

# Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

**Weißbuch der Europäischen Kommission vom 19. Februar 2020**

**Zur Künstlichen Intelligenz-  
ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen**

11.05.2020

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) begrüßt die Grundaussrichtung des Weißbuchs der EU-Kommission zur Künstlichen Intelligenz (KI) vom 19.02.2020. Der DGB begrüßt insbesondere, dass die EU Kommission neben einem „Ökosystem für Exzellenz“ einen Regulierungsrahmen für „Vertrauen“ im Kontext von KI-Entwicklung und KI-Anwendungen plant und mit dem Weißbuch bereits erste konkrete Vorstellungen zur Erweiterung des Rechtsrahmens sowie zur Rechtsdurchsetzung vorlegt. Hintergrund ist das von der Kommission konstatierte, mangelnde Vertrauen gegenüber KI in der Gesellschaft, das sich insbesondere unter Beschäftigten in der Arbeitswelt zeigt. Zutreffend weist die EU-Kommission in diesem Zusammenhang darauf hin, dass KI viele Funktionen übernehmen kann und infolgedessen potentiell auch die Gefahr besteht, dass KI – unter Verstoß gegen die Datenschutz- und andere Vorschriften der EU – von Arbeitgebern zur Überwachung des Verhaltens ihrer Angestellten genutzt wird.

Der DGB begrüßt ebenso die Einschätzung der EU-Kommission, dass „die Einbeziehung der Sozialpartner [...] entscheidend zu einem menschenzentrierten KI-Konzept für den Arbeitsplatz beitragen“ (S. 8) wird. Der DGB erwartet die Berücksichtigung der gewerkschaftlichen Positionen bereits in der Konzeptionsphase der EU-Strategie zum KI-Einsatz in der Arbeitswelt und ist bereit, konstruktiv an der Umsetzung für ‚Gute Arbeit by design‘ (DGB 2019) mitzuwirken. Dazu hat der DGB im März 2020 ein „Konzeptpapier“ zur Diskussion gestellt. Die Einbindung der Sozialpartner darf sich nicht nur auf die Konzeption beschränken, sondern ist über den gesamten Lebenszyklus der KI-Anwendungen zu gewährleisten. Die Beschränkung auf den Arbeitsplatz greift ebenfalls zu kurz und wird dem gesellschaftspolitischen Anspruch des DGB und seiner Gewerkschaften nicht gerecht.

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Vorstandsbereich Vorsitzender  
Digitale Arbeitswelten und  
Arbeitsweltberichterstattung

**Oliver Suchy**  
Leiter der Abteilung

[oliver.suchy@dgb.de](mailto:oliver.suchy@dgb.de)

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

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)



## Zum Ökosystem für Vertrauen: KI-Regulierungsrahmen

Grundsätzlich sinnvoll ist der Risiko-basierte Ansatz der EU-Kommission, nach dem KI-Anwendungen nach unterschiedlichen Gefährdungspotentialen eingestuft werden sollen. Der DGB teilt die Auffassung der EU-Kommission, dass nicht jede KI als Hochrisiko einzuschätzen ist. Dennoch können auch KI-Systeme, die zum Beispiel als Assistenzsysteme am Arbeitsplatz eingesetzt werden, **Zielkonflikte und Risiken** für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufweisen. Dies muss bei der Ausgestaltung eines Regulierungsrahmens **grundsätzlich bedacht** werden.

Während die Risiko-Einstufung nach Auffassung der EU-Kommission auf noch zu definierende, einzelne Sektoren sowie – kumulativ – auch die Art des KI-Einsatzes innerhalb des Sektors bezogen werden soll, weist die Kommission richtigerweise auch auf Einsatzbereiche von KI hin, die prinzipiell als hochriskant eingeschätzt werden sollen.

