

Berlin, 10. Oktober 2025

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Stellungnahme

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 (Gesetz zur Durchführung der KI-Verordnung).

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf.

Die Stellungnahme beruht auf den uns zugegangenen Äußerungen der Industrie- und Handelskammern (IHKs), den Erkenntnissen, die innerhalb der IHK-Organisation sowie im Austausch mit Mitgliedsunternehmen gesammelt wurden, sowie auf den Wirtschaftspolitischen Positionen der DIHK. Sollten uns noch weitere Rückmeldungen, zu von uns bisher nicht berücksichtigten Äußerungen zugehen, werden wir die Stellungnahme ergänzen.

A. Das Wichtigste in Kürze

Mit der rasanten Entwicklung und der zunehmenden Anwendung von Künstlicher Intelligenz (KI) gehen Veränderungen und neue Fragestellungen, beispielsweise zur Compliance in den Unternehmen, einher. Gleichzeitig ist KI eine Schlüsseltechnologie, die über alle Wirtschaftszweige hinweg großes Potenzial bietet. Es ist daher von höchster Relevanz, alle bestehenden Handlungsmöglichkeiten zu nutzen, um die Umsetzung der KI-Verordnung (KI-VO) so wirtschafts- und innovationsfreundlich wie möglich zu gestalten.

Grundsätzlich wird das Ziel des Gesetzentwurfs, einer innovationsfreundlichen und bürokratiearmen Durchführung der KI-VO positiv bewertet. Voraussetzung dafür ist eine Governance-Struktur mit klaren Anlaufstellen und Ansprechpartnern für die Unternehmen, ohne doppelte Zuständigkeiten sowie eine in der Praxis funktionierende Behördenkoordination und -zusammenarbeit. Zersplitterte Zuständigkeiten oder widersprüchliche Auslegungen der komplexen Anforderungen insbesondere der KI-VO müssen im Interesse der Rechtssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsförderung vermieden werden.

Die geplante Evaluierung der Aufsichtsstruktur sollte frühzeitig und unter aktiver Beteiligung der Wirtschaft erfolgen, um Doppelstrukturen und Umsetzungsprobleme rechtzeitig zu erkennen. Zudem muss der tatsächliche Erfüllungsaufwand für Unternehmen realistisch

eingeschätzt und transparent dargestellt werden. Schließlich ist eine zügige Verabschiedung des Durchführungsgesetzes unerlässlich.

Es wird die Gefahr gesehen, dass all dies mit dem vorliegenden Referentenentwurf in der Praxis nicht gewährleistet wird. Insgesamt ergibt sich daher der Eindruck, dass die Umsetzung der KI-VO stärker an administrativen Zuständigkeiten, Aufbau von Behörden, Ablauforganisation und Beschwerdemöglichkeiten und damit am Risiko und letztlich am Fehlschlag des Aufbaus einer KI-Landschaft in Deutschland orientiert als an deren Erfolg. Der Fokus liegt auf der Verwaltung, nicht auf der Förderung von Innovation: Er schreckt ab und steht damit letztlich im Gegensatz zu dem vom Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung aufgestellten Leitbild. Wir empfehlen daher zumindest, in einem neuen Abs. 7 des § 2 das Leitbild zu verankern, indem z. B. formuliert würde: *„(7) Die vorgenannten Marktüberwachungsbehörden sind gehalten, im Rahmen der Aufgabenerfüllung ihr Ermessen so weit wie möglich mit dem Ziel der Innovationsförderung auszuüben.“*

B. Bewertung im Einzelnen

Vorbemerkung

Bereits jetzt wurde die Frist für die Benennung entsprechender Aufsichtsstrukturen nicht eingehalten. Ebenso wurden Normen, Leitfäden oder Spezifizierungen, die für die Umsetzung bzw. Anwendung der KI-VO durch die Unternehmen wesentlich sind, bisher gar nicht oder mit Verzögerung veröffentlicht. Dagegen treten Pflichten, die sich aus der KI-VO gegenüber Unternehmen ergeben, ungeachtet dessen wie geplant in Kraft. Aufgrund dieses Umstandes fehlen Unternehmen bei der Umsetzung weiterer Verpflichtungen, insbesondere im Bereich Hochrisiko-KI, wichtige Ansprechpartner zur Klärung von Fragen, um nicht weitere Innovationshemmnisse hervorzurufen. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass Konformitätsbewertungsstellen nicht rechtzeitig benannt werden. Dies kann zu erheblichen Verzögerungen bei Zertifizierungspflichten (z. B. in den in Anhang I aufgelisteten Bereichen) oder den Pflichten zur externen Prüfung (z. B. im Bereich Biometrie) führen, denen Unternehmen ab August 2027 nachkommen müssen. Bereits jetzt kann dies zu erheblichen Unsicherheiten führen. **Das Gesetz zur Durchführung der KI-Verordnung muss nun zügig abgeschlossen und umgesetzt werden.**

