

DGB-Vorschlag

zu den Trilog-Verhandlungen über die europäische KI-Verordnung

Aktuell finden auf unterschiedlichen politischen Ebenen intensive Diskussionen über die Regulierung von Künstlicher Intelligenz (KI), insbesondere von „Basismodellen“ bzw. großen generativen KI-Modellen (Large Generative AI Models) statt. Diese Diskussionen betreffen die in der Europäischen Union geplante „KI-Verordnung“ als auch – ggf. schneller umzusetzende – Regelungsansätze wie einen „KI-Pakt“ in der EU oder die „Hiroshima-Initiative“ der G7-Staaten für eine internationale (Selbst-) Regulierung. Da die KI-Verordnung erst zwei Jahre nach einer Beschlussfassung in Kraft treten soll, gibt es aktuell in der EU, aber auch auf internationaler Ebene (G7) Bestrebungen, vorzeitig Regelungen für den KI-Einsatz zu vereinbaren. Hier stellt sich aktuell die Frage, ob die KI-Verordnung als Standard für internationale Vereinbarungen durchgesetzt werden kann.

Es ist zu begrüßen, dass die Trilog-Verhandlungen zur KI-Verordnung in der EU bis Ende des Jahres 2023 abgeschlossen werden sollen. Die Initiative der EU-Kommission aus dem Jahr 2021 für einen europäischen Rechtsrahmen über Zulassungs- und Nutzungsbedingungen von KI-Anwendungen in Europa ist eine wichtige Grundlage für Transparenz, Akzeptanz und Vertrauen im Umgang mit KI. Dies gilt insbesondere für den hochsensiblen Bereich ‚Arbeit und Beschäftigung‘.

Es ist auch die grundsätzliche Einigkeit von Kommission, Rat und Parlament (EP) für einen risikobasierten Regelungsansatz zu begrüßen. Es zeigt sich allerdings spätestens seit der sprunghaften Entwicklung von Generativer KI, dass die ursprünglichen Positionen der Kommission und des Rates nicht ausreichend sind. Auch die jüngsten Beschlüsse des EP greifen bislang noch zu kurz.

Ein entscheidender **Knackpunkt** sind die **Hoch-Risiko-Einstufung** und abgeleiteten Verpflichtungen. Während die EU Kommission neben sicherheitsrelevanten Komponenten vor allem gesellschaftliche Hoch-Risiko-Bereiche vorgeschlagen hat (Annex III), für die besondere Verpflichtungen gelten sollen, schlagen Rat und EP grundsätzlich vor, diese Hoch-Risiko-Bereiche zusätzlich mit der „Risiko-Wahrscheinlichkeit“ des Outputs konkreter KI-Anwendungen zu verbinden. Es ist grundsätzlich zu bezweifeln, dass dies sinnvoll umgesetzt werden kann.

Deshalb wird eine **Modifikation der Regelungssystematik** auf Grundlage des Risiko basierten Ansatzes vorgeschlagen. Damit soll möglichen Risiken durch **KI-Anwendungen** präventiv und wirkungsvoll begegnet werden. Durch eine klarere Abgrenzung der Pflichten von (a) Entwicklern / Anbietern und (b) Anwendern (z. B. auch Arbeitgebern) soll sowohl eine produktive Entwicklung von KI als auch (und nicht zuletzt) die Umsetzung in Deutschland und der EU für Gute Arbeit gefördert werden.



- **Level 1: Allgemeine Mindeststandards für (auch generative) KI-Modelle**

Entwickler / Anbieter von KI-Modellen und Systemen sollen **Mindeststandards** erfüllen für den Schutz von Rechten (z. B. Datenschutz nach DSGVO und Anti-Diskriminierung); zur Cybersicherheit; zum Risiko-Management; zur Nachhaltigkeit; für ausreichende Transparenz hinsichtlich des Trainingsmaterials und Mechanismen zum Schutz urheberrechtlich geschützter Daten; für eine Kennzeichnungspflicht von KI-Anwendungen bzw. deren Output (insbesondere generativer KI). Dazu sind u. a. Verpflichtungen für KI-Anwender zur Haftung und „Inhaltsmoderation“ auf Plattformen (z. B. Social Media) zu ergänzen.

- **Level 2: Hoch-Risiko-Bereiche (insb. Arbeit / Beschäftigung und Bildung)**

Die „**Hoch-Risiko-Bereiche**“ nach Annex III des Entwurfs der Europäischen KI-Verordnung definierten Arbeits- und Lebensbereiche **sollen bestehen bleiben**. Mit den Risiko-Bereichen werden wesentliche gesellschaftliche Bereiche adressiert, in denen KI-Anwendungen potenziell zu Risiken führen können – dies schließt den Beschäftigungskontext ausdrücklich ein.