Der DGB begrüßt ausdrücklich, dass die EU-Kommission KI-Anwendungen als grundsätzlich hochriskant benennt, die sich insbesondere „auf die Rechte von Arbeitnehmern auswirken“ (S. 21) und dafür entsprechende Regularien in Aussicht stellt. Ein ausschließlich sektoraler Regulierungsansatz wäre für den betrieblichen Einsatz von KI unzureichend und wird durch diese Einordnung sinnvoll ergänzt.

Der DGB fordert darüber hinaus:

- dass die **Hochrisiko-Einstufung** für Anwendungen, die sich auf „Arbeitnehmer“ auswirken, auf **alle Erwerbstätigen** ausgeweitet wird.
- dass KI im betrieblichen Einsatz auch dann als Hochrisiko eingestuft wird, wenn neben den **Arbeitnehmerrechten** auch die **Arbeitsbedingungen und beruflichen Zukunftsperspektiven der Beschäftigten** durch KI-Anwendungen tangiert werden.
- dass KI-Systeme insbesondere als Hochrisiko eingestuft werden, wenn **personenbeziehbare Daten im Beschäftigungsverhältnis** tangiert sind. Auch wenn an die Nutzung personenbezogener Daten im Beschäftigungsverhältnis hohe rechtliche Ansprüche gestellt werden, erschweren die mangelnden Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten die Schutzwirkung des Prinzips der freiwilligen Einwilligung – insbesondere für extern eingekaufte KI-Anwendungen im Betrieb – und somit einen effektiven Schutz der Beschäftigten, der nicht allein Kontrolle und Überwachung, sondern auch Optionen prädiktiver Analytik betrifft. Der Schutz sensibler persönlicher Daten muss grundsätzlich gewährleistet sein.
- die Einführung überprüfbarer **Transparenzpflichten für KI-Anbieter** sowie **prozessuale Nutzungsvorgaben im betrieblichen Einsatz**, die insbesondere eine kollektiv-partizipative betriebliche Folgenabschätzung und kontinuierliche Evaluation einschließen (präventive Arbeitsgestaltung).



Nachrangig zur rechtlichen Hochrisiko-Einstufung schlägt der DGB vor, dass die Sozialpartner Standards für unterschiedliche Kritikalitätsstufen zur Art der betrieblichen KI-Anwendungen entwickeln. Dabei sollte eine funktionale Betrachtung Vorrang vor einer sektoralen Trennung haben.

Der DGB teilt die Auffassung der EU-Kommission, dass der angestrebte „Regulierungsrahmen Raum für weitere Entwicklungen lassen“ sollte (S. 12). Dies darf allerdings nicht die erforderlichen Regulierungen ex ante selbst beschränken oder unter Vorbehalt stellen, sondern muss sich ausschließlich auf künftige Änderungen im Lichte derzeit noch nicht absehbarer Entwicklungsschritte der Technologien bzw. deren Anwendungen sowie damit verbundene, „eindeutig festgestellte Probleme“ (S. 12) oder aber auch künftige Lösungsansätze bestehender Herausforderungen beziehen.

Der DGB begrüßt den Bezug der EU-Kommission zu den Leitlinien der „Hochrangigen Expertengruppe“ (HLEG) vom April 2019 und unterstreicht den im Weißbuch festgestellten Regelungsbedarf in Bezug auf die „Kernforderungen“ der HLEG; insbesondere „Transparenz, Rückverfolgbarkeit und Kontrolle durch den Menschen“ (S. 11). Auch aus Sicht des DGB ist entscheidend, dass die Grundrechte, die Nichtdiskriminierung, der Arbeitnehmerschutz und die Produktsicherheit auch bei autonomen Softwaresystemen gewahrt und effektiv durchgesetzt werden. Im betrieblichen Kontext geht es aber um weit mehr als um Risiken hinsichtlich möglicher Diskriminierungen oder Produkthaftung.