Einleitung

Die deutsche Wirtschaft setzt vermehrt auf den Einsatz von KI. In der [DIHK-Digitalisierungsumfrage 2025](#) haben 70% der Unternehmen angegeben, KI im Einsatz zu haben oder den Einsatz innerhalb der nächsten drei Jahre zu planen. Vor dem Hintergrund der globalen Wettbewerbsfähigkeit und dem Wunsch nach digitaler Souveränität sind starke KI-Projekte aus Deutschland und Europa unabdingbar. Das macht es hoch relevant, alle bestehenden Handlungsmöglichkeiten zu nutzen, um die Umsetzung der KI-VO so wirtschafts- und innovationsfreundlich wie möglich zu gestalten. Als mögliche Chance in der starken Regulierung wird

durchaus ein im internationalen Wettbewerb angesehenes Gütesiegel im Sinne “AI made in Germany / Europe” gesehen. Dem gegenüber steht das Risiko einer langsamen, bürokratischen und zersplitterten Aufsichtslandschaft sowie innovationsbremsend wirkenden KI-VO, die Unternehmen mit unklaren Vorgaben lähmt. Dann kann die KI-VO zu einer massiven Innovationsbremse werden und zugleich den Einsatz von KI hemmen.

Die gewerbliche Wirtschaft unterstützt das Ziel des Gesetzentwurfs, einer innovationsfreundlichen und bürokratiearmen Durchführung der Verordnung. Ebenso signalisieren die Unternehmen einen großen Bedarf an Rechtssicherheit. Daher sollten die praktische Handhabbarkeit und Verständlichkeit bei der Umsetzung besonders berücksichtigt werden. Es wird die Gefahr gesehen, dass dies mit dem vorliegenden Referentenentwurf in der Praxis nicht gewährleistet wird.

Unternehmen sollten dabei unterstützt werden, die KI-Entwicklung in Deutschland zu stärken. Im weiteren Prozess ist daher darauf zu achten, dass eine schnelle, kompetente und unternehmensfreundliche Aufsicht und Rechtssicherheit für Unternehmen geschaffen werden und die KI-Innovation in Deutschland gefördert wird. Zugleich sollte es Unternehmen möglich sein, auch ohne aufwendige externe Beratung oder hohe Kosten sich regelkonform zu verhalten.

Zu Artikel 1 – Teil 2 KI-MIG - Zuständige Behörden und Zusammenarbeit

In Artikel 1, § 2 Abs. 1 sowie Artikel 1, § 3 Abs. 1 Gesetz zur Marktüberwachung und Innovationsförderung von Künstlicher Intelligenz (KI-Marktüberwachungs- und Innovationsförderungsgesetz – KI-MIG) wird die Bundesnetzagentur (BNetzA) als zuständige Marktüberwachungsbehörde (MÜB) sowie als notifizierende Behörde festgelegt, soweit in diesem Gesetz nichts anderes geregelt ist.

Abweichende Zuständigkeiten ergeben sich unter anderem für Behörden, die durch Bundes- oder Landesrecht zu Marktüberwachungsbehörden zur Ausführung der in Anhang I Abschnitt A der KI-VO genannten Harmonisierungsrechtsvorschriften bestimmt wurden sowie unter bestimmten Voraussetzungen ebenso für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).

Die Bundesnetzagentur

Die Rolle der BNetzA ist von großer Bedeutung. Sie ist nicht nur Auffang-Aufsichtsbehörde, sondern auch zentrale Koordinierungsstelle, zentrale Anlaufstelle und Hauptverantwortliche für die Innovationsförderung (inkl. KI-Reallabore). Umso wichtiger ist es, dass die damit einhergehenden Chancen bestmöglich ausgeschöpft werden – aber auch die potenziellen Risiken frühzeitig erkannt und gelöst werden.

