

stellungnahme



Stellungnahme zur EU-Verordnung zu Künstlicher Intelligenz des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Digitales

Ausschussdrucksache
20(23)78

22.09.2022

Anhörung des Ausschusses für Digitales des Deutschen Bundestages
26.09.2022

**EU-Verordnung zu Künstlicher Intelligenz
unter Einbeziehung von Wettbewerbsfähigkeit
im Bereich Künstliche Intelligenz und Blockchain-Technologie**

22.09.2022

Deutscher Gewerkschaftsbund
Vorstandsbereich Vorsitzende
Grundsatz und Gute Arbeit
Leiter der Abteilung

oliver.suchy@dgb.de

Telefon: 030 24060 - 292

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Allgemeine Einschätzung

*Focusing on the proposed EU AI Act, we tentatively conclude that both de facto and de jure ‘Brussels effects’ are likely for parts of the EU regulatory regime. A de facto effect is particularly likely to arise in large US tech companies with AI systems that the AI Act terms “high-risk”
(Centre for the Governance of AI, August 2022).*

Es besteht die Hoffnung, dass die KI-Verordnung (AIA) der Europäischen Union weltweit Standards für einen „vertrauensvollen Einsatz“ von Anwendungen Künstlicher Intelligenz (KI) setzen wird. Ein solcher *Brüssel-Effekt* würde die Innovations- und Wertschöpfungsbedingungen in Europa deutlich verbessern. Durch den AIA kann mehr Rechtssicherheit für Unternehmen geschaffen werden, was deutlich dazu beiträgt, die Akzeptanz für die Nutzung von KI in der Breite der Deutschen Wirtschaft zu erhöhen. Dies ist angesichts der noch immer rudimentären Nutzung von KI in der Arbeitswelt dringend geboten.

Hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit der Deutschen Wirtschaft ist es nicht ausreichend, auf technologische Innovationen allein zu setzen, sondern diese als sozio-technische Systeme zu begreifen. Dafür sind Vertrauen bildende Maßnahmen erforderlich, um die Anwendungspotenziale, insbesondere im KMU-Bereich, auszuschöpfen und zu erhöhen.

Die wesentlichen Elemente einer neuen KI-Vertrauenskultur sind Transparenz, Kompetenz und Innovation für neue *Change Impact Management* Prozesse. Dies belegen insbesondere die jüngsten Ergebnisse der angewandten Forschung als auch einschlägiger Initiativen wie zum Beispiel der KI-Plattform der Bundesregierung „Lernende Systeme“.

Der AIA trägt prinzipiell zur Förderung der Transparenz von KI-Anwendungen bei. Damit der EU-Vorschlag seine intendierte Wirkung zur Entfaltung bringen kann, sind jedoch noch deutliche Nachbesserungen des Verordnungsentwurfs erforderlich. Dies gilt insbesondere für die Reichweite des geplanten Hochrisiko-Bereichs sowie für die geplanten Regularien hinsichtlich der Überprüfung der Konformitätsbewertung sowie die Ausgestaltung im Verhältnis Anbieter-Nutzer-Dritte.

Außerdem reicht der AIA als Regulierungsrahmen allein nicht aus, da er im Rahmen des New Legislative Framework (NLF) rechtssystematisch bei weitem nicht alle relevanten Fragestellungen für die Nutzung von KI in der Arbeitswelt erfasst. Die Kompetenzgrundlage der geplanten EU-Verordnung bezieht sich ausschließlich auf „das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme und die Verwendung“ von KI-Systemen zur Harmonisierung von Vorschriften im Rahmen des EU-Binnenmarktes (AEUV 114). Aus rechtssystematischer Sicht muss also bedacht werden, dass in Rechtsakten des Binnenmarktes nach dem NLF Beschaffungsanforderungen und Verantwortungen der Inverkehrbringung – also der Zulassung – berücksichtigt werden. Notwendig sind deshalb korrespondierende Regulierungen – insbesondere im Arbeitsrecht oder auch im Antidiskriminierungsrecht (hier z B. Verbesserung der Diskriminierungsprävention durch Testvorgaben, Transparenzpflichten im Beschäftigungskontext, Informationspflichten über KI-Einsatz gegenüber Nutzer*innen auch bei Entscheidungsassistenz o. a.).