Insbesondere die Herausforderungen hinsichtlich der Transparenz, Datennutzung und Verantwortung erfordern erweiterte **Regelungen für die betriebliche Anwendung**. Die dafür im Weißbuch dargelegten „Schlüsselmerkmale“ für Anforderungen an KI (zu Trainingsdaten, Datenspeicherung, Informationen, Robustheit und Genauigkeit oder menschliche Aufsicht, S. 22) sollten

- a) erweitert werden, um die Notwendigkeit der **betrieblichen Folgenabschätzung** sowie die Fragestellungen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten im Beschäftigungskontext und Verantwortungsfragen bei der Mensch-Maschine-Interaktion sowie
- b) **differenziert werden nach (i) Entwicklern, (ii) Anbietern und (iii) Anwendern von KI-Systemen**. Dabei sind die Regelungsansätze prozessorientiert einzustufen und nach Adressaten zu unterscheiden.



Auf **Ebene der KI-Anbieter** fordert der DGB regulatorische Ansätze vor dem Einsatz der KI-Anwendung im Betrieb hinsichtlich **neuer Transparenzpflichten**. Der DGB unterstützt den Transparenz-Ansatz der EU-Kommission zu Trainingsdaten, der Aufbewahrung von Daten und Aufzeichnungen sowie zur Bereitstellung von Informationen (S. 22/23) und fordert – auch im Zusammenhang mit dem Anspruch an menschliche Aufsicht (S. 25) – **vor der Inverkehrbringung eine Darlegungspflicht für KI-Anbieter** gegenüber Anwendern, Mitbestimmungsträgern und Interessenvertretungen von Beschäftigten sowie staatlichen Prüfstellen über die Qualität der Trainingsdaten, die Kriterien, nach denen das KI-System lernt, die sichere Gebrauchs- und Funktionsweise sowie die Ziel-, Nutzen- und Folgenabschätzung sowie Interventionsmöglichkeiten.

Die Überprüfbarkeit der Transparenzpflicht erfordert eine angemessene **Dokumentationspflicht** hinsichtlich der Datengrundlagen, Methoden und Verfahren. Die Verfahren müssen im Bereich der Hochrisiko-Einstufung – wie auch zur Frage der Robustheit (S. 18 und 24) – ex ante erfolgen und im weiteren Prozess bzw. im gesamten Lebenszyklus überprüfbar sein (Produktbeobachtungspflicht).

Für den KI-Einsatz im Betrieb sind auch ausreichende Informationen über die Interaktionsmöglichkeiten von Mensch und Maschine (MMI) vorzulegen und mit einer betrieblichen Folgenabschätzung zu verbinden. Eine Kennzeichnungspflicht von KI-Systemen (S. 24) wird vom DGB begrüßt.

Die Verantwortung/Haftung sollte nicht bei den Akteuren liegen, „die am besten in der Lage sind, potenzielle Risiken zu bewältigen“ (S. 27), sondern beim Inverkehrbringer, dessen Produkthaftungspflicht europaweit um eine Produktbeobachtungspflicht erweitert werden sollte. Die Arbeitgeberpflichten bleiben davon unberührt.

Auf **Ebene der betrieblichen Anwender** (Betriebe) fordert der DGB Prozessregeln und Vorgaben für eine vertrauensvolle Nutzung von KI hinsichtlich der Partizipation, Mitbestimmung und Mitgestaltung durch die Beschäftigten sowie die betrieblichen Interessenvertretungen (s. DGB-Anforderungen „KI für Gute Arbeit, März 2020; <https://www.dgb.de/themen/++co++69b497c4-74ca-11ea-a51f-52540088cada> ).

