

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur

Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung vom 15. November 2018

28.11.2018

Die Strategie Künstliche Intelligenz (KI) der Bundesregierung basiert auf den „Eckpunkten für die KI-Strategie“ vom 18. Juli 2018 und dem darauf aufbauenden Konsultationsverfahren, das sowohl online als auch über sechs Fachforen in verschiedenen Bundesministerien durchgeführt wurde (zum Verfahren: <https://www.ki-strategie-deutschland.de>). Der DGB hat sich sowohl im Fachforum des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales am 19.09.2018 als auch mit einer Stellungnahme und der Online-Konsultation an diesem Verfahren beteiligt.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Vorstandsbereich Vorsitzender
Digitale Arbeitswelten und
Arbeitsweltberichterstattung

Oliver Suchy
Leiter der Abteilung

oliver.suchy@dgb.de

Mit der KI-Strategie nimmt die Bundesregierung Präzisierungen und Ergänzungen der Eckpunkte vor. Eine entscheidende Änderung ist die **zusätzliche Finanzausstattung**, die auch der DGB vorgeschlagen hat. Diese soll im Bundeshaushalt 2019 500 Mio. Euro betragen. Bis zum Jahr 2025 sollen drei Mrd. Euro investiert werden. Unabhängig von der Frage, ob die Investitionen ausreichend sind, besteht das Manko am Strategiepapier jedoch darin, dass weder die Verteilung noch eine Priorisierung der Investitionen erkennbar ist. **Der DGB fordert deshalb zügig einen Umsetzungsplan für die KI-Strategie.**

Telefon: 030 24060 - 292
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Bei der Umsetzung der KI-Strategie besteht allerdings insbesondere im Kontext von KI und Arbeitswelt ein erheblicher **Nachbesserungsbedarf**. Hier wird eine große Diskrepanz zwischen den formulierten Ansprüchen auf der einen und den skizzierten Maßnahmen auf der anderen Seite deutlich. Zwar werden Transparenz, Partizipation und Mitbestimmung als wesentliche Faktoren für die erforderliche Akzeptanz von KI-basierten Systemen am Arbeitsplatz erkannt und benannt. Die geplante **Anpassung der mitbestimmungsrechtlichen Instrumente** bleibt aber weit hinter den Erfordernissen für die Nutzung von KI für Gute Arbeit zurück.



Positiv hervorzuheben ist zunächst die Ankündigung der Bundesregierung, sich für eine gemeinsame **Verständigung auf eine Definition von Zielen für „Gute Arbeit by design“** einzusetzen. Diese sollen im gesellschaftlichen Diskurs entwickelt und sogar zu einer „Digital Bill of Rights“ entwickelt werden. Damit nimmt die Bundesregierung erfreulicherweise den Grundgedanken des DGB auf, dass die Gestaltung der Arbeitsbedingungen im Kontext von KI entscheidend davon abhängt, welcher Zielsetzung ein KI-System folgt. Deshalb ist es – nicht zuletzt aus Akzeptanzgründen – wesentlich, die Aushandlungsprozesse für die Zielsetzung zu stärken, weil erst davon die Gestaltungsfragen zum Beispiel hinsichtlich der Qualifikationsanforderungen und Belastungsveränderungen abgeleitet werden können. Der DGB erwartet, dass die Möglichkeiten für eine vorausschauende, betriebliche Arbeitsgestaltung geschaffen bzw. verbessert werden.

Der DGB unterstützt einen gesellschaftlichen Dialog über KI und begrüßt insbesondere den geplanten **„Zukunftsfonds Digitale Arbeit und Gesellschaft“**, mit dem ein bundesweites Kompetenzzentrum eingerichtet werden soll, das die partizipative soziale Technikgestaltung unterstützen und fördern soll. Der DGB ist bereit, sich an deren Entwicklung und Umsetzung zu beteiligen und den **Wissenstransfer** weiter zu unterstützen. Dies gilt auch für sozialpartnerschaftliche Dialoge zur Integration von KI in der Arbeitswelt, die geplanten Experimentierräume zur KI und Arbeit im Rahmen der Initiative Neue Qualität der Arbeit, Zukunftszentren oder KI-Observatorien für die Arbeitswelt.