Im Hoch-Risiko-Bereich sollen folgende **Grundsätze** gelten:

1. Es soll eine Verpflichtung für eine **Folgenabschätzung** eingeführt werden (vgl. EP-Vorschlag: Art. 29 a).
2. Es ist eine **Zusammenarbeit von Anbietern und Anwendern** (vgl. EP-Vorschlag) analog zur Art. 26 DSGVO zu gewährleisten.

- **Level 3: Hoch-Risiko-Anwendungen**

1. Die **Definition von Hoch-Risiko-Anwendungen** soll in den Hoch-Risiko-Bereichen (nach Annex III) **unter Berücksichtigung des Anwendungskontextes** festgelegt werden – im speziellen Bereich ‚Arbeit und Beschäftigung‘ unter ausdrücklicher **Beteiligung der Sozialpartner / Tarifvertragsparteien**. Auch sollen regelmäßige Überprüfungen festgelegt werden, um mögliche Anpassungen an die technologische Entwicklung zu ermöglichen.

Gleiches gilt für die Festlegung von **Kriterien der Risikoklassifikation (Kritikalität)** als Voraussetzung für die nachfolgende **Regelungstiefe** von spezifisch durchzuführenden **Folgenabschätzungen** von **Hoch-Risiko-Anwendungen**. Hierzu liegen für den Bereich ‚Arbeit und Beschäftigung‘ Best Practices aus der angewandten Forschung und Praxis vor, die als Orientierung dienen können. Dieser Ansatz verspricht eine zielgerichtete und wirkungsvolle Umsetzung – im Gegensatz zu der vom Rat vorgeschlagenen Verknüpfung von Hoch-Risiko-Bereichen mit undefinierten – „erheblichen Risiko-Wahrscheinlichkeiten“ des Outputs einzelner KI-Anwendungen, was Ex Ante und ohne Anwendungsbezug nicht umzusetzen ist.

2. Für die klassifizierten Hoch-Risiko-Anwendungen soll eine **spezifische Folgenabschätzung** – im Beschäftigungskontext eine betriebliche Folgenabschätzung – verpflichtend **für Anwender** („deployer“) vorgeschrieben werden. Dazu wird vorgeschlagen, beispielsweise die Regelungen analog zu Art. 35 DSGVO (Datenschutz-Folgenabschätzung) im KI-Kontext zu erweitern und für den Beschäftigungsbezug zu konkretisieren (hier insb. durch die Einbeziehung der Beschäftigten und der betrieblichen Interessenvertretungen). Die **Möglichkeit einer externen Prüfung** sowie die Zusammenarbeit mit den Anbietern der KI-Anwendungen (s. o.) sind dabei zu gewährleisten.

Im Hinblick auf die Rechtsgrundlage der KI-Verordnung (Artikel 114 AEUV) ist zwingend zu gewährleisten, dass **arbeitsrechtliche Fragen in den Mitgliedstaaten der EU durch die Verordnung nicht eingeschränkt werden** und die Mitgliedstaaten zudem spezifischere (Schutz-)Vorschriften erlassen können. Dies gilt insbesondere für die erforderlichen – auch vom EP vorgeschlagenen – Pflichten für Anwender (deployer /im Beschäftigungskontext Arbeitgeber).

Zur zielgerichteten Umsetzung der abgestuften Regelungsmechanismen bekräftigt der DGB seine Forderung, dass für den Beschäftigungskontext **spezifischere Regelungen in nationalen Rechtsvorschriften oder Kollektivvereinbarungen** auch im Rahmen der KI-Verordnung [oder anderen Regelungen] zulässig bleiben müssen. Der DGB hat dazu im Rahmen der Konsultationen eine **Öffnungsklausel** analog zu Art. 88 DSGVO zur Ausgestaltung von KI-Anwendungen in den Bereichen Arbeit und Beschäftigung vorgeschlagen. Dabei sind die Regelungen der DSGVO und KI-VO Mindeststandards, die nicht unterschritten werden dürfen. Der DGB unterstützt deshalb ausdrücklich den Vorschlag des EP, nach dem mit Artikel 2, Abs. 5c [neu] eine Öffnungsklausel eingeführt werden soll, die „die Mitgliedstaaten oder die Union nicht daran hindern soll, Rechts- oder Verwaltungsvorschriften beizubehalten oder einzuführen, die für die einzelnen Arbeitnehmer*innen 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*innen günstiger sind, zu fördern oder zuzulassen“.