Der DGB unterstützt den Ansatz der EU-Kommission zu Fragen der menschlichen Aufsicht (S. 25) im Grundsatz, da unterschiedliche Grade der Systemautonomie je nach Anwendung denkbar sind. Es sollten stets Interventionsmöglichkeiten durch den Menschen bestehen. Im Beschäftigungskontext, insbesondere bei der Interaktion von Mensch und Maschinen greift ein solcher Grundsatz jedoch deutlich zu kurz, da nach unterschiedlichen menschlichen Verantwortungsbereichen zu unterscheiden ist (Arbeitgeberverantwortung und Arbeitnehmerpflichten). Hier geht es sowohl um Arbeitssicherheit, Beschäftigungssicherheit sowie Arbeits- und Gesundheitsschutz als auch um die Frage der Handlungsspielräume und somit um den Grad der Autonomie der Beschäftigten in der Zusammenarbeit mit (teil-)autonomen (auch in eingebetteten) Softwaresystemen und algorithmischen Entscheidungsfindungssystemen. Es geht also nicht um eine ‚gebührende Mitwirkung‘ (vgl. S. 25), sondern um eine menschengerechte Gestaltung des KI-Einsatzes, auch der Interaktionsoptionen und Verantwortungsebenen im Sinne Guter Arbeit. Die Implementierung der KI ist durch eine verbindliche, prospektive und ganzheitliche Gefährdungsbeurteilung zu flankieren.



Dazu sind **neue Change Impact Prozesse zur betrieblichen Kooperation** erforderlich, die nach dem Prinzip ‚Gute Arbeit by design‘ sozialpartnerschaftlich definiert werden sollten. Gleichzeitig braucht es verbindliche **Vorgaben zur Prozessgestaltung im Kontext von KI für Betriebe ohne sozialpartnerschaftliche Ausrichtung**, dort wo es keine gesetzliche Mitbestimmung gibt.

Vertrauensfördernde Prozessvorgaben sollten sich auf **prozedurale Kooperationspflichten sowie Mitgestaltungsmöglichkeiten** für die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen während des gesamten Zyklus für den transparenten Einsatz von KI-Systemen im Betrieb beziehen. Erforderlich sind insoweit ein hohes Maß an Transparenz und verbindliche Vereinbarungen über die analytischen Möglichkeiten und Grenzen.

Die Beteiligung von betrieblichen Interessenvertretungen sollte dafür **prozess- und beteiligungsorientiert** ausgestaltet werden. Dazu gehören **kollektive Vereinbarungen** über (1) betriebliche Ziele, (2) Anforderungen an das KI-System (unter den o. g. Bedingungen), (3) Regeln und Grenzen der personenbezieharen Datenverarbeitung, (4) betriebliche Folgenabschätzung insb. zur Qualifizierung, (5) Regeln zur menschlichen Autonomie (Grundsätze menschengerechter Arbeitsgestaltung) und Verantwortung und (6) Tests, Kontrollen und Evaluation. Denkbar und sinnvoll dafür ist eine Richtlinie für einen vertrauenswürdigen KI-Einsatz im Betrieb.

Über die genannten Anforderungen an KI-Anbieter und die betrieblichen Prozesse hinaus

- fordert der DGB in einem Regulierungsrahmen auch eine **Schärfung des bestehenden Rechtsrahmens**. Dies betrifft auf Europäischer Ebene insbesondere den Umgang mit Datenanalyse-Möglichkeiten durch KI-Systeme:

So sollte rechtlich geregelt werden, dass die Nutzung personenbezogener Daten im Beschäftigungskontext zu Analysezwecken (Profiling, Personalentwicklung, Qualifizierungs- oder Gesundheitsmanagement) nicht allein eine individuelle Einwilligung voraussetzt, sondern ebenso eine kollektivrechtliche Nutzungsvereinbarung, die eine transparente Zielsetzung, Einsichts- und Nutzungsregelungen sowie deren Grenzen beinhaltet, vorzugsweise durch Regelung eines nationalen Beteiligungsrahmens für betriebliche Interessenvertretungen bei der Nutzung personenbezogener und personenbeziehbarer Daten sowie zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Beschäftigten.

Analyse-Verfahren im Personalbereich, die Beschäftigte zum Objekt machen, indem Daten erhoben werden, die willentlich nicht steuerbar sind, sollten rechtlich ausgeschlossen werden.

Der DGB unterstützt die Vorschläge der EU-Kommission zur Einhaltung und Durchsetzung bestehender und neu zu schaffender Regulierungen (S. 27).

