



Ausschussdrucksache 21(23)66

vom 17. März 2026

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Dr. Miika Blinn
Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.

Öffentliche Anhörung am 23. März 2026

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Gesetz zur Durchführung der Verordnung über künstliche Intelligenz)

BT-Drs. 21/4594

Verbraucher:innen bei KI- Aufsicht berücksichtigen!

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) anlässlich der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung des Deutschen Bundestages zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Durchführung der Verordnung über künstliche Intelligenz (EU) 2024/1689 (KI-Marktüberwachungs- und Innovationsförderungsgesetzes (KI-MIG-E))

17. März 2026

Inhalt

I. Verbraucherrelevanz.....	3
II. Zusammenfassung.....	4
III. Anmerkungen im Einzelnen.....	5
1. Aufsichtsbehörden auch für Recht auf Erläuterung zuständig.....	5
2. Zentrale Beschwerdestelle	6
2.1 Zentrale Beschwerdestelle: konsequent nutzerfreundlich gestalten	6
2.2 Kommunikation mit allen Behörden aus einem Guss	7
3. Nationaler KI-Beirat.....	9
3.1 Ungleichgewicht zugunsten der Wirtschaft durch unzureichende institutionelle Einbindung von Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Gewerkschaften.....	9
3.2 Beratung der Aufsicht durch Wissenschaft und Zivilgesellschaft nur reaktiv	9
4. Verbraucherinformation durch die BNetzA	12
5. Verbandsklage: Ergänzung im Unterlassungsklagengesetz.....	13
6. Angemessene Behördenausstattung.....	14
Impressum	15

I. Verbraucherrelevanz

Künstliche Intelligenz (KI) beeinflusst den Alltag von Verbraucher:innen in nahezu allen Lebensbereichen. Dies reicht von der Nutzung von Live-Übersetzungshilfen und virtuellen Assistenten auf Smartphones über Chatbots zur Recherche und zur Erstellung von E-Mails bis hin zu persönlichen Empfehlungen von Musik oder Filmen auf Streaming-Plattformen. Im Business-to-Consumer Kontext findet KI ebenfalls Verwendung bei der Echtzeit-Analyse von Kundenemotionalen in Telefon Hotlines¹, als Empfehlungshilfe im Shopping-Bereich, der Bestimmung von Versicherungskonditionen oder beim Bonitätsscoring. Dabei besteht die Gefahr, dass KI die Verbraucher:innen manipuliert und übervorteilt.

Die europäische KI-Verordnung (KI-VO)² soll eine Vielzahl realer KI-Risiken adressieren, denen Verbraucher:innen täglich ausgesetzt sind, und Vertrauen der Verbraucher:innen in KI schaffen. Dabei wird der nationalen KI-Aufsicht eine zentrale Rolle zukommen. Allerdings müssen Verbraucher:innen in der Aufsicht eine Stimme erhalten, die darauf achtet, dass ihre Rechte nicht den kommerziellen Interessen von Unternehmen untergeordnet werden. Dies wird dabei helfen, Verbraucher:innen konsequent vor KI-basierter Manipulation, Übervorteilung, Diskriminierung und fehlerhaften KI-Systemen zu schützen. Eine effektive Rechtsdurchsetzung im Sinne der Verbraucher:innen kommt auch rechtstreuen Wettbewerbern und dem fairen Wettbewerb zugute.

Nur wenn Verbraucher:innen merken, dass die Aufsicht sie konsequent schützt und sie ihre Rechte aus der KI-VO niedrigschwellig wahrnehmen können, entsteht Vertrauen in die Marktaufsicht und damit in die Handlungsfähigkeit des Staates, sie vor missbräuchlicher KI zu schützen. Schlussendlich befördert ein solches Vertrauen auch die Akzeptanz und damit die Verbreitung von KI im Alltag.

¹ 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> [Access: 11.04.2024].

² Europäisches Parlament und Rat: Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Verordnung über künstliche Intelligenz) (2024), URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ%3AL_202401689.

II. Zusammenfassung

Die nachfolgenden Vorschläge zur Anpassung des KI-Marktüberwachungs- und Innovationsförderungsgesetz (KI-MIG)³ sollen sicherstellen, dass die Interessen der Verbraucher:innen in der Aufsichtstätigkeit angemessen berücksichtigt werden und Verbraucher:innen ihre individuellen Rechte nach der europäischen KI-VO wahrnehmen können.