Zwar ist die Einrichtung einer zentralen, niedragschwelligen Beschwerdestelle bei der Bundesnetzagentur vorgesehen, jedoch fehlen bislang konkrete, zeitliche Vorgaben für die Bearbeitung von Beschwerden. §8 könnte um folgenden Absatz ergänzt werden: „(4) Die zentrale Beschwerdestelle bestätigt den Eingang einer Beschwerde innerhalb von 7 Tagen und informiert den Beschwerdeführer über das Ergebnis der Prüfung spätestens binnen 30 Tagen.“

Es muss sichergestellt werden, dass die BNetzA nicht nur formal, sondern auch tatsächlich angemessen ausgestattet wird, um die notwendige Expertise und Serviceorientierung zu bieten, die für die fristgerechte Erfüllung der ihr zugeschriebenen Aufgaben notwendig ist. Wenn der Aufbau zu lange dauert, fehlen den Unternehmen bei der Umsetzung weiterer Verpflichtungen, insbesondere im Bereich Hochrisiko-KI, wichtige Ansprechpartner zur Klärung von Fragen.

Der Rückgriff auf bereits bestehende sektorspezifische Strukturen und Stellen wird grundsätzlich befürwortet. Hierbei übernehmen Behörden, die bereits in vollharmonisierten Bereichen der Produktregulierung als Marktüberwachungs- und notifizierende Stelle zuständig und tätig sind auch im Bereich der KI-VO entsprechende Aufgaben. Zu befürchten ist jedoch, dass dies zu parallelen bzw. sich überschneidenden Zuständigkeiten führt, insbesondere auch dadurch bedingt, dass Angebote und Produkte von Unternehmen unterschiedlichen Marktaufsichtsbehörden zuzuordnen sind. Hier besteht für Unternehmen das Risiko widersprüchlicher Auslegungen und Vorgehensweisen unterschiedlicher Stellen auf Grundlage unterschiedlicher Maßstäbe, was insbesondere zu Rechtsunsicherheiten führt.

Um sektorale Rechtsfragen einheitlich zu klären, soll gemäß Artikel 1, § 5 KI-MIG bei der BNetzA ein „Koordinierungs- und Kompetenzzentrum KI-VO“ („KoKIVO“) eingerichtet werden. Dieses hat die Aufgabe, „die Zusammenarbeit der [...] zuständigen Behörden zu koordinieren und darauf hinzuwirken, dass horizontale Rechtsfragen einheitlich beantwortet werden.“

In dem vorgenannten Kontext wird es für die Bundesnetzagentur eine anspruchsvolle Aufgabe sein, ein effektives und durchsetzungsstarkes Koordinierungs- und Kompetenzzentrum zu etablieren. Dem Koordinierungs- und Kompetenzzentrum (KoKIVO) (§ 5 KI-MIG) soll eine zentrale Rolle zukommen. Zur Sicherstellung einheitlicher Rechtsauslegung sollte die KoKIVO gestärkt werden. Um praxisgerechte Entscheidungen sicherzustellen, sollte die Expertise der Wirtschaft einbezogen werden. Eine IHK schlägt dazu konkret vor, dass die KoKIVO mindestens einmal jährlich einen Beirat einrichtet, in dem Wirtschaftsvertreter, insbesondere KMU, vertreten sind. In jedem Fall sollten die Ergebnisse und die Arbeit der KoKIVO, wie beispielsweise Leitfäden, FAQs oder Mustertexte, öffentlich zugänglich gemacht werden.

BNetzA und Zusammenarbeit zwischen den Behörden

Die Zusammenarbeit der BNetzA mit den anderen Marktüberwachungsbehörden (Art. 9, Abs. 1) sollte geregelt werden, da ansonsten mit einem Bürokratiewachstum zu rechnen ist. Es sollte eine kohärente und verhältnismäßige Aufsicht gewährleistet werden, doppelte Prüfungs- oder

Berichtspflichten vermieden werden und Aufsichts- und Informationsanforderungen risikoorientiert und verhältnismäßig erfolgen.

Grundsätzlich sollte der „One-Stop-Shop“-Grundsatz weiter verfolgt werden. Unternehmen benötigen eine klare Anlaufstelle, die sich im Zweifel mit weiteren Behörden abstimmt.

Eine kongruente Rechtsanwendung mit Blick auf die Schnittstellen zwischen den einzelnen Gesetzen ist für eine innovationsfreundliche Ausgestaltung unerlässlich. Eine einheitliche Rechtsanwendung im Hinblick auf Data Act, Data Governance Act, Digital Services Act und weitere Rechtsakte sind dabei wesentliche Faktoren. Mit einer wirksamen und anwendungsorientierten Zusammenarbeit der Marktüberwachungsbehörden könnten Synergien genutzt und Hemmnisse abgebaut werden bzw. gar nicht erst entstehen.

