

AI-ACT VERBRAUCHER:INNEN BEI DER UMSETZUNG BERÜCKSICHTIGEN

Erste Vorschläge des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. (vzbv) für eine nationale Umsetzung des Artificial Intelligence Act (AI-Act)

12. Juni 2024

Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

Team Digitales und Medien

digitales@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17

10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

INHALT

VERBRAUCHERRELEVANZ	3
ZUSAMMENFASSUNG	4
EINLEITUNG	5
ANFORDERUNGEN	5
1. Verbot biometrischer Fernidentifizierungssysteme	5
2. Gestaltung der Aufsicht in Deutschland	6
2.1 Kohärente Aufsichtsstruktur für Digitales schaffen	6
2.2 Umgang mit Verbraucherbeschwerden durch Marktaufsichtsbehörde	6
2.3 Schaffung eines unabhängigen KI-Beirats	7
2.4 Schaffung eines bundesweiten Kompetenzzentrums Algorithmische Systeme	8
2.5 Sanktionen	8

VERBRAUCHERRELEVANZ

Der AI-Act¹ soll Vertrauen der Verbraucher:innen in Künstliche Intelligenz (KI) schaffen. Der Aufsichtsstruktur kommt dabei eine entscheidende Rolle zu.

Der AI-Act adressiert eine Vielzahl realer KI-induzierter Risiken, denen Verbraucher:innen täglich ausgesetzt sind. Beispiele sind die Echtzeit-Analyse von Kundenemotionen an Hotlines², die subtile Manipulation vulnerabler Verbrauchergruppen zu Verkaufszwecken³, Social Scoring durch Unternehmen⁴, die Bestimmung von Versicherungskonditionen oder das Bonitätsscoring.

Verbraucher:innen müssen in der Aufsicht eine Stimme erhalten, die darauf achtet, dass ihre Rechte nicht den kommerziellen Interessen von Unternehmen untergeordnet werden. Nur wenn Verbraucher:innen merken, dass sie ihre Rechte aus dem AI-Act niedrigschwellig wahrnehmen können und die Aufsicht sie konsequent vor Manipulation und Übervorteilung schützt, entsteht Vertrauen in KI.

Wenn nicht, verstärkt dies die um sich greifende Wahrnehmung, dass Verbraucher:innen gegenüber Unternehmen machtlos sind, die eine undurchsichtige Technologie nutzen, um sie unbemerkt zu übervorteilen und die staatliche Aufsicht sie nicht schützt. Eine schwache Aufsicht, die die Verbraucher:innen nicht im Blick hat, droht den zunehmenden Vertrauensverlust in die Handlungsfähigkeit des Staates⁵ und große wirtschaftliche Akteure zu verstärken. Dies kann das Vertrauen in die Demokratie weiter schwächen.⁶

Der deutsche Gesetzgeber sollte seine Spielräume im AI-Act nutzen und die Verbraucherinteressen bei der Umsetzung des AI-Acts berücksichtigen.

¹ European Parliament & Council: Regulation (EU) 2024/... of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) (Version adopted by the European Parliament) (2024), URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0188-AM-808-808_EN.pdf.

² Tagesschau. tagesschau.de: Umstrittener KI-Einsatz im Callcenter: Der Algorithmus hört mit (2023), URL: <https://www.tagesschau.de/investigativ/br-recherche/ki-callcenter-stimme-100.html> [Geprüft: 11.04.2024].

³ Eva Wolfangel. Zeit: Chatbots in der Psychologie: Der hinterlistige Therapeut. in: Zeit (2023Uhr), URL: <https://www.zeit.de/digital/2023-04/chatbot-psychologie-therapie-pharmaindustrie-manipulation> [Geprüft: 16.04.2024].

⁴ Businessinsider.de: Airbnb has patented software that digs through social media to root out people who display 'narcissism or psychopathy'(2020), URL: <https://www.businessinsider.de/international/airbnb-software-predicts-if-guests-are-psychopaths-patent-2020-1/?r=US&IR=T> [Geprüft: 12.05.2020].

⁵ Tagesschau.de. tagesschau.de: Vertrauen in Handlungsfähigkeit des Staates laut Umfrage gesunken (2023), URL: <https://www.tagesschau.de/inland/umfrage-beamtenbund-staat-100.html> [Geprüft: 16.04.2024].