- Es sollte klargestellt werden, dass zu den inhaltlichen **Aufgaben** der **Marktüberwachungsbehörden** auch das Kapitel IX der KI-VO gehört und damit die Aufsicht über die Einhaltung des **Rechts** der Verbraucher:innen auf **Erläuterung** von **Hochrisiko-KI-Entscheidungen**.
- Der Gesetzgeber sollte festschreiben, dass das **zentrale Beschwerdemanagementsystem** bei der **BNetzA** leicht zugänglich und benutzerfreundlich sein und präzise sowie angemessen begründete Beschwerden ermöglichen muss. Ein bloßer Verweis auf die Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung genügt hierfür nicht.
- Auch **nach Weiterleitung** einer **Beschwerde** durch die BNetzA an eine andere zuständige sektorale **Behörde** sollte die **Kommunikation** zwischen Beschwerdeführer:in und neuer Behörde **weiterhin über** das zentrale **Beschwerdeportal** der BNetzA erfolgen. Ein Behörden-Ping-Pong für Verbraucher:innen muss vermieden werden.
- Die BNetzA muss Verbraucher:innen durch **Informationen** und **praktische Hilfestellung** in der Wahrnehmung ihres **Rechts auf Beschwerde** (Art. 85 KI-VO) und ihres **Rechts auf Erläuterung** von Hochrisiko-KI (Art. 86 KI-VO) unterstützen.
- Es bedarf eines **unabhängigen nationalen KI-Beirats** bei der BNetzA, der die Perspektiven von Wissenschaft und Zivilgesellschaft systematisch und verbindlich in die Aufsicht tragen kann. Der Kabinettsentwurf bleibt mit der vagen Vorgabe einer „angemessenen“ und „regelmäßigen“ Einbeziehung von Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und Unternehmen deutlich hinter diesem Anspruch zurück. Der nationale KI-Beirat sollte Aufsichtsbehörden beraten, Stellungnahmen und Empfehlungen abgeben, und Informations- und Auskunftsrechte gegenüber Marktaufsichtsbehörden erhalten.
- Die **Ergänzung** der **KI-VO** im Anhang I der **Verbandsklagerichtlinie** sollte äquivalent in den Katalog der einschlägigen Verbraucherschutzgesetze in § 2 Absatz 2 Unterlassungsklagengesetz (U-KlaG) aufgenommen werden.
- Das KI-MIG muss den **Erfüllungsaufwand** aller zuständigen **Stellen** und **Behörden berücksichtigen**. Der Entwurf unterschätzt den Ressourcenbedarf der KI-Aufsicht deutlich: Die Reduzierung von ursprünglich 129 auf nur 43 Planstellen für die BNetzA ist nicht nachvollziehbar und muss korrigiert werden, um die wirksame Durchsetzung der KI-VO sicherzustellen.

³ Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung: Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz - KI-Marktüberwachungs- und Innovationsförderungsgesetzes (KI-MIG) (2026), URL: <https://bmds.bund.de/service/gesetzgebungsverfahren/gesetz-zur-durchfuehrung-der-ki-verordnung>.

III. Anmerkungen im Einzelnen

1. Aufsichtsbehörden auch für Recht auf Erläuterung zuständig

Der Entwurf des KI-MIG zur Durchführung der europäischen KI-VO beschreibt in der Gesetzesbegründung zu § 2 die inhaltlichen Aufgaben der Marktüberwachungsbehörden. Er nennt die verbotenen Praktiken im KI-Bereich (Kapitel II KI-VO), Hochrisiko-KI-Systeme (Kapitel III KI-VO), Transparenzpflichten für Anbieter und Betreiber bestimmter KI-Systeme (Kapitel IV KI-VO) und die Prüfung eines KI-Systems im Hinblick auf seine Einstufung als Hochrisiko-KI-System auf der Grundlage von Art 6. KI-VO.

Die Begründung zur Zuständigkeit der Marktüberwachungsbehörden nach § 2 KI-MIG-E⁴ erwähnt hingegen nicht das Kapitel IX KI-VO. Dieses Kapitel enthält das Recht der Verbraucher:innen und Bürger:innen auf eine Erläuterung von Entscheidungen durch Hochrisiko-KI im Einzelfall (Art. 86 KI-VO). Zuständig für die Überwachung und Durchsetzung des Erläuterungsrechts nach Artikel 86 KI-VO sind in den Mitgliedstaaten die benannten Marktüberwachungsbehörden nach Artikel 70 KI-VO mithin die in § 2 KI-MIG-E aufgeführten Marktüberwachungsbehörden. Verweigern beispielsweise Unternehmen Verbraucher:innen dieses Recht auf Erläuterung oder geben nur unzureichende, nicht aussagekräftige Erläuterungen heraus, ergibt sich daraus ein Handlungsbedarf für die jeweils nach § 2 KI-MIG-E zuständige Behörde, die Vorgaben von Art. 86 KI-VO durchzusetzen.

Recht auf Erläuterung von KI-Entscheidungen

Der Gesetzgeber sollte klarstellen, dass zu den inhaltlichen **Aufgaben** der **Marktüberwachungsbehörden** auch Kapitel IX der KI-VO gehört. Das umfasst die Aufsicht über die Einhaltung des **Rechts** der Verbraucher:innen auf **Erläuterung** von **Hochrisiko-KI-Entscheidungen**.

Die Gesetzesbegründung zu § 2 KI-MIG-E sollte bei der Aufzählung der inhaltlichen Aufgaben der Marktüberwachungsbehörden auch das Recht auf Erläuterung der Entscheidungsfindung im Einzelfall nach Art. 86 KI-VO explizit aufführen.

Formulierungsvorschlag: Gesetzesbegründung (Besonderer Teil): Zu § 2 (Marktüberwachungsbehörden)

„Zu § 2 (Marktüberwachungsbehörden)

§ 2 legt die jeweils zuständige Marktüberwachungsbehörde fest.