Mit Blick auf die Umsetzung der NIS-2-Richtlinie und des Cyber-Resilience-Acts sollte eine wirksame Zusammenarbeit zwischen BNetzA und BSI etabliert werden, um das Risiko doppelter oder redundanter Prüf- und Meldepflichten zu reduzieren. Dazu sollten auch gemeinsame Prüfprogramme und abgestimmte Verfahren zwischen BNetzA und BSI vorgesehen werden. Das Koordinierungs- und Kompetenzzentrum nach §5 könnte hier jeweils (zusätzliche) Schnittstellen bieten.

EU-weit verbindliche und einheitliche Anwendung und Umsetzung

Um Rechtssicherheit für Unternehmen zu schaffen, müssen Entscheidungen der KI-Aufsichtsbehörde in der Praxis EU-weit einheitlich angewendet werden. Das erleichtert Unternehmen, Compliance zu gewährleisten und rechtliche Klarheit in ihrem Handeln zu schaffen. Mögliche Entscheidungsspielräume sollten im Sinne von bürokratiearmen Lösungen genutzt werden.

Innovationsfreundliche Ausgestaltung

Die Behörde(n) sollte(n) in der Praxis grundsätzlich eine ausgewogene Balance zwischen Fördern und Unterstützen von KI-Innovationen sowie der Kontrolle von Anwendungen herstellen. Dabei sollten sie Unternehmen aktiv bei der Einordnung in die korrekte Risikoklasse unterstützen und aufzeigen, wie eine Einordnung in niedrigere Risikoklassen durch Anpassung des Anwendungsfalles erreicht werden kann. Dies ist insbesondere mit Blick auf kleine- und mittelständische Unternehmen (KMU) von großer Relevanz.

Beschwerdemanagement

Die BNetzA hat ein Beschwerdemanagementsystem einzurichten – jedoch mangelt es hierbei an einer Umsetzungsfrist. Ebenso fehlt es an Fristen zur Weiterleitung eingehender Beschwerden sowie Bearbeitungszeiten und Eingangsbestätigungen. Im Sinne einer rechtssicheren und

zügigen Bearbeitung etwaiger Anliegen sollten hier angemessene, praxisorientierte Fristen aufgenommen werden.

Zu Artikel 1 - Teil 4 KI-MIG - Innovationsförderung

Dass die Innovationsförderung in Artikel 1 Teil 4 einen eigenen Abschnitt hat wird positiv gewertet. Wesentlich für eine praxistaugliche und innovationsfreundliche Ausgestaltung sind die im Folgenden dargestellten Aspekte.

Innovationsförderung

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die BNetzA auch für die Durchführung innovationsfördernder Maßnahmen verantwortlich sein soll. Dabei heben einige Unternehmen hervor, dass KI-Reallabore über eine regulatorische Testumgebung hinausgehen sollten und zum Beispiel von gezielten Beratungsangeboten flankiert werden sollten. Gleichzeitig betrachten andere Unternehmen die innovationsfördernden Maßnahmen in §12 Nr. 3 und 4, die über die KI-VO hinaus gehen, kritisch.

Grundsätzlich könnte ein stärkerer Praxisbezug durch die Einbindung regionaler Akteure, wie der Industrie- und Handelskammern, bei innovationsfördernden Maßnahmen sowie bei KI-Reallaboren die Umsetzung vor Ort erleichtern und den Zugang für Unternehmen verbessern.

Zugang und Verfahren: digital und bürokratiearm

Die praktische Wirksamkeit der Reallabore hängt maßgeblich von der Ausgestaltung der Zugangsverfahren ab. Antragsverfahren sollten digital und unbürokratisch ausgestaltet sein, zum Beispiel durch Online-Formulare oder standardisierte Rückmeldungen.

Ausgestaltung der Reallabore

Unternehmen sollten mehrere KI-Technologien erproben können und nicht auf einzelne Use Cases beschränkt sein.

Sofern zukünftig weitere KI-Reallabore eingerichtet werden, so ist eine Verzahnung dieser wichtig. Bei möglichen staatenübergreifenden Reallaboren sollte insbesondere auf eine faire Verteilung der Aufgaben, aber auch auf die effektive Nutzung von Synergien durch zwischenstaatliche Zusammenarbeit geachtet werden.