⁶ Körber-Stiftung: Deutsche verlieren Vertrauen in ihre Demokratie (2023), URL: <https://koerber-stiftung.de/presse/mitteilungen/deutsche-verlieren-vertrauen-in-ihre-demokratie/> [Geprüft: 12.04.2024].

ZUSAMMENFASSUNG

Der AI-Act sieht vor, dass der deutsche Gesetzgeber innerhalb von 12 Monaten nach Inkrafttreten eine Aufsicht etablieren muss. Der **deutsche Gesetzgeber** sollte seine **Spielräume** im AI-Act **nutzen** und die **Verbraucherinteressen** bei **Umsetzung des AI-Acts** in Deutschland **berücksichtigen**. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) präsentiert hierzu nachfolgend erste Vorschläge.

- Der Einsatz von **biometrischen Fernidentifizierungssystemen** (in Echtzeit und "post") an öffentlich zugänglichen Orten wie Tankstellen oder Einkaufszentren sollte auch für **private Akteure untersagt werden**.

Die Anforderungen an die Aufsicht für den AI-Act weisen viele Parallelen zum Digitale-Dienste-Gesetz (DDG) auf. Dieses kann daher als Blaupause für das AI-Act-Umsetzungsgesetz dienen. Folgende Punkte sollten bei der Ausgestaltung der Aufsicht über den AI-Act berücksichtigt werden:

- Die zu benennende zentrale Marktaufsichtsbehörde sollte für Verbraucher:innen als **zentrale Ansprechpartnerin** für **Beschwerden („single point of contact“)** fungieren, selbst wenn eine andere sektorale/föderale Marktaufsichtsbehörde inhaltlich zuständig ist. Ein Behörden-Ping-Pong muss für Verbraucher:innen vermieden werden. Die zentrale Marktaufsichtsbehörde bleibt die **Ansprechpartnerin** für Verbraucher:innen über das **gesamte Verfahren** hinweg.
- Bei der zentralen Marktaufsichtsbehörde muss ein **einfaches System** zur **Beschwerdeannahme** eingerichtet werden, welches Beschwerden von Verbraucher:innen niedrigschwellig möglich macht.
- Es bedarf eines **unabhängigen nationalen KI-Beirats** bei der zentralen Marktaufsichtsbehörde, um zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Interessen in die KI-Aufsicht einzubringen. Dieser muss paritätisch mit Vertreter:innen der Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft/Verbraucherschutz besetzt werden. Der nationale **KI-Beirat** sollte folgende **Aufgaben** wahrnehmen/**Befugnisse** erhalten:
 - Beratung der Aufsichtsbehörden
 - Erstellung von Stellungnahmen und Empfehlungen
 - Informations- und Auskunftsbegehren gegenüber Marktaufsichtsbehörden
- Es sollte ein **Kompetenzzentrum Algorithmische Systeme** bei der zentralen Marktaufsichtsbehörde eingerichtet werden, das die übrigen Marktaufsichtsbehörden in ihrer Aufsichtstätigkeit durch methodisch-technischen Sachverstand bei Bedarf unterstützt. Diese bleiben aber weiterhin inhaltlich für die Entscheidung zuständig.
- **Sämtliche Verstöße** gegen die Vorgaben des **AI-Acts** müssen auch im deutschen Umsetzungsgesetz zum AI-Act **sanktionsbewährt** sein.

EINLEITUNG

Der AI-Act sieht vor, dass die Mitgliedstaaten in 12 Monaten eine Struktur zur Aufsicht und **Rechtsdurchsetzung** einrichten (inklusive Festlegung von Regeln für Sanktionen und andere Durchsetzungsmaßnahmen). Dabei räumt er den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume ein. Diese Spielräume bestehen ebenso im **materiellen Recht** beim Verbot **biometrischer Fernidentifizierungssysteme** (RBI).

Da die Anforderungen an die Aufsicht für den AI-Act starke Parallelen zum Digital Service Act (DSA)⁷ aufweisen, sollten die Erfahrungen bei der Erarbeitung des Digitale-Dienste-Gesetzes (DDG)⁸ genutzt werden. Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) hat sich auch hier intensiv eingebracht und möchte die Erfahrungen auch in die Entwicklung einer Aufsichtsstruktur für den AI-Act einbringen.

Im Folgenden werden erste Vorschläge präsentiert, die bei einer Umsetzung des AI-Act berücksichtigt werden sollten.