Inhaltlich umfassen die Aufgaben der Marktüberwachung die Aufsicht über die Einhaltung der Vorschriften zu verbotenen Praktiken im KI-Bereich (Kapitel II der Verordnung (EU) 2024/1689), zu Hochrisiko-KI-Systemen (Kapitel III der Verordnung (EU) 2024/1689), ~~und~~ zu Transparenzpflichten für Anbieter und Betreiber bestimmter KI-Systeme (Kapitel IV der Verordnung (EU) 2024/1689), **und das Recht auf Erläuterung der Entscheidungsfindung im Einzelfall (Artikel 86 der Verordnung (EU) 2024/1689).**

Die Zuständigkeit der Marktüberwachungsbehörden nach dieser Vorschrift erstreckt sich auch auf die Prüfung eines KI-Systems im Hinblick auf seine Einstufung als Hochrisiko-KI-System auf

⁴ Vgl. KI-MIG-E Seite 52

der Grundlage der in Artikel 6 der Verordnung (EU) 2024/1689 festgelegten Bedingungen und der Leitlinien der Kommission.“

2. Zentrale Beschwerdestelle

2.1 Zentrale Beschwerdestelle: konsequent nutzerfreundlich gestalten

Nutzerfreundlichkeit im Gesetzestext festschreiben

§ 8 KI-MIG-E sieht vor, dass die BNetzA als zentrale Beschwerdestelle für Verbraucher:innen zur Konkretisierung des Art. 85 KI-VO fungiert und dass Verbraucher:innen jegliche Verstöße gegen die KI-VO bei der BNetzA melden können. Der vzbv begrüßt grundsätzlich den Ansatz, **dass Verbraucher:innen nicht** selbst die **Aufsichtsbehörden recherchieren müssen**, die nach § 2 KI-MIG-E für die Bearbeitung ihrer Beschwerde zuständig sind.

Aus Sicht der Verbraucher:innen ist kritisch anzumerken, dass die Bundesregierung den zuvor im Referentenentwurf vom 11.09.2025 vorgesehenen Anspruch an ein „leicht zugängliches [...] und benutzerfreundliches“ Beschwerdemanagementsystem, welches „die Einreichung hinreichend präziser und angemessen begründeter Beschwerden“ ermöglichen soll, aus dem Gesetzestext gestrichen hat. Der Wortlaut im KI-MIG-E beschränkt sich nun auf den Verweis, dass das System „gemäß den Anforderungen der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung“ (BITV)⁵ einzurichten ist.

Damit entfällt eine der zentralen Komponenten für Verbraucher:innen. Die Anforderungen der BITV gewährleisten zwar Barrierefreiheit, enthalten aber keine Vorgaben zur weiteren Nutzerfreundlichkeit bei der Beschwerdeeinreichung. Dies bedeutet einen Rückschritt gegenüber dem Referentenentwurf. Im Interesse der Verbraucher:innen sollte der Gesetzestext sicherstellen, dass Beschwerden ohne Hürden, intuitiv und verständlich eingereicht werden können. In der Gesetzesbegründung wird lediglich darauf verwiesen, dass „moderne technische Systeme schon bei Eingabe der Beschwerde durch die Beschwerdeführer“ genutzt werden sollen. Es ist nicht sachgerecht, zentrale Vorgaben zur Nutzerfreundlichkeit in die unverbindliche Gesetzesbegründung zu verlagern; sie müssen im Gesetzestext selbst verankert werden, um einen wirksamen und wirklich niedrighschweligen Zugang für Verbraucher:innen sicherzustellen.

Nicht nur Weiterleitung der Beschwerde nutzerfreundlich ausgestalten

Die Gesetzesbegründung zu § 8 Absatz 3 KI-MIG-E konzentriert sich beim „bürgerfreundlichen Beschwerdemanagement“ im Wesentlichen auf die Weiterleitung von Beschwerden an die nach § 2 KI-MIG-E zuständigen Behörden. Die eigentliche Interaktion zwischen Beschwerdeführer:innen und der BNetzA oder anderen zuständigen Behörden wird im Gesetzestext gar nicht geregelt. Die Gesetzesbegründung erwähnt nur am Rand, dass „moderne technische Systeme schon bei Eingabe der Beschwerde“ genutzt werden sollen. Der Verweis der Gesetzesbegründung im KI-MIG-E auf ein nutzerfreundliches, effizientes und barrierefreies Beschwerdemanagement sollte nicht nur auf die Weiterleitung der Beschwerde fokussieren, sondern explizit den gesamten Kommunikationsprozess zwischen Beschwerdeführer:in und Behörden erfassen. Nur wenn die Kommunikation mit der

⁵ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: BITV 2.0 - Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (2011), URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bitv_2_0/BJNR184300011.html [Access: 16.02.2026].

Aufsicht durchgängig einfach und unkompliziert ist, entsteht bei Verbraucher:innen das Gefühl, ernst genommen zu werden – dies stärkt ihre Selbstwirksamkeit und das Vertrauen in die Aufsicht.

Im Gesetzestext festlegen: Zentrale Beschwerdestelle nutzerfreundlich gestalten

Der Gesetzgeber sollte den früheren Wortlaut wieder aufnehmen und im Gesetzestext klarstellen, dass das Beschwerdemanagementsystem leicht zugänglich und benutzerfreundlich auszugestalten ist, die Einreichung hinreichend präziser und angemessen begründeter Beschwerden ermöglichen und den Anforderungen der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV) genügen soll. Der bloße Verweis auf die BITV wie in § 8 Absatz 3 KI-MIG-E vorgesehen, ist hierfür nicht ausreichend.