Mit dem AIA soll ausschließlich die Zulassung von KI-Anwendungen geregelt werden. Es geht demnach vor allem um die Pflicht zur Transparenz und entsprechender Dokumentation für Anbieter von KI-Systemen. Dies ist sinnvoll und eine wesentliche Grundvoraussetzung, um die intendierte Funktions- und Wirkungsweise von KI-Anwendungen überhaupt einschätzen zu können. Dies ist wiederum nötig, um die Folgen für Arbeit und Beschäftigung im Betrieb abschätzen und entsprechende Potenzial- und Risikoanalysen sowie betriebliche Regelungen vornehmen zu können. Schließlich geht es beim Einsatz von KI in der Arbeitswelt um Gestaltungsfragen mit weitreichenden Folgen: Dies betrifft neue Formen der Wertschöpfung, Automatisierung und Rationalisierung, Innovation und Optimierung. Es geht letztlich auch um ein neues Miteinander von Mensch und Maschine und somit letztlich auch um Autonomiefragen – von Beschäftigten und Maschine.

Dabei gilt folgendes zu berücksichtigen: KI folgt menschlichen Interessen. KI ist immer anwendungsbezogen zu betrachten: Es kommt also immer auf den Kontext an – was einen großen Unterschied ausmacht: So kann es sich beispielsweise um eine einfache Qualitätskontrolle in der Produktion durch Bilderkennung handeln oder aber um eine verhaltensorientierte KI und vorausschauender Analytik („predictive performance“) im Personalbereich. Deshalb ist eine differenzierte Risiko basierte Regulierung, die auch Verbote einschließt, nur folgerichtig.

Die Transparenzanforderungen des geplanten AIA sind allerdings lückenhaft und im Sinne der intendierten Ziele nachzujustieren. Außerdem ist es dringend geboten, zusätzlich Standards für die Nutzung von KI im Beschäftigungsverhältnis zu implementieren.

Zu den wichtigsten Punkten des AIA:

Die Initiative für einen Europäischen Rechtsrahmen für die Zulassungs- und Nutzungsbedingungen von KI-Anwendungen ist zu begrüßen. Dabei ist hervorzuheben, dass die EU-Kommission mit dem Verordnungs-Entwurf einen breiten Definitionsansatz wählt. Eine Definition von KI ist möglichst technologieoffen zu halten.

1. Risiko-basierter Ansatz: gut

Die EU-Kommission schlägt eine horizontale Regulierung mit einem Risiko basierten Ansatz zur Klassifizierung von KI-Anwendungen vor. Dieser Ansatz ist grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn zu bedenken ist, dass eine generelle Pflicht zur Folgenabschätzung von jedweden KI-Systemen vor der Risiko-Einstufung zu mehr Handlungssicherheit und Akzeptanz in der Arbeitswelt führen würde.

2. Einordnung von Arbeit, Bildung und Beschäftigung als „Hoch Risiko“ Bereich: gut – aber: Einschränkungen inakzeptabel

Es ist zu begrüßen, dass die Bereiche ‚Arbeit, Beschäftigung und Bildung‘ grundsätzlich im Geltungsbereich von Hoch-Risiko-Anwendungen eingestuft werden. Diese sollen mit besonderen Auflagen für Anbieter von KI-Anwendungen verbunden werden.

Es ist jedoch inakzeptabel, dass die EU-Kommission gleichzeitig eine deutliche Eingrenzung dieser Einordnung durch den ‚Annex III‘ der Verordnungsentwurfs plant: So soll sich die Hoch-Risiko-Einordnung nur auf KI-Anwendungen bei Bewerbungen und Einstellungsverfahren als auch bei Beförderung oder Beendigung von Arbeitsverhältnissen; die Aufgabenzuweisung sowie die Überwachung und Leistungsbewertung beziehen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, dass sämtliche KI-Systeme, die bestimmungsgemäß für Entscheidungen, die die Anbahnung, Begründung, Durchführung und Abwicklung des Arbeitsverhältnisses betreffen, einschließlich KI-Systemen, die bestimmungsgemäß Unterstützung bei kollektivrechtlichen Rechts- und Regelungsangelegenheiten bieten, verwendet werden sollen, als Hochrisiko-KI-Systeme gemäß Art. 6 Abs. 2 der VO gelten.

3. Konformitätsprüfung: Selbsterklärung der KI-Anbieter inakzeptabel

Es ist zu begrüßen, dass die Dokumentationspflichten umfangreich sind und beispielsweise auch darauf eingehen, „was [KI] optimieren soll“ (Anhang IV, 2 b). Zudem müssen die Anbieter von KI-Systemen „auf Anfrage einer zuständigen nationalen Behörde nachweisen“, dass das Hochrisiko-KI-System die Anforderungen der Verordnung erfüllen (Art. 16 j). Die Pflichten der KI-Anbieter beziehen sich zudem nicht nur auf eine Ex Ante-Evaluation, sondern inkludieren eine Beobachtungspflicht nach dem Inverkehrbringen (Art. 61). Hier stellen sich allerdings Umsetzungsfragen.