ANFORDERUNGEN

1. VERBOT BIOMETRISCHER FERNIDENTIFIZIERUNGSSYSTEME

Der Einsatz von biometrischen Fernidentifizierungssystemen an öffentlich zugänglichen Orten auch durch private Akteure ist nicht nur sehr fehleranfällig, sondern stellt durch seinen invasiven Charakter ein nicht tolerierbares Risiko für die Privatsphäre der Verbraucher:innen dar. Beispielsweise beim Einsatz an Tankstellen oder in Einkaufszentren.

Der Gesetzgeber sollte seine Spielräume im AI-Act nutzen und den Einsatz von **biometrischen Fernidentifizierungssystemen** (in Echtzeit und "post") an öffentlich zugänglichen Orten auch für **private Akteure untersagen**.

Der Gesetzgeber sollte prüfen, inwieweit hierbei ein Rückgriff auf die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)⁹ ein gangbarer Weg ist. Dies ist möglich, da die DSGVO durch den AI-Act nicht berührt wird. Art. 9(4) DSGVO erlaubt es den Mitgliedstaaten,

⁷ Europäisches Parlament und Rat: Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste), URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj> [Geprüft: 16.04.2024].

⁸ Deutscher Bundestag: Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG sowie zur Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten und zur Änderung weiterer Gesetze (DDG - Digitale-Dienste-Gesetz) 2024.

⁹ Europäisches Parlament und Rat: Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (2016), URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32016R0679> [Geprüft: 16.04.2024].

hinsichtlich biometrischen Fernidentifizierungssystemen über die DSGVO hinauszugehen.¹⁰

2. GESTALTUNG DER AUFSICHT IN DEUTSCHLAND

Der Gesetzgeber steht vor der Herausforderung, innerhalb der knappen Frist von 12 Monaten eine Aufsichtsstruktur für den AI-Act zu schaffen. Die Bundesregierung kann und muss dabei die nationalen Spielräume nutzen, um die Aufsichtsstruktur auch auf betroffene Verbraucher:innen auszurichten. Hier gilt es, eine Balance zu finden zwischen den Rahmenvorgaben eines künftigen AI-Act-Umsetzungsgesetzes durch den Gesetzgeber und dem Ansatz, dass die Marktüberwachungsbehörden ihre Aufgaben im Rahmen ihrer Befugnisse unabhängig wahrnehmen (vgl. Art. 70 (1) AIA sowie die Marktüberwachungsverordnung (MÜV¹¹). Als Blaupause kann in vielen Fällen das DDG-Umsetzungsgesetz dienen, das vor der selben Herausforderung stand.¹²

2.1 Kohärente Aufsichtsstruktur für Digitales schaffen

Die Vielzahl der aktuellen digitalen Regulierungsvorhaben - neben dem AI-Act sind etwa der DSA, der Data Act¹³ und der Cyber Resilience Act¹⁴ zu nennen - erfordern eine kohärente Marktaufsicht und Rechtsdurchsetzung. Dies wirft die grundsätzliche Frage nach einer langfristigen Strategie für eine kohärente Aufsichtsstruktur für Digitales in Deutschland auf, die darlegt, wie Digitalregulierung organisiert werden soll, um einer Zersplitterung der Aufsichtslandschaft entgegenzuwirken.

2.2 Umgang mit Verbraucherbeschwerden durch Marktaufsichtsbehörde

Art. 85 AI-Act sieht für Verbraucher:innen sowie juristische Personen das Recht vor, sich bei einer zuständigen Marktüberwachungsbehörde über Verstöße gegen den AI-Act zu beschweren (Art. 85 AI-Act).¹⁵ Etwa hinsichtlich Verstößen gegen die Verbotsartikel (Art. 5 AI-Act) oder dem Recht auf Erläuterung einer individuellen Entscheidungsfindung (Art. 86 AI-Act).

Für **Beschwerdeverfahren** von Verbraucher:innen nach Art. 85 AI-Act sollte die im AI Act vorgesehene „**Kontaktstelle**“ als Ansprechpartner fungieren. Das ist die zentrale nationale Aufsichtsbehörde, die als **Ansprechpartner** („single point of contact“) für **Öffentlichkeit** und andere **Aufsichtsbehörden** benannt werden muss (vgl. Art. 70 Abs. 1. und 2. AIA sowie Erwägungsgrund 153 AIA).