Formulierungsvorschlag: § 8 Zentrale Beschwerdestelle Absatz (3)

*„(3) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben als zentrale Beschwerdestelle richtet die Bundesnetzagentur ein Beschwerdemanagementsystem gemäß den Anforderungen der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung ein, **das leicht zugänglich und benutzerfreundlich ist und die Einreichung hinreichend präziser und angemessen begründeter Beschwerden durch Betroffene ermöglicht.**“*

2.2 Kommunikation mit allen Behörden aus einem Guss

Behörden Ping-Pong verhindern

Leitet die BNetzA Beschwerden an zuständige sektorale Behörden weiter, ist eine nutzerfreundliche Kommunikation zwischen Behörde und Beschwerdeführer:in nicht mehr sichergestellt. Beispielsweise wenn die „neuen“ nach § 2 KI-MIG-E zuständigen Behörden bei Rückfragen an die Beschwerdeführer:in Kommunikationswege nutzen, die im Gegensatz zur Kommunikation über das zentrale Beschwerdeportal als umständlich und bürgerfern wahrgenommen werden. Diese könnten vom analogen Schriftverkehr über E-Mail bis zum Fax reichen. Der somit in § 8 KI-MIG-E angelegte mögliche **Bruch in der Kommunikation** zwischen Aufsicht und Verbraucher:innen birgt ein hohes Frustrationsrisiko und in der Folge sinkende Akzeptanz und geringe Nutzung der Beschwerdemöglichkeit durch Verbraucher:innen.

Vorbild Digitale-Dienste-Gesetz (DDG)

Das Digitale-Dienste-Gesetz (DDG)⁶ verpflichtet in § 20 DDG die BNetzA, über den gesamten Zeitraum eines Beschwerdeverfahrens Ansprechpartnerin der Beschwerdeführer:innen zu bleiben. Dieses Modell gewährleistet Kontinuität, Transparenz und eine zentrale Kommunikationsschnittstelle. Es ist nicht ersichtlich, warum der KI-MIG-E dieses erfolgreiche und verbraucherfreundliche Prinzip nicht auch für die KI-Aufsicht übernimmt. Damit steigt das Risiko einer zersplitterten Kommunikationslandschaft erheblich.

Aus Sicht des Verbraucherschutzes ist es notwendig, das klare Kommunikationskonzept des DDG auf das KI-MIG-E zu übertragen. Kern muss die Maßgabe sein, dass die Kommunikation zwischen Beschwerdeführer:innen und zuständiger Behörde auch nach einer Weiterleitung durch die BNetzA über das zentrale Beschwerdeportal erfolgt. Nur so können Verbraucher:innen ihre Rechte wirksam wahrnehmen und ihre Beschwerde transparent verfolgen. Insbesondere für Beschwerden zu

⁶ Digitale-Dienste-Gesetz (DDG) vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149), URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/ddg/index.html#BJNR0950B0024BJNE00200000> [Access: 16.03.2026].

KI-Systemen, die oft mehrere Behörden betreffen, braucht es ein konsistentes, zentrales Kommunikationsregime.

Kommunikation über zentrales Beschwerdeportal

Der KI-MIG-E sollte eine Kommunikation der Beschwerdeführer:innen mit der Aufsicht „aus einem Guss“ anstreben. § 8 Absatz 3 KI-MIG-E sollte festlegen, dass auch nach der Weiterleitung einer Beschwerde an eine andere zuständige Behörde durch die BNetzA die Kommunikation zwischen Beschwerdeführer:in und neuer Behörde weiterhin über das zentrale Beschwerdeportal der BNetzA erfolgt.

Formulierungsvorschlag: § 8 Zentrale Beschwerdestelle Absatz (3a NEU)

„(3a) Auch nach der Weiterleitung einer über das zentrale Beschwerdeportal eingegangenen Beschwerde durch die Bundesnetzagentur an eine nach diesem Gesetz zuständige Behörde nach §2 Absatz 2 erfolgt die Kommunikation zwischen der Beschwerdeführerin oder dem Beschwerdeführer und der neuen Behörde weiterhin über das zentrale Beschwerdeportal der Bundesnetzagentur. Gesetzlich zwingende Formvorschriften bleiben unberührt.“

Formulierungsvorschlag für Gesetzesbegründung (Besonderer Teil): „Zu § 8 (Zentrale Beschwerdestelle) Zu Absatz 3a (NEU)

„Zu Absatz 3a (NEU)

Mit § 8 Absatz 3a KI-MIG wird klargestellt, dass die Kommunikation zwischen der Beschwerdeführerin oder dem Beschwerdeführer und der nach Weiterleitung zuständigen Behörde grundsätzlich über das von der Bundesnetzagentur betriebene zentrale Beschwerdeportal fortgeführt wird. Damit wird die zentrale Rolle der Bundesnetzagentur als nutzerfreundliche Anlauf- und Kommunikationsschnittstelle (zentrale Beschwerdestelle) funktional vervollständigt: Die Bürger:innen müssen den Kommunikationskanal nicht wechseln, auch wenn die materielle Zuständigkeit gemäß § 2 auf eine andere Behörde übergeht. Dies stärkt Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Barrierefreiheit des Verfahrens und reduziert Schnittstellenbrüche in Fällen, in denen mehrere Behörden involviert sind.

Die Regelung dient der effektiven Ausübung des in Artikel 85 der Verordnung (EU) 2024/1689 verankerten Beschwerderechts. Die sachliche Zuständigkeit der empfangenden Marktüberwachungsbehörde bleibt davon unberührt.

