

Stellungnahme

Deutscher Bundestag Ausschuss für Digitales

Öffentliche Anhörung

„Nationale Spielräume bei der Umsetzung des europäischen Gesetzes über Künstliche Intelligenz“

Mittwoch, 15. Mai 2024

12. Mai 2024

Es ist ein erklärtes Ziel des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), die Potenziale Künstlicher Intelligenz (KI) stärker für Gute Arbeit nutzbar zu machen.

Eine wesentliche Grundlage für Akzeptanz und Vertrauen in den Betrieben und Verwaltungen ist eine ausreichende Transparenz über KI-Anwendungen selbst. Deshalb hat der DGB die Verabschiedung der europäischen KI-Verordnung (KI-VO) begrüßt. Die KI-VO bietet durch die Transparenzvorschriften für KI-Anbieter eine grundsätzlich gute Grundlage für die Nutzung von KI-Anwendungen in Deutschland und Europa.

Genauso wichtig ist allerdings Transparenz über die betrieblichen Ziele der Nutzung sowie vorausschauend ausgerichtete Einführungsprozesse, um die Potenziale von KI für Gute Arbeit zu fördern und mögliche Zielkonflikte zu vermeiden. Beispiele aus der Praxis sowie der angewandten Wissenschaft weisen auf die hohe Relevanz von holistischen Verfahren und ein *AI Impact Assessment* hin.

Die KI-VO schafft jedoch nicht die nötige Rechtssicherheit für den KI-Einsatz im Beschäftigtenkontext – einen Bereich, den die KI-VO bewusst den Mitgliedstaaten überlassen hat. Zentrale Fragen hinsichtlich des Regelungsbedarfs in der Arbeitswelt bleiben offen. Um die gewünschte Breitenwirkung von KI für Gute Arbeit zu erreichen, ist eine Konkretisierung der Öffnungsklausel nach Art. 2 Abs. 11 KI-VO auf nationaler Ebene von höchster Dringlichkeit.

Der DGB fordert deshalb eine zügige Schaffung eines nationalen Rechtsrahmens für die Konkretisierung von Art. 2 Abs. 11 (Öffnungsklausel), um die betriebliche Nutzung von KI-Anwendungen für Gute Arbeit durch verbindliche Regeln erleichtern.

Kontaktperson:

Oliver Suchy

Abteilungsleiter Grundsatz und
Gute Arbeit
VB|01 – Vorsitzende

**Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**

Keithstraße 1
10787 Berlin

oliver.suchy@dgb.de
www.dgb.de

Dabei ist entscheidend zu beachten, dass diese Öffnungsklausel und die daraus abzuleitenden Regelungen in der KI-VO nicht an die Hoch-Risiko-Systematik gebunden sind, sondern generell gelten. Dies erleichtert klare Spielregeln, schafft ein Level-Playing Field und fördert einen differenzierten Umgang im betrieblichen Kontext, der wesentlich zur Skalierung von erfolgreichen Vorgehensmodellen beiträgt.

Anforderungen zur Konkretisierung der Öffnungsklausel in nationales Recht

Die Öffnungsklausel nach Art. 2 Abs. 11 KI-VO ist ein Bekenntnis der EU zum besonderen Regelungsbedarf für KI im Arbeitsleben: Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften werten dies als Aufforderung an die Mitgliedsstaaten, den Regelungsrahmen für die Einführung und Nutzung von KI-Anwendungen in der Arbeitswelt weiterzuentwickeln. Der DGB fordert die Bundesregierung deshalb auf, einen intelligenten „KI-Rechtsrahmen für Gute Arbeit“ zu schaffen.

Dazu gehört:

1. die **Etablierung einer betrieblichen KI-Folgenabschätzung** unter Berücksichtigung des Anwendungskontextes und Einbeziehung der betrieblichen Interessenvertretungen – vor Einführung von KI-Anwendungen und unabhängig der Hoch-Risiko-Systematik nach KI-VO – hinsichtlich der zentralen Themenfelder wie Beschäftigungswirkungen, Veränderung von Jobrollen und Belastungsprofilen, Qualifizierungsbedarfen oder Fragen der Handlungsträgerschaft / Spielräume in der Interaktion mit KI-Systemen.