¹⁰ Art. 9(4) DSGVO: „Die Mitgliedstaaten können zusätzliche Bedingungen, einschließlich Beschränkungen, einführen oder aufrechterhalten, soweit die Verarbeitung von genetischen, biometrischen oder Gesundheitsdaten betroffen ist.“

¹¹ Europäisches Parlament und Rat: Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011 (2019), URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32019R1020> [Geprüft: 11.04.2024].

¹² Deutscher Bundestag (s. FN. 8).

¹³ European Parliament and Council: Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data and amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive (EU) 2020/1828 (Data Act), URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2854> [Geprüft: 16.04.2024].

¹⁴ Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über horizontale Cybersicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 - COM/2022/454 final (Cyber Resilience Act), URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022PC0454> [Geprüft: 16.04.2024].

¹⁵ ähnlich Art. 53 DSA sowie §20 DDG-Umsetzungsgesetz

Art. 85 AI-Act sieht vor, dass das Prozedere zur Handhabung für die Behandlung von Beschwerden (Art. 85 AI-Act) oder Berichten über Risiken oder Nichtkonformität zum Zweck der Durchführung von Marktüberwachungsmaßnahmen, durch die Marktaufsichtsbehörde nach der Marktüberwachungsverordnung festgelegt wird (vgl. auch Art. 11 (7) a) MÜV sowie Art. 11 (3) e) MÜV). Dennoch kann das Umsetzungsgesetz zum AI-Act, ähnlich wie das DDG-Umsetzungsgesetz zum DSA, Prinzipien vorgeben, die sicherstellen sollen, dass Verbraucher:innen effektiv zu ihrem Recht kommen. Dies sind insbesondere:

Die „**Kontaktstelle**“ sollte standardmäßig **die zentrale Ansprechpartnerin für das gesamte Verfahren der Beschwerde** sein. Dies muss auch gelten, wenn die „Kontaktstelle“ die Beschwerde an eine andere zuständige Marktüberwachungsbehörde weiterleitet. Als Vorbild der nationalen Umsetzung sollte hier § 20 DDG-Umsetzungsgesetz gelten.

Damit Verbraucher:innen ihre Rechte effektiv wahrnehmen können, muss das Beschwerdeverfahren Beschwerden niedrighschwellig und ohne großen bürokratischen Aufwand ermöglichen.

Die Einrichtung einer zentralen „Kontaktstelle“ muss einhergehen mit der Einrichtung eines möglichst **einfachen Systems zur Beschwerdeannahme**. Das beinhaltet die Erstellung von klaren und verständlichen Eingabemasken und Beschwerdeformularen.

2.3 Schaffung eines unabhängigen KI-Beirats

Die Gestaltung der Aufsichtsstruktur muss sicherstellen, dass die Marktaufsichtsbehörden in der Praxis die berechtigten Interessen und Rechte von Verbraucher:innen angemessen berücksichtigen. Diese dürfen nicht unter dem Vorwand „Innovation nicht behindern zu wollen“ den Interessen der Unternehmen untergeordnet werden. Hierbei kann der Beirat des Digital Service Koordinators (DSC) nach § 21 des DDG-Umsetzungsgesetzes wichtige Impulse liefern.

Zur Sicherstellung der Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Interessen in der KI Aufsicht muss ein **unabhängiger nationaler KI-Beirat** bei der zentralen Marktaufsichtsbehörde eingerichtet werden. Der Beirat des Digital Service Koordinators (DSC) nach §21 DDG-Umsetzungsgesetz sollte hierbei als Vorbild dienen.

Damit die Interessen der Zivilgesellschaft in der Beiratstätigkeit nicht kommerziellen Interessen untergeordnet werden, ist eine ausgewogene Zusammensetzung des nationalen KI-Beirats entscheidend. Das im AI-Act vorgesehene europäische ‚Advisory Forum‘ (Art. 67 AI-Act) sowie der Beirat des DSC in Deutschland können hier als Vorbild dienen. Kommerzielle und nicht-kommerzielle Interessen sollten sich die Waage halten.

Der KI-Beirat muss mit Blick auf Industrie, Start-ups, KMU, Zivilgesellschaft und Wissenschaft ausgewogen besetzt werden.