Tests von Hochrisiko-KI-Systemen unter Realbedingungen

Die vorgesehene Genehmigungsfiktion nach 30 Tagen gemäß § 14 Abs. 2 ist ein begrüßenswerter Schritt, um Innovationsprozesse zu beschleunigen.

Zu Artikel 1 - Teil 5 - Bußgeldverfahren

Bei Bußgeldverfahren sollten die staatlichen Stellen grundsätzlich ihre Spielräume, wie sie ihnen unter anderem in Artikel 99 Abs. 1 KI-VO eingeräumt werden – nutzen und präventionsorientiert handeln. Bei bzw. vor erstmaliger Verhängung eines Bußgeldes könnte dabei zunächst geprüft werden, ob vorrangig eine Verwarnung ausreichend ist.

Zur Stärkung der Rechtssicherheit und zur Vermeidung unverhältnismäßiger Sanktionen sowie unbeabsichtigter Verstöße gegen Regelungen der KI-VO wird empfohlen, dass die Marktüberwachungsbehörden Leitlinien zu häufigen Fallkonstellationen veröffentlichen und insbesondere KMU kostenfreie Präventionsschulungen anbieten.

Zu Artikel 4 - Änderung des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz

Am Rande ist darauf hinzuweisen, dass die geplante Ergänzung der §§ 15 und 16b FinDAG vorsieht, die Kosten für Prüfungen nach dem neuen KI-Marktüberwachungs- und Innovationsförderungsgesetz auf die beaufsichtigten Unternehmen umzulegen. Dies bedeutet, dass Finanzdienstleister künftig auch die Kosten für die KI-Marktüberwachung durch die BaFin tragen sollen. Damit steigen die finanziellen Belastungen für die betroffenen Branchen spürbar. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob zumindest in der Einführungsphase eine Deckelung der Kosten oder Kostenbeteiligung vorgesehen werden kann, um die wirtschaftliche Tragfähigkeit insbesondere für kleinere Anbieter sicherzustellen.

Zum Erfüllungsaufwand

Im Referentenentwurf wird dargestellt, es entstehe kein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, da die Pflichten aus der EU-Verordnung resultierten. Diese Darstellung greift zu kurz. Der nationale Umsetzungsrahmen bestimmt maßgeblich, wie aufwendig, teuer und komplex die praktische Erfüllung dieser Pflichten wird – insbesondere durch die Navigation innerhalb einer vielschichtigen Behördenstruktur. Es werden Kosten für die Unternehmen entstehen, die nicht unerheblich sind.

Dies wird beispielsweise aus der geplanten Änderung des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (Artikel 4) ersichtlich, bei der die Kosten der KI-Aufsicht durch die BaFin auf die beaufsichtigten Unternehmen umgelegt werden (§ 15, § 16b FinDAG). Dies steht im klaren Widerspruch zur Aussage, es entstünden keine zusätzlichen Belastungen, und unterstreicht den dringenden Bedarf, die tatsächlichen Auswirkungen auf die Wirtschaft transparent zu erfassen und darzustellen.

Zur Evaluierung

Die geplante Evaluierung der Aufsichts- und Behördenstruktur nach drei Jahren sollte genutzt werden, um gegebenenfalls nachzusteuern. Diese sollte frühzeitig, transparent und unter

aktiver Einbindung der Wirtschaft erfolgen, um mögliche Unklarheiten bei Zuständigkeiten oder Doppelstrukturen schnell zu identifizieren und zu beheben.

Ergänzungsvorschlag: „Die Evaluierung erfolgt unter Beteiligung der Wirtschaft und wird im Rahmen eines öffentlichen Konsultationsprozesses durchgeführt. Zusätzlich richtet die BNetzA im KoKIVO ein „AI-Trendscout-Forum“ ein, das technologische Entwicklungen frühzeitig identifiziert.“

C. Ergänzende Informationen

a. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Arian Siefert, Referatsleiter Wirtschaft digital, Bereich Digitale Wirtschaft, Infrastruktur, Regionalpolitik, siefert.arian@dihk.de, +49 30 20308 2118

Jennifer Evers, Referatsleiterin Alternative Konfliktlösung (Schiedsgerichtshof), Recht der digitalen Wirtschaft und Legal Tech, Bereich Recht, evers.jennifer@dihk.de, +49 30 20308 2719 ,

Jonas Wöll, Referatsleiter Digitaler Binnenmarkt, EU-Verkehrspolitik, Regionale Wirtschaftspolitik, Bereich Digitale Wirtschaft, Infrastruktur, woell.jonas@dihk.de, +32 2 286 1639

b. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunternehmen.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.