Satz 2 stellt klar, dass gesetzlich zwingende Formvorschriften unberührt bleiben. Soweit einzelne Behörden in besonderen Materien Schrift-, Zustell- oder Signaturerfordernisse zu beachten haben, werden diese eingehalten; zusätzlich ist der wesentliche Kommunikationsinhalt über das zentrale Beschwerdeportal zugänglich zu machen, um die verfahrensbegleitende Transparenz für die beschwerdeführende Person zu sichern. Die technische Abwicklung knüpft an das in § 8 Absatz 3 vorgesehene, barrierefreie Beschwerdemanagementsystem der Bundesnetzagentur an und erfordert eine elektronische Schnittstelle, über die die zuständige Behörde ihre verfahrensrelevanten Informationen zur Portalbereitstellung übermittelt.“

3. Nationaler KI-Beirat

3.1 Ungleichgewicht zugunsten der Wirtschaft durch unzureichende institutionelle Einbindung von Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Gewerkschaften

Die Gestaltung der Aufsichtsstruktur muss sicherstellen, dass die Marktaufsichtsbehörden in der Praxis die berechtigten Interessen und Rechte von Verbraucher:innen angemessen berücksichtigen. Hierbei kann der Beirat des Digital Service Koordinators (DSC) nach § 21 DDG,⁷ der bei der BNetzA angesiedelt wurde, als Vorbild dienen.

Die KI-VO sieht an verschiedenen Stellen den Austausch zwischen Aufsicht und Unternehmen vor. Dies ist auch national im KI-MIG-E vorgesehen, etwa im Rahmen der Reallabore. Dahingegen fehlt im nationalen Governance-Modell des KI-MIG-E eine gleichwertige institutionelle Verankerung des Austausches zwischen Aufsicht und der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und Wissenschaft.

Immerhin sieht § 5 Satz 2 Nummer 4 KI-MIG-E nun vor, dass das Koordinierungs- und Kompetenzzentrum eine „angemessene, transparente und regelmäßige Einbeziehung der Zivilgesellschaft, der Gewerkschaften, der Wirtschaft und der Wissenschaft und Forschung sowie der Länder“ sicherstellt. Dies ist ein Fortschritt gegenüber dem Referentenentwurf, in dem entsprechende Vorgaben im Gesetzestext fehlten, beziehungsweise in vager Form in die Gesetzesbegründung verlagert wurden. Gleichwohl bleibt der Ansatz des KI-MIG-E unzureichend.

Erstens ist offen, was als „angemessene Einbeziehung“ im Sinne des Gesetzes zu verstehen ist. Das Spektrum möglicher Interpretationen ist breit und reicht von punktuellen Konsultationen bis zu intensivem Austausch. Zweitens lässt der Begriff „regelmäßig“ große Spielräume zu: Auch eine einmal jährlich organisierte Anhörung würde dem Wortlaut genügen, ohne einen strukturierten Austausch sicherzustellen. Drittens fehlt eine verbindliche organisatorische Form, die einen kontinuierlichen, strukturierten Austausch sicherstellt. Auch die Gesetzesbegründung bietet hierzu keine Auslegungshilfe.

3.2 Beratung der Aufsicht durch Wissenschaft und Zivilgesellschaft nur reaktiv

Im KI-MIG-E ist ein Austausch mit externem Sachverstand aus der Wissenschaft beziehungsweise Zivilgesellschaft an zwei Stellen vorgesehen. Die beratende Rolle von Wissenschaft und Zivilgesellschaft ist allerdings nicht angemessen und es besteht das Risiko, dass neu aufkommende Probleme im Zusammenhang mit KI keine Berücksichtigung finden:

- Die in § 2 Absatz (9) KI-MIG-E vorgesehene Unterstützung der Marktaufsichtsbehörden durch Wissenschaftler aus dem europäischen wissenschaftlichen Gremium unabhängiger Sachverständiger (nach Art. 68 KI-VO) ist aus zwei Gründen nicht ausreichend. Erstens erfolgt die Beratung durch die Wissenschaft nur auf Anfrage der Behörden. Probleme, die Behörden nicht von sich aus im Blick haben, bleiben unberücksichtigt. Zweitens dürfte den wissenschaftlichen Beratern aus dem EU-Gremium regelmäßig die spezifisch deutsche Perspektive fehlen. Diese wäre für

⁷ 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.

die nationale Aufsicht jedoch besonders wichtig, da sie sich mit KI-Systemen in spezifisch deutschen Kontexten befassen wird beispielsweise im Schulbereich oder im Gesundheitssystem.

- Das nach § 5 KI-MIG-E einzurichtende Koordinierungs- und Kompetenzzentrum hat nach § 5 Satz 1 Nummer 3 KI-MIG-E die Aufgabe, die Aufstellung von Verhaltenskodizes „zu erleichtern“. Nach der Gesetzesbegründung kann das Kompetenzzentrum zu diesem Zweck den Austausch zwischen Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft fördern. Ein strukturiertes Beratungsformat der Behörden, in der Wissenschaft und Zivilgesellschaft proaktiv neu aufkommender Probleme mit KI an die Behörden herantragen können, ist auch hier nicht vorgesehen.

Nationalen KI-Beirat einrichten

Eine effektive nationale Aufsicht sollte auch die Perspektive aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft systematisch und verbindlich berücksichtigen, nicht nur die der Wirtschaft. Der Kabinettsentwurf bleibt mit der bloßen Vorgabe einer „angemessenen“ und „regelmäßigen“ Einbeziehung deutlich hinter diesem Anspruch zurück. Hierfür muss ein **unabhängiger nationaler KI-Beirat** bei der BNetzA eingerichtet werden. Dieser sollte ausgewogen mit Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft besetzt sein. Er sollte die BNetzA sowie die sektoral zuständigen KI-Aufsichtsbehörden beraten. Der Beirat des Digital Service Koordinators (DSC) nach §21 DDG sollte hierbei als Vorbild dienen.