Der nationale KI-Beirat sollte, äquivalent zum europäischen KI-Beratungsforum (Art. 67 AIA) sowie zum Beirat des DSC (gem. §21 Abs. 3 DDG-Umsetzungsgesetz) folgende Aufgaben wahrnehmen:

- die zuständigen **Aufsichtsbehörden beraten**

- **wissenschaftliche** sowie sich aus der Praxis ergebende **anwendungsbezogene Fragestellungen**, insbesondere zum Umgang mit KI-Systemen, an die **Marktaufsichtsbehörden herantragen**
- **selbständig Stellungnahmen** und Empfehlungen zur wirkungsvollen und einheitlichen Anwendung und Durchsetzung des AI-Acts erstellen und **veröffentlichen**.

Um seiner Tätigkeit wirksam nachgehen zu können, sollten dem nationalen KI-Beirat, äquivalent zu § 21 Abs. 14 DDG-Umsetzungsgesetz¹⁶, **privilegierte Informationsansprüche** gegenüber den zuständigen **Marktaufsichtsbehörden** eingeräumt werden.

2.4 Schaffung eines bundesweiten Kompetenzzentrums Algorithmische Systeme

Die Datenethikkommission forderte bereits 2019 die Schaffung eines bundesweiten Kompetenzzentrums Algorithmische Systeme. Dieses soll die bestehenden Aufsichtsbehörden in den unterschiedlichen Sektoren und auf Landesebene durch methodisch-technischen Sachverstand unterstützen. Insbesondere bei der Kontrolle, inwieweit algorithmische Systeme bestehendes Recht einhalten (DEK-Forderung Nr. 56¹⁷).

Die Vielzahl an zuständigen Stellen, die der AI-Act in unterschiedlichen Sektoren und administrativen Ebenen vorsieht, unterstreicht die Forderung nach einem bundesweiten Kompetenzzentrum Algorithmische Systeme: Art. 74 (11), (12) und (13) AI-Act sieht vor, dass die zuständigen Marktaufsichtsbehörden Untersuchungen von KI-Systemen vornehmen, was den Zugriff auf KI-Systeme und die Analyse komplexer Daten beinhaltet. Die dafür notwendige technisch-methodische Expertise, um die Rechtmäßigkeit und gesellschaftliche Auswirkungen hochkomplexer KI-Systeme nachvollziehen zu können, kann nicht bei allen zuständigen Stellen vorausgesetzt werden. Etwa bei der Vielzahl an zuständigen Stellen, die mit der Aufsicht von Hochrisiko-KI in den unterschiedlichen Sektoren von nach Annex I betraut sind.

Eine technisch versierte „Unterstützungseinheit“ ist deshalb sinnvoll. Die **Durchsetzung** gesetzlicher Rahmenbedingungen würde damit **weiter** bei den im AI-Act beziehungsweise AI-Act Umsetzungsgesetz festgelegten **zuständigen Stellen** liegen.

- ✚ Der Gesetzgeber sollte bei der zentralen Marktaufsichtsbehörde, die Deutschland nach Art. 70 AI-Act benennen muss, ein **Kompetenzzentrum Algorithmische Systeme** ansiedeln. Dieses kann die übrigen zuständigen sektoralen Marktaufsichtsbehörden (Art. 74 AI-Act) in ihrer Aufsichtstätigkeit durch methodisch-technischen Sachverstand bei Bedarf unterstützen. Diese bleiben aber weiterhin zuständig.

2.5 Sanktionen

Die Folgen für Verbraucher:innen durch Verletzungen der Regeln des AI-Acts können gravierend – bis hin zu grundrechtsverletzend sein. Entsprechend wirksam müssen auch Sanktionen sein. Die Mitgliedstaaten legen die Regeln für Sanktionen und andere

¹⁶ Deutscher Bundestag (s. FN. 8).

¹⁷ Bundesministerium des Innern und für Heimat: Gutachten der Datenethikkommission (2019), URL: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.html> [Geprüft: 08.05.2024].

Durchsetzungsmaßnahmen fest, welche bei Verstößen der Marktteilnehmer gegen den AI-Act anzuwenden sind (Art. 99 AIA).

Sämtliche Verstöße gegen die Vorgaben des **AI-Acts** müssen auch im deutschen Umsetzungsgesetz zum AI-Act **sanktionsbewährt** sein, so wie in Art. 99 AIA vorgesehen. Das deutsche Umsetzungsgesetz sollte die dort vorgesehenen **Sanktionshöhen** widerspiegeln.