Grundsätzlich problematisch und damit abzulehnen ist, dass für die „Konformitätsbewertung“ nach Art. 43 – als Bedingung für die Zulassung von Hoch Risiko-Anwendungen in der EU – im Bereich Arbeit, Bildung und Beschäftigung lediglich eine „interne“ Selbst-Kontrolle durch die Anbieter erfolgen soll. Die erklärten Ziele des Verordnungsentwurfs zum Persönlichkeitsschutz und der Schadensabwendung sind gefährdet, wenn die Prüfung durch unabhängige Stellen keinen Vorrang vor der Selbstprüfung der Hersteller hat. Zudem ist unklar, welche Anforderungen nach welchen Kriterien zu testen sind. Ein solches Verfahren trägt nicht dazu bei, dass „Black Box-Systeme“ auf dem Markt vermieden werden und das nötige Maß an Vertrauen entstehen kann.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen deshalb die Notwendigkeit, die Überprüfung von Hoch-Risiko-KI im Bereich von Arbeit, Bildung und Beschäftigung grundsätzlich durch Dritte vorzuschreiben.

4. Spezifikum „Lernende Systeme“: „Wesentliche Änderungen“ und Anbieter/Nutzer-Pflicht im Arbeitskontext nicht ausreichend gelöst

Ein wesentliches Merkmal von KI als lernendes System – und zugleich eine große Herausforderung für die Regulierung – ist die Möglichkeit zur Veränderung im Lebenszyklus. Nach dem Verordnungsentwurf ist dies – so weit absehbar – bei Hochrisiko-KI-Systemen bereits in der „technischen Dokumentation“ nach Art. 11 (Ex Ante) zu berücksichtigen (Anhang IV, 2 f). Ferner muss auch die Konformitätsbewertung nach Art. 43 Abs. 4 erneut durchgeführt werden, wenn sich das KI-System „wesentlich geändert“ hat. Dazu gilt auch eine Beobachtungspflicht nach Art. 61 für Anbieter von Hochrisiko-KI-Systemen nach dem Inverkehrbringen, die zu einer Neubewertung der Konformität führen kann, wenn „wesentliche Änderungen“ auftreten.

Nach Art. 3 (23) bezieht sich eine „wesentliche Änderung“ auf eine Änderung der Zweckbestimmung oder Änderungen nach der Inverkehrbringung oder Inbetriebnahme, die sich auf die Konformität des KI-Systems mit den Anforderungen an Hochrisiko-Systeme auswirkt und ex ante nicht absehbar ist. Hier stellt sich die Frage, wer die Verantwortung für „wesentliche Veränderungen“ trägt: Schließlich geht es nicht nur um die Inverkehrbringung, sondern um die Verwendung.

Hier wird nicht berücksichtigt, dass KI-Anwendungen mit spezifischen Zielsetzungen verbunden werden und insbesondere im Arbeitsverhältnis in der Regel Daten des Unternehmens und der Beschäftigten verwendet werden. Die „Nutzer“ (Arbeitgeber / Betriebe) nehmen also selbst großen Einfluss auf die Zwecke, Nutzung und Folgen von KI-Systemen. Somit können erhebliche Risiken auch bei der betrieblichen Nutzung / Anwendung entstehen. Daher ist auch die Annahme im Verordnungsentwurf, dass die Hersteller in der Lage sind, die Umsetzung des bestimmungsgemäßen Zwecks der KI-Anwendung vorherzusehen, im betrieblichen Kontext mehr als fraglich, weil die Zweckbestimmung in der betrieblichen Anwendung in vielen Fällen erst durch die Nutzer (Betrieb) selbst erfolgt.

Es ist vor diesem Hintergrund davon auszugehen, dass ein ausreichender Schutz vor Risiken für Beschäftigte ohne entsprechende Nutzungsregeln (für Arbeitgeber gegenüber Dritten/Beschäftigten) nicht erreicht werden kann. Die im Verordnungsentwurf genannte Einhaltung einer „Gebrauchsanleitung“ ist hierfür inadäquat.

Deshalb sind die Pflichten der Betriebe, nach der Logik des AIA als „Nutzer“ definiert (Art. 29), zu stärken. Es ist dringend erforderlich, Nutzungsregeln im Sinne einer betrieblichen Folgenabschätzung (Change Impact-Assessment) für KI in der Arbeitswelt zu implementieren. Hierzu gehören Fragen wie zum Beispiel Auswirkungen auf Beschäftigung (Rationalisierungswirkung), Qualifizierungsbedarfe, Belastungsveränderungen etc. (vgl. DGB 2020: „Gute Arbeit by design“: [Künstliche Intelligenz \(KI\) für Gute Arbeit: Ein Konzeptpapier des DGB zum Einsatz von Künstlicher Intelligenz \(KI\) in der Arbeitswelt: | DGB – oder: Plattform Lernende Systeme – Die Plattform für Künstliche Intelligenz \[der Bundesregierung\] 2020: \[Einführung von KI-Systemen in Unternehmen: Gestaltungsansätze für das Change-Management - PLS \\(plattform-lernende-systeme.de\\)\]\(#\)](#)