Formulierungsvorschlag: § 8a (NEU) KI-Beirat

„§8a (NEU) KI-Beirat

(1) Bei der Bundesnetzagentur wird ein KI-Beirat eingerichtet.

(2) Der KI-Beirat besteht aus den folgenden 16 Mitgliedern:

- 1. vier Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft,*
- 2. acht Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft, einschließlich Verbraucherverbänden, und*
- 3. vier Vertreterinnen und Vertreter von Wirtschaftsverbänden.*

Unternehmen können nicht Mitglieder des KI-Beirats sein. Die Vertreterinnen und Vertreter sollen hinsichtlich der Art und Weise der zugrundeliegenden Technik oder des Einsatzes von KI-Systemen über besondere rechtliche, wirtschaftswissenschaftliche, sozialpolitische oder technologische Erfahrungen oder über ausgewiesene einschlägige wissenschaftliche Kenntnisse verfügen.

(3) Der KI-Beirat hat die Aufgabe,

- 1. die KI-Marktüberwachungskammer nach § 4, das Koordinierungs- und Kompetenzzentrum für die Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 nach § 5 und die weiteren zuständigen Marktüberwachungsbehörden nach § 2 in grundsätzlichen Fragen der Anwendung und Durchsetzung der Verordnung (EU) 2024/1689 zu beraten,*
- 2. der KI-Marktüberwachungskammer nach § 4, dem Koordinierungs- und Kompetenzzentrum für die Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 nach § 5 und den weiteren zuständigen*

Marktüberwachungsbehörden nach § 2 allgemeine Empfehlungen zur wirkungsvollen und einheitlichen Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 vorzuschlagen und

3. wissenschaftliche Fragestellungen an die die KI-Marktüberwachungskammer nach §4, das Koordinierungs- und Kompetenzzentrum für die Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 nach § 5 und die weiteren zuständigen Marktüberwachungsbehörden nach § 2 heranzutragen.

(4) Die Mitglieder des KI-Beirats werden vom Deutschen Bundestag vorgeschlagen und für die Dauer der Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung berufen. Sie bleiben nach Beendigung der Wahlperiode des Deutschen Bundestages noch so lange im Amt, bis die neuen Mitglieder berufen worden sind. Die Mitglieder des KI-Beirats können auf ihre Mitgliedschaft verzichten. Der Verzicht ist gegenüber dem Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung schriftlich oder elektronisch zu erklären. Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so ist unverzüglich an seiner Stelle ein neues Mitglied zu berufen.

(5) Die Mitglieder des KI-Beirats sind in der Ausübung ihrer Tätigkeit im KI-Beirat unabhängig, unterliegen keinen Weisungen und sind ausschließlich dem öffentlichen Interesse verpflichtet.

(6) Der KI-Beirat gibt sich eine Geschäftsordnung.

(7) Der KI-Beirat wählt nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied.

(8) Für den KI-Beirat unterhält die Bundesnetzagentur eine Geschäftsstelle. Diese Geschäftsstelle muss angemessen ausgestattet werden.

(9) Die Mitglieder des KI-Beirats erhalten Ersatz von Reisekosten und ein angemessenes Sitzungsgeld, das das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung festsetzt.

(10) Der KI-Beirat soll mindestens einmal im Vierteljahr zu einer Sitzung zusammentreten. Sitzungen sind anzuberaumen, wenn die KI-Marktüberwachungskammer, das Koordinierungs- und Kompetenzzentrum für die Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 oder mindestens drei Mitglieder des KI-Beirats die Einberufung beantragen. Die oder der Vorsitzende des KI-Beirats kann jederzeit eine Sitzung anberaumen. Der KI-Beirat kann andere Einrichtungen und Gruppen im Rahmen seiner Tätigkeit in geeigneter Form einbeziehen.

(11) Die Sitzungen sind öffentlich, soweit der KI-Beirat nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung nichts anderes beschließt. Die schriftlichen Dokumente des KI-Beirats wie Berichte, Empfehlungen, Gutachten und Positionspapiere sind frei zugänglich auf der Internetseite der Bundesnetzagentur zu veröffentlichen, soweit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von betroffenen Unternehmen gewahrt werden und die Dokumente keine vertraulichen Informationen oder Informationen aus laufenden Verfahren betreffen.

(12) Die Vorsitzende oder der Vorsitzende der KI-Marktüberwachungskammer und die Leiterin oder der Leiter des Koordinierungs- und Kompetenzzentrums für die Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 oder deren Stellvertretung nimmt an den Sitzungen teil. Sie müssen während der Sitzung jederzeit gehört werden.

(13) Der KI-Beirat berichtet dem Deutschen Bundestag jährlich über seine Tätigkeit nach Absatz 3 sowie im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der KI-Marktüberwachungskammer, dem Koordinierungs- und Kompetenzzentrum für die Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 und den anderen zuständigen Marktüberwachungsbehörden nach § 2.