Grundlage der betrieblichen KI-Folgenabschätzung sollte eine **Risikoklassifikation** zur Feststellung der **Kritikalität** von KI-Anwendungen sein, die eine Differenzierung der Regelungsbedarfe und Regelungstiefe ermöglicht („Ampelsysteme“ oder Ähnliches). Die Kritikalitätseinstufung sollte auf der Grundlage der KI-VO das „Ob und Was“ des Einsatzes klären, die KI-Folgenabschätzung das „Wie“. Hierzu liegen „Vorgehensmodelle“ aus der angewandten Forschung und Praxis vor, die als Orientierung dienen können. Die Sozialpartner sind in die Entwicklung der Risikoklassifikation für die betriebliche KI-Nutzung einzubeziehen.

2. die **Erweiterung der Mitbestimmungsmöglichkeiten durch eine Reform des Betriebsverfassungsgesetzes**: Der Einsatz von „lernenden“ KI-Systemen erfordert eine „lernende“, im Sinne einer „begleitenden“ Mitbestimmung: Statt punktueller Absprachen oder Vereinbarungen sind prozedurale Mitbestimmungsregeln und Prozessvereinbarungen erforderlich, die sich auch auf die Planung und den Gestaltungsprozess beziehen – um den o. g. differenzierten Umgang mit KI-Anwendungen zu ermöglichen. Dazu gehören vorausschauende Mitbestimmungsverfahren sowie pilothafte Einführungsprozesse und eine Evaluation anhand der vereinbarten Zielsetzungen mit Expert*innen aus dem Unternehmen bzw. den einbezogenen Dienstleistern. Dabei sind die Beschäftigten / Gruppen, die von der Einführung von KI-Anwendungen tangiert sind, systematisch in die Einführungs- und Optimierungsprozesse einzubeziehen.

3. ein **Rechtsrahmen für Akzeptanz und Vertrauen im Umgang mit Daten** im Kontext von KI-Anwendungen **durch ein eigenständiges Beschäftigtendatenschutzgesetz**. Die Nutzung von Beschäftigtendaten ist insbesondere beim Einsatz von KI-Anwendungen zur Assistenz oder Unterstützung von hoher Relevanz. Es sind klare Regeln erforderlich, damit KI-basierte Assistenzsysteme, die Daten der Beschäftigten für Feedbacksysteme benötigen, nicht für ein Überwachungsregime missbraucht werden. Daten, die unerlaubt – also z. B. entgegen einer gesetzlichen Regelung, ohne Beteiligung oder entgegen einer Vereinbarung mit der betrieblichen Interessenvertretung verarbeitet wurden, dürfen nicht gegen Beschäftigte verwertet werden. Auch sollte beispielsweise die Nutzung KI-gestützter Leistungsprognosen durch *predictive analytics* am Arbeitsplatz für einzelne Beschäftigte oder Beschäftigtengruppen ausgeschlossen werden.

Begründung

Die KI-VO schafft nicht die nötige Rechtssicherheit für den KI-Einsatz im Beschäftigtenkontext. Ein wesentlicher Knackpunkt ist die Ausgestaltung der Bedingungen für eine Hoch-Risiko-Einstufung nach KI-VO sowie die abgeleiteten Verpflichtungen für Arbeitgeber (als Betreiber von KI-Anwendungen).

Zwar ist zu begrüßen, dass die KI-VO auch generelle Verpflichtungen für Arbeitgeber vorsieht, wie die Gewährleistung ausreichender Kompetenzen „ihres Personals und anderer Personen, die in ihrem Auftrag mit dem Betrieb und der Nutzung von KI-Systemen befasst sind“ (Art. 4 KI-VO).

Problematisch ist jedoch, dass weitere Arbeitgeber-Pflichten – wie insbesondere die zentrale Vorgabe zur betrieblichen KI-Folgenabschätzung vor der Einführung von KI-Anwendungen – an eine Hoch-Risiko-Einstufung der KI-VO gebunden sind.