Die Einführung eines **freiwilligen Kennzeichensystems** für KI-Anwendungen, die nicht als „Hochrisiko“ eingestuft werden (S. 29), ist aus Sicht des DGB **nicht zielführend**. Stattdessen sollte für alle KI-Anwendungen, die mit Menschen interagieren, eine Kennzeichnungspflicht gelten.



Der DGB unterstützt den Vorschlag für die Einrichtung einer Europäischen Governance-Struktur mit „größtmöglicher Beteiligung der Interessenträger“ als Forum des Austausches und der Weiterentwicklung (S. 29). Dazu sollten sowohl (a) unabhängige Testzentren (zur Ex Ante Prüfung) wie auch (b) neuartige ‚**KI-Agenturen**‘ auf nationaler Ebene eingerichtet werden. KI-Agenturen sollten jedoch nicht allein als „Netz nationaler Behörden“ mit „engen Beziehungen“ (S. 30) fungieren, sondern **Kompetenzen aus den Bereichen Forschung, Daten- und Arbeitsschutz unter Einbindung der Sozialpartner bündeln**. Die o.g. Testzentren sollten präventive Arbeitsgestaltung integrieren und die Arbeitswissenschaft sowie die Sozialpartner einbinden.

### Zum „Ökosystem für Exzellenz“

Der DGB unterstützt vor dem Hintergrund der Ankündigung eines erweiterten Rechtsrahmens für KI in Europa auch die von der EU-Kommission angestrebte Stärkung des „Ökosystem für Exzellenz“.

Der DGB begrüßt die Intention, den Koordinierten Plan zur Förderung von Investitionen für KI anzupassen und „das gesellschaftliche und ökologische Wohlergehen als einen wichtigen Grundsatz für KI herauszustellen“ (S. 6). Finanzmittel der EU sollten sich auf die Bereiche der industriell-ökologischen Wertschöpfung sowie den öffentlichen Sektor (Daseinsvorsorge) konzentrieren.

Der DGB begrüßt deshalb auch die beabsichtigte **Förderung von KI-Anwendungen im öffentlichen Sektor** sowie die dazu angekündigten Dialoge auf Ebene der Sektoren Gesundheit, Verwaltung und öffentlicher Dienste bzw. Daseinsvorsorge. Hierbei sollte es jedoch weniger darum gehen, die „Beschaffung von KI-Systemen“ zu fördern (S. 9). Die Zielsetzung sektorspezifischer Dialoge sollte sein, gemeinsam mit den Sozialpartnern bedarfsgerechte **Einsatzgebiete zu fokussieren als auch die rechtlichen und (z. B. im Bereich der Pflege) ethischen Rahmenbedingungen für den KI-Einsatz zu prüfen**. Um Entlastungen der Beschäftigten zu erreichen sowie Vorteile für Bürgerinnen und Bürgern, Patienten oder Angehörigen zu schaffen, ist es von entscheidender Bedeutung, die Einbindung neuer Technologien in die Arbeits- und Organisationsprozesse rechtzeitig und ausreichend zu berücksichtigen.

Auch sollte die beabsichtigte „Partnerschaft mit dem privaten Sektor“ neben der Fokussierung auf die industrielle Wertschöpfung eng mit dem öffentlichen Sektor verbunden werden.

Der DGB begrüßt die Absicht der EU-Kommission, die **Forschung** zu KI auszubauen und stärker zu koordinieren. Damit die angekündigte Einrichtung von „Exzellenz- und Testzentren“ tatsächlich dazu beitragen kann, Investitionen zu mobilisieren, KI in eine sinnvolle Anwendung zu bringen und „globale Spitzenreiter“ hervorzubringen, sollten die Zentren ein hohes Maß an Interdisziplinarität aufweisen sowie eine enge Anbindung an die Stakeholder in möglichen Handlungsfeldern und Einsatzbereichen sicherstellen (s. „Dialoge“). Dazu gehört insbesondere, dass die **Arbeitsforschung** unter besonderer Berücksichtigung von Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung grundsätzlich in die Zentren **integriert** wird. Schließlich spielt zum Beispiel die Frage der Ausbildung neuer Kompetenzen eine entscheidende Rolle.