(14) Die KI-Marktüberwachungskammer, das Koordinierungs- und Kompetenzzentrum für die Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 und die anderen zuständigen Marktüberwachungsbehörden nach § 2 informieren den KI-Beirat auf Verlangen, im Falle der KI-Marktüberwachungskammer über den Tätigkeitsbericht nach § 4 Absatz 4 hinaus, über ihre Tätigkeiten. Dabei sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach Artikel 78 der Verordnung (EU) 2024/1689 zu wahren. Die Information erfolgt in der Regel in den Sitzungen des KI-Beirats.“

Formulierungsvorschlag: Gesetzesbegründung (Besonderer Teil): Zu § 8a (NEU) KI-Beirat „Zu § 8a (NEU) KI-Beirat

Die Vorschrift ergänzt die Aufsichtsstruktur zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 um ein unabhängiges Beratungsgremium bei der Bundesnetzagentur. Der KI-Beirat schafft einen verbindlichen Rahmen für die systematische Einbeziehung von Wissenschaft, Zivilgesellschaft – einschließlich Verbraucherverbänden – sowie Wirtschaft.

Der KI-Beirat ermöglicht es den Aufsichtsbehörden, technische Entwicklungen, Risiken und gesellschaftliche Auswirkungen von KI frühzeitig zu erkennen. Er stärkt damit die praktische Umsetzung des risikobasierten Ansatzes der Verordnung (EU) 2024/1689. Die stärkere Gewichtung zivilgesellschaftlicher Perspektiven trägt dem Umstand Rechnung, dass Verbraucher von KI-Systemen häufig betroffen sind, aber keine gleichwertigen Einflussmöglichkeiten besitzen. Der Ausschluss unmittelbar betroffener Unternehmen aus der Mitgliedschaft sichert die Unabhängigkeit des Gremiums und verhindert Interessenkonflikte.

Die Orientierung am Beirat der Koordinierungsstelle für digitale Dienste nach § 21 des Digitale-Dienste-Gesetzes gewährleistet ein bewährtes Modell sinnvoller extern-pluraler Beratung. Die Aufgaben des KI-Beirats – Beratung in grundsätzlichen Fragen der Anwendung der KI-Verordnung, Erarbeitung von Empfehlungen und das Einbringen wissenschaftlicher Fragestellungen – zielen auf eine kohärente, sachkundige und grundrechtsorientierte Aufsicht.

Regelungen zur Berufung, Amtszeit, Unabhängigkeit sowie zur Transparenz der Arbeit des Beirats sichern nachvollziehbare Entscheidungsprozesse und demokratische Legitimation. Die jährliche Berichterstattung an den Deutschen Bundestag stärkt parlamentarische Kontrolle. Zugleich werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach Art. 78 KI-VO gewahrt.

Insgesamt erhöht § 8a (neu) die Qualität, Kohärenz und Legitimation der nationalen KI-Aufsicht. Der KI-Beirat verbessert die frühzeitige Erkennung von Risiken und stärkt eine verbraucherorientierte und grundrechtskonforme Umsetzung des europäischen Rechtsrahmens.“

4. Verbraucherinformation durch die BNetzA

Damit Verbraucher:innen ihr Recht auf **Beschwerde** (Art. 85 KI-VO) und Recht auf **Erläuterung** von Hochrisiko-KI (Art. 86 KI-VO) effektiv **wahrnehmen** können, müssen sie von Seiten der Marktaufsicht umfassende **Aufklärung** sowie **praktische Hilfestellung** bei der Wahrnehmung ihrer Rechte erhalten.

Die Verbraucherzentralen werden im Rahmen ihrer Tätigkeit Verbraucher:innen Informationen zur KI-VO bereitstellen und bei Anfragen beraten. Gleichwohl werden sich Verbraucher:innen nach § 8 KI-MIG-E in der Regel an die BNetzA wenden, um ihr Recht auf Beschwerde nach Art. 85 KI-VO wahrzunehmen. Aus diesem Grund sollte die BNetzA ebenfalls Verbraucher:innen alle für sie relevanten Informationen bereitstellen, um sie über ihre Rechte zu informieren und bei Beschwerden zu unterstützen.

§ 12 KI-MIG-E Absatz 1 sieht vor, dass die BNetzA, im Sinne der Innovationsförderung „allgemeine Informationen und Anleitungen zur Anwendung der [KI-VO]“ für Unternehmen bereitstellt. Komplementär hierzu sollte der Gesetzgeber der BNetzA den Auftrag zur Informationsbereitstellung für betroffene Bürger:innen und Verbraucher:innen erteilen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Betroffene ohne eine solche Hilfestellung die KI-VO durchdringen und ihre Rechte wahrnehmen können. Diese Informationsbereitstellung sollte an die nach § 8 KI-MIG-E Absatz 3 durch die BNetzA einzurichtende Zentrale Beschwerdestelle angebunden werden. Denn diese dürfte sich für betroffene Bürger:innen ohnehin als erste Anlaufstelle der KI-Aufsicht entwickeln.

Aufklärung und praktische Hilfestellung für Verbraucher:innen und Bürger:innen

Der Gesetzgeber sollte der BNetzA einen Informations- und Hilfsauftrag gegenüber Verbraucher:innen und Bürger:innen erteilen.