Die Frage nach der konkreten Zielsetzung von KI-Systemen für den betrieblichen Einsatz ist jedoch nicht durch generelle gesellschaftliche Dialoge zu beantworten. Entscheidend ist, dass für jedes spezifisches Anwendungsgebiet die jeweiligen Stakeholder und Interessenvertretungen auf Augenhöhe über Ziele verhandeln, Folgen abschätzen und Umsetzungsstrategien ableiten können. Deshalb braucht es wirksame Instrumente, um die Aushandlungsprozesse zu stärken.

Die Bundesregierung stellt zwar fest, dass „betriebliche **Mitbestimmung** und eine frühzeitige Einbindung der Betriebsräte [...] das **Vertrauen** und die **Akzeptanz** der Beschäftigten bei der Einführung und der Anwendung von KI“ stärken. So sieht die Bundesregierung dies als **„Voraussetzung für eine positive Haltung zu KI** allgemein sowie eine erfolgreiche Implementierung von KI-Anwendungen auf betrieblicher Ebene“. Trotz dieses eindeutigen Bekenntnisses zur Bedeutung der Sozialpartnerschaft bleiben die konkreten Vorschläge der Bundesregierung zur Stärkung der Aushandlungsprozesse leider halbherzig und damit in ihrer Wirkung unzureichend und angesichts der enormen Herausforderungen nicht zeitgemäß.

Der DGB fordert für die Umsetzung der KI-Strategie ein wirksames Update der mitbestimmungsrechtlichen Möglichkeiten. Obwohl die Bundesregierung richtigerweise darlegt, dass die „zunehmende Nutzung von KI [...] voraussichtlich Arbeitsabläufe nachhaltig beeinflussen und verändern“ wird, wird konkret lediglich eine Stärkung der Unterrichts- und Beratungsrechte (§ 90, 92 95 BetrVG) in Aussicht gestellt.



Die Mitbestimmungsrechte nach § 87 BetrVG bleiben hinsichtlich der Einführung und Anwendung von technischen Systemen weiterhin lediglich auf die Kontrolle von Verhalten und Leistung der Beschäftigten beschränkt (§ 87 Abs. 6 Nr. 1 BetrVG), obwohl insbesondere bei KI-basierten Systeme die Folgenabschätzung hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, Qualifizierungsanforderungen etc. von besonderer Bedeutung ist. Der DGB fordert deshalb weiterhin eine **generelles Initiativ- und Mitbestimmungsrecht bei der Nutzung personenbezogener Daten** im betrieblichen Kontext. Damit werden die Möglichkeiten verbessert, „Gute Arbeit by design“ konkret gemeinschaftlich zu entwickeln, mögliche Zielkonflikte präventiv auszuhandeln, die Akzeptanz zu erhöhen und so die Umsetzung von KI im Betrieb zu beschleunigen.

Angesichts der auch von Bundesregierung prognostizierten, absehbaren **Veränderung von Job-Profilen** und der hohen Unsicherheit von Beschäftigten erwartet der DGB, dass die Möglichkeiten für betriebliche Interessenvertretungen zur Mitgestaltung von Maßnahmen der betrieblichen Berufsbildung effektiv verbessert werden. Dafür bedarf es eines umfassenden **Initiativ- und Mitbestimmungsrechts bei der Ein- und Durchführung von betrieblichen Berufsbildungsmaßnahmen**. Darüber setzt sich der DGB für konkrete Fortschritte im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie der Bundesregierung und erwartet eine schnelle Umsetzung deren Ergebnisse.

Positiv ist hervorzuheben, dass die Bundesregierung das notwendige Know-how von betrieblichen Interessenvertretungen zu KI-Anwendungen stärken will. Die vorgesehene Entwicklung von entsprechenden **Weiterbildungs- und Beratungsangeboten für Betriebs- und Personalräte mit den Sozialpartnern ist deshalb sehr zu begrüßen**.