Der komplizierte Regelungsmechanismus zur Hoch-Risiko-Einstufung durch die Verknüpfung der Anwendungsbereiche nach Annex III (hier: 4. Arbeit und Beschäftigung) mit unterschiedlichen Kriterien nach Art. 6 Abs. 3 KI-VO hinsichtlich der „erheblichen“ Risiken von KI-Anwendungen erschwert eine eindeutige Hoch-Risiko-Einstufung im Beschäftigtenkontext erheblich. Darüber hinaus ist eine betriebliche KI-Folgenabschätzung selbst im Hoch-Risiko-Bereich nur auf Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder private Betreiber, die öffentliche Dienstleistungen erbringen, beschränkt (Art. 27 Abs. 1 KI-VO). Durch diese Konstruktion der Hoch-Risiko-Einstufung in der KI-VO ist zu befürchten, dass – ohne ergänzende Regelungen – neue Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Risiko-Einstufung entstehen, die auch die zu etablierende Governance vor erhebliche Herausforderungen stellen würden.

Um vertrauenswürdige Einführungsprozesse zum neuen Standard für die Nutzung von KI in der Arbeitswelt zu machen, sollte eine KI-Folgenabschätzung auf betrieblicher Ebene obligatorisch sein, weil sich diese und die daraus abzuleitenden Maßnahmen stets auf den Anwendungskontext beziehen.

Schließlich wird auch in der KI-VO hervorgehoben, dass *„Betreiber [Arbeitgeber] dank einer genaueren Kenntnis des Verwendungskontextes sowie der wahrscheinlich betroffenen Personen oder Personengruppen, einschließlich Gruppen schutzbedürftiger Personen, erhebliche potenzielle Risiken erkennen [können], die in der Entwicklungsphase nicht vorausgesehen wurden“* (Erwägungsgrund 93).

Dabei ist hervorzuheben, dass nicht allein die Arbeitgeber den Anwendungskontext einschätzen können, sondern ebenso die Beschäftigten und ihre betrieblichen Interessenvertretungen. Deshalb sind auch die Mitbestimmungsmöglichkeiten für die betrieblichen Aushandlungsprozesse für das Ausloten von Potenzialen und den Umgang mit Risiken durch KI zu stärken.

Zudem können damit auch neue Konfliktpotenziale vermieden werden, die sich aus den Regelungen zur Informationspflicht nach KI-VO ergeben können. So werden mit der KI-VO gesonderte individuelle Rechtsansprüche geschaffen, die selbstverständlich auch im Beschäftigungskontext gelten. Dazu gehört insbesondere das Recht auf Erläuterung der individuellen Entscheidungsfindung nach Art. 86 KI-VO. Demnach haben Personen, die von einer Entscheidung eines Hochrisiko-KI-Systems betroffen sind, das Recht, vom Arbeitgeber (Betreiber) nachvollziehbare Informationen zur Rolle des KI-Systems in Entscheidungsverfahren und zu den wesentlichen Elementen der getroffenen Entscheidung zu verlangen. Dieser Anspruch für Arbeitnehmer*innen ist richtig und berechtigt.

Aufgrund der immanenten Zielkonflikte bei der Interaktion von Beschäftigten mit KI-Anwendungen sollten die Informationen über Rolle, Ziele und Wirkungsweise von KI-Anwendungen – zum Beispiel bei Entscheidungsempfehlungen oder Prognosen – gegenüber den Beschäftigten generell verpflichtend sein. Dies ist eine entscheidende Fragestellung für Akzeptanz, Vertrauen und damit der Verbreitung von KI in der Arbeitswelt.

Umso wichtiger ist die zügige Umsetzung der in Art. 2 Abs. 11 KI-VO definierten Öffnungsklausel, die „die Mitgliedsstaaten oder die Union nicht daran hindern soll, Rechts- oder Verwaltungsvorschriften beizubehalten oder einzuführen, die für die Arbeitnehmer im Hinblick auf den Schutz ihrer Rechte beim Einsatz von KI-Systemen durch die Arbeitgeber günstiger sind, oder die Anwendung von Tarifverträgen, die für die Arbeitnehmer günstiger sind, zu fördern oder zuzulassen“.