5. Transparenz für Beschäftigte und betriebliche Interessenvertretungen: fehlt

Da die KI-Verordnung betriebliche Gestaltungsfragen und mitbestimmungsrechtliche Aspekte rechtssystematisch nicht einschließt (s. o.), die betriebliche Gestaltung über die Konformitätsprüfung zur Inverkehrbringung hinaus jedoch von herausragender Bedeutung ist, fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften eine Öffnungsklausel für Tarifverträge sowie Betriebs- und Dienstvereinbarungen analog zu Art. 88 DSGVO, durch die die Ausgestaltung der Fragen betrieblicher Folgenabschätzungen und Auswirkungen auf die betrieblichen Arbeitsprozesse bei Wahrung der Mitbestimmung gewährleistet wird.

Eine alternative Möglichkeit zur Umsetzung dieser Fragen ist die Einführung einer korrespondierenden EU-Richtlinie, um EU-weit Mindeststandards für die Nutzung von KI-Anwendungen im Arbeitsverhältnis zu schaffen.

6. Biometrische Echtzeitüberwachung: zu weitgehend

Problematisch ist die mit der generellen Ausnahme des Art. 2 Abs. 4 korrespondierende Ausnahme nach Art. 5 (1 d) des AIA, welche die Verwendung von biometrischen Fernidentifizierungssystemen in „Echtzeit“ in öffentlich zugänglichen Räumen zum Zweck der Strafverfolgung zulässt. Damit würden Beschäftigte, die im öffentlichen Raum ihrer Arbeit nachgehen – beispielsweise bei der Polizei, Rettungsdiensten, der Stadtrenigung oder im Personennahverkehr – auch im Arbeitsverhältnis von Überwachungsmöglichkeiten erfasst werden, die weitergehen, als die auf Grundlage des Datenschutzrechts zulässige Überwachung im Arbeitsverhältnis. Dies gilt es generell auszuschließen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern deshalb ein Verbot biometrischer Echtzeitüberwachung – zumindest für den Bereich Arbeit und Beschäftigung.

7. Kennzeichnungspflicht: gut – aber Betroffenenrechte fehlen

Es ist zu begrüßen, dass es nach Artikel 52 Transparenzpflichten für KI-Systeme geben soll, die für die Interaktion mit natürlichen Personen bestimmt sind. Sie sollen so konzipiert und entwickelt werden, dass natürlichen Personen mitgeteilt wird, dass sie es mit einem KI-System zu tun haben, es sei denn, dies ist aufgrund der Umstände und des Kontexts der Nutzung offensichtlich.

Kritisch zu sehen ist aber, dass der Entwurf keine eigenen Rechte für die von den KI-Anwendungen Betroffenen enthält, obwohl es ein erklärtes Ziel des Verordnungsentwurfs ist, dass Privatpersonen den KI-Anwendungen vertrauen sollen und besonderes Augenmerk auf die Grundrechte von Privatpersonen gelegt wird. In dem Entwurf wird allein auf das Verhältnis zwischen Nutzer und Anbieter abgestellt. Denjenigen, die unmittelbar von den KI-Anwendungen betroffen sind – im Arbeitsverhältnis die Beschäftigten –, werden keine eigenen Rechte eingeräumt.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern deshalb, analog zu den Betroffenenrechten in der DSGVO bzw. in nationaler Ausgestaltung, Auskunftsansprüche und Beschwerderechte für die Betroffenen zu schaffen. Auch fehlen Schadensersatz- und Unterlassungsansprüche bei der Nutzung von KI-Anwendungen, die nicht den Vorgaben der KI-Verordnung entsprechen.

8. Umsetzungsfragen: frühzeitige Architektur gefragt

Der AIA sieht nach Art. 85 vor, dass die Verordnung zwei Jahre nach dem Inkraftsetzen gelten soll. Da für die Aufsicht und Prüfung eine neue Interdisziplinarität gefordert ist, schlägt der DGB vor, frühzeitig „KI-Agenturen“ für den Bereich ‚Arbeit, Bildung und Beschäftigung‘ zu etablieren, die sowohl technische Kompetenzen als auch Kompetenzen aus den Bereichen Datenschutz, Arbeitsschutz und Antidiskriminierung umfassen sowie sozialpartnerschaftliche Expertise einbeziehen. Dabei ist eine ausreichende personellen und finanzielle Ausgestattung zu gewährleisten. Die nationale Umsetzung erfordert daher eine frühzeitige Konzeption einer solchen Architektur, um eine angemessene Kontrolle von Hoch-Risiko-KI-Anwendungen zu gewährleisten.