Änderungsvorschlag:

In § 8 KI-MIG-E wird ein neuer Absatz (5) eingefügt:

„(5) Die Bundesnetzagentur stellt über die Zentrale Beschwerdestelle konkrete Informationen und Anleitungen für betroffene natürliche Personen zur Wahrnehmung ihrer Rechte nach der Verordnung (EU) 2024/1689 bereit.“

5. Verbandsklage: Ergänzung im Unterlassungsklagengesetz

Durch Art. 110 KI-VO wird die KI-VO in Anhang I der Verbandsklagerichtlinie (EU) 2020/1828 aufgenommen. Somit können klageberechtigte Organisationen die Vorgaben der KI-VO über die zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung durchsetzen. Ebenso wie der bisherige Anhang I der Verbandsklagerichtlinie (EU) 2020/1828 ist deshalb auch diese Ergänzung ins deutsche Recht zu übertragen und in § 2 Absatz 2 Unterlassungsklagengesetz (UkLaG)⁸ aufzunehmen. Es gibt keinen Grund, warum der Gesetzgeber bei dieser Ausweitung im Unionsrecht nicht ebenso verfahren sollte.

Verbandsklage: Ergänzung KI-VO in UkLaG

Die Ergänzung der KI-VO im Anhang I der Verbandsklagerichtlinie sollte in den Katalog der einschlägigen Verbraucherschutzgesetze in § 2 Absatz 2 UkLaG aufgenommen werden.

Änderungsvorschlag:

Nach Artikel 4 Änderung des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes wird ein neuer Artikel 5 „Änderung des Unterlassungsklagengesetzes“ eingefügt:

„Artikel 5 Änderung des Unterlassungsklagengesetzes

Das Unterlassungsklagengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 2002 (BGBl. I S. 3422, 4346), das zuletzt durch Artikel 62 des Gesetzes vom 4. Februar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 33) geändert worden ist“, wird wie folgt geändert:

⁸ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (Unterlassungsklagengesetz - UkLaG) (2026), URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/uklag/> [Access: 18.02.2026].

1. In § 2 Absatz 2 wird nach Nummer 57 folgende Nummer 58 eingefügt:

„(58) Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (KI-Verordnung).“

6. Angemessene Behördenausstattung

Die Durchführung der KI-Verordnung erfordert eine leistungsfähige und ausreichend ausgestattete Aufsichtsstruktur. Die BNetzA übernimmt als Marktüberwachungsbehörde, Koordinierungs- und Kompetenzzentrum, zentrale Anlaufstelle, Betreiberin eines KI-Reallabors und Initiatorin innovativ-fördernder Maßnahmen zentrale und technisch anspruchsvolle Aufgaben. Der Referentenentwurf vom 04.08.2025 veranschlagte dafür bei der BNetzA insgesamt 129 Planstellen. Dies spiegelte die fachliche Einschätzung wider, dass der Vollzug der KI-Verordnung erhebliche technische Expertise und Personalressourcen erfordert.

Der KI-MIG-E reduziert diesen Bedarf jedoch drastisch auf insgesamt 43 Planstellen – auf ein Drittel des zuvor ermittelten Bedarfs. Diese Reduzierung ist weder fachlich nachvollziehbar noch realistisch. Es bleibt unklar, wie die BNetzA die erheblich komplexeren Aufgaben der KI-Regulierung mit so wenigen Personalressourcen erfüllen soll.

Der Vergleich mit der Rolle der BNetzA als Digital Services Coordinator (DSC) nach dem DDG zeigt die Unstimmigkeit deutlich: Für den Vollzug des DDG hat die Bundesregierung der BNetzA mit 99 Planstellen insgesamt deutlich mehr Ressourcen zugeordnet.⁹ Die KI-VO umfasst jedoch stärker technikzentrierte, risikobasierte und sektorenübergreifende Anforderungen. Der Personalbedarf für die KI-Aufsicht dürfte demnach klar über dem des DDG liegen. Auch der verpflichtende Einbezug weiterer Stellen nach Art. 77 Absatz 2 KI-Verordnung – etwa die Datenschutzaufsicht oder die Antidiskriminierungsstelle – erzeugt zusätzlichen Koordinationsaufwand für die BNetzA, der im KI-MIG-E nicht angemessen berücksichtigt wird.

Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass die BNetzA entsprechend Art. 70 Absatz 3 KI-Verordnung mit ausreichend Personal und Mitteln ausgestattet wird. Nur so kann eine wirksame, unabhängige KI-Aufsicht und damit ein funktionierender, fairer Wettbewerb und der Schutz von Verbraucher:innen sichergestellt werden.

Personalbedarf aufstocken

Der KI-MIG-E unterschätzt den Ressourcenbedarf der KI-Aufsicht. Die Reduzierung von 129 Planstellen auf 43 Planstellen ist weder fachlich noch organisatorisch nachvollziehbar und muss korrigiert werden, um die wirksame Durchsetzung der KI-VO sicherzustellen. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Komplexität der KI-Regulierung und der KI-Systeme, die die BNetzA zu beaufsichtigen hat.

⁹ Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes 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 (2024), URL: [https://dserver.bundestag.de/btd/20/100/2010031.pdf#:~:text=Der%20Bundestag%20hat%20das%20folgende%20Gesetz%20beschlossen:%20*%20Artikel%201*%20*%20Digitale%2DDienste%2DGesetz.%20*%20\(DDG\).](https://dserver.bundestag.de/btd/20/100/2010031.pdf#:~:text=Der%20Bundestag%20hat%20das%20folgende%20Gesetz%20beschlossen:%20*%20Artikel%201*%20*%20Digitale%2DDienste%2DGesetz.%20*%20(DDG).)

Verbraucher:innen bei KI-Aufsicht berücksichtigen!

Impressum

Herausgegeben von:

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Team Digitales und Medien

Rudi-Dutschke-Straße 17, 10969 Berlin

T +49 30 25800-0

digitales@vzbv.de

vzbv.de

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