Allerdings sollte das **Recht auf Hinzuziehung von externen Sachverständigen** nicht vom Votum des jeweiligen Arbeitgebers abhängig gemacht werden. Gerade der Hinweis auf schnelle Entscheidungen im IT-Bereich zu komplexen technischen Zusammenhängen erfordert eine Hinzuziehung von Sachverständigen - wie im Rahmen von Betriebsänderungen (§ 111 BetrVG) - ohne vorheriges Einvernehmen mit dem Arbeitgeber. Da KI-Anwendungen bzw. deren Einsatz auch kleinere Betriebe betreffen, sollte gleichzeitig der dortige – die Hinzuziehung einschränkende - Schwellenwert von 300 Arbeitnehmern entfallen. Technologische Veränderungen im Rahmen von Arbeit 4.0 und E-Mobilität werden bereits häufig mit einer Betriebsänderung i. S. v. § 111 Satz 3 Nr. 5 BetrVG verbunden; insoweit sollten auch KI-Anwendungen im Betrieb klarstellend als eine grundlegend neue Arbeitsmethode einbezogen werden.

Nicht nachvollzogen werden kann, dass trotz vergleichbarer Problemlagen, die Erforderlichkeit der Einbeziehung der Personalräte – im Gegensatz zum durchaus teilweise bejahten Erfordernis der Berücksichtigung der Betriebsräte – von der Bundesregierung offenbar nicht erkannt werden will.



Die Forderung des DGB, die betrieblichen Mitbestimmungsmöglichkeiten durch ein eigenständiges **Beschäftigtendatenschutzgesetz** zu stärken, findet sich in den Vorschlägen der Bundesregierung nur als Prüfauftrag. Eine solche gesetzliche Initiative ist jedoch notwendig und sinnvoll, da hier im Rahmen der EU-Vorgaben (Art. 88 DSGVO i. V. m. § 26 BDSG neu) umfassende und detaillierte Regelungen zur operativen Gestaltung der Datenverarbeitungsprozesse unter Berücksichtigung der erforderlichen Schutzmechanismen nach Abs. 2 des Art. 88 DSGVO verankert werden können.

Im Kontext von **KI und Verwaltung** bleibt KI-Strategie deutlich hinter den Erwartungen zurück. In Teilen ist sie sogar als Rückschritt zu betrachten. Wie in der DGB-Stellungnahme vom September 2018 bereits erwähnt, ist es auch für den DGB unstrittig, dass KI im Bereich der öffentlichen Verwaltung von Nutzen sein kann. Entscheidend ist allerdings auch hier die Zielsetzung für den Einsatz von KI, der sich auf die Unterstützung der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung konzentrieren soll. Die angekündigte Prüfung der Einsatzmöglichkeiten von KI in der öffentlichen Verwaltung darf nicht unter dem Gesichtspunkt von Stelleneinsparungen erfolgen. Hier fehlt aus unserer Sicht in der Strategie nach wie vor ein entsprechendes Bekenntnis zum sozialverträglichen Einsatz/Umgang von KI. Darüber hinaus fehlt es an konkreten akzeptanzfördernden Maßnahmen sowohl gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern aber auch gegenüber den Beschäftigten.

Die Verbesserung von Effizienz, Qualität und Sicherheit von Verwaltungsdienstleistungen ist vornehmlich durch Schaffung besserer Arbeitsbedingungen herbeizuführen. Deshalb sollte die Anwendung von KI nicht ersetzend, sondern im Sinne von ergänzenden Assistenzsystemen eingeführt werden. Dies ist richtigerweise auch Bestandteil der Strategie. Die dafür notwendige und im Eckpunktepapier noch enthaltene **Förderung der KI-Kompetenzen von Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung fehlt in der Strategie**. Dies ist insofern noch unverständlicher, als dass selbst in der Überschrift davon die Rede ist, „Kompetenzen der Verwaltung anzupassen“.

Ebenfalls unberücksichtigt geblieben sind Hinweise zu „sicherheitspolitischen Aspekte“ von KI „im Sinne einer gesamtstaatlichen Sicherheitsvorsorge“. Es ist grundsätzlich und insbesondere bei öffentlichen Dienstleistungen notwendig, individuelle Daten der Bürgerinnen und Bürger effektiv vor Missbrauch zu schützen. Eine Überwachung der Bürger muss ausgeschlossen sein. Auch hierzu fehlt es an klaren Aussagen, Zielen oder Handlungsansätzen.