Der DGB begrüßt deshalb, dass die EU-Kommission „**Kompetenzen**“ eine hohe Bedeutung beimisst (S. 7) und eine aktualisierte Agenda dazu vorlegen will. Der DGB verweist in diesem Zusammenhang auf den 10-Punkte-Plan zur Nationalen Weiterbildungsstrategie (2019):



<https://www.dgb.de/themen/++co++c5cf5a90-65a2-11e9-9bfd-52540088cada>). Zu begrüßen ist insbesondere, dass der Förderung der KI-Anwendungs- und Handlungskompetenz im Bereich der Weiterqualifizierung, eine „Priorität“ des Koordinierten KI-Plans eingeräumt werden soll. Auch dass Ethik-Leitlinien Eingang in die Ausbildung von KI-Entwicklern finden sollen, ist zu begrüßen. Dies sollte jedoch nicht „indikativ“, sondern verbindlich eingeführt werden.

Uneingeschränkt zu begrüßen ist der **Ausbau der Berufsberatung**, die aber auch weiterzuentwickeln ist. Sie muss für Schulabsolvent/innen wie auch für Beschäftigte wesentlich niedrighschwelliger erreichbar sein und unabhängig zu den Möglichkeiten beruflicher Weiterentwicklung beraten. Dabei können Instrumente wie digitale / elektronische Kompetenzpässe (wie z.B. der neue Europass) Individuen, Arbeitgeber, aber auch Berufsberatungsagenturen und PSAs in ihrer Arbeit unterstützen und transparent machen, welche Kompetenzen und Qualifikationen jemand erworben hat und welche Weiterbildung empfehlenswert ist. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die Unterschiede zwischen Qualifikations- und Kompetenzerwerb nicht verwischt werden dürfen. Angesichts berufsfachlicher und professionsbezogener Arbeitsmärkte (nicht nur in Deutschland) ist der Nachweis von formaler Qualifikation (im Sinne einer öffentlich-rechtlich geregelten Kompetenzfeststellung und Zertifizierung) und berufsfachlich geprüften Kompetenzen ein wesentlicher Treiber für Weiterbildung und Qualifizierung, der nicht ignoriert werden sollte. Instrumente, die zu mehr Transparenz bei individuellen Kompetenzprofilen führen sollen (Europass, andere Formen von digitalen Pässen), müssen diesen Unterschied zwischen Qualifikation und Kompetenz berücksichtigen.

Anders schätzt der DGB individuelle Lern- und Weiterbildungskonten ein. Erfahrungen aus Schweden oder Großbritannien zeigen, dass (a) die Weiterbildungsbeteiligung gerade benachteiligter Gruppen damit nicht erhöht wird, weil (b) diese Konten häufig mehrere Zwecke verfolgen (oft gekoppelt mit Pflege, Kinderbetreuung, Sabbaticals). In der Konsequenz haben Weiterbildungskonten überwiegend diejenigen gefördert, die sowieso schon häufig und oft Weiterbildung gemacht haben. Zudem ist die Steuerungswirkung, welche Weiterbildung zu welchem Zweck gefördert wird (Zielsteuerung), nicht gegeben. Insbesondere der Qualifikationserwerb durch längere Weiterbildungsmaßnahmen leidet darunter.

Den Einsatz von KI-Technologien, wie prädiktive Analytik im (allgemeinen und beruflichen) Bildungsbereich, sieht der DGB kritisch. Als Voraussetzung müssen zumindest die Maßstäbe an den zu schaffenden Regulierungsrahmen für Vertrauen gelten (s. o.).

Der DGB unterstützt den Vorschlag der EU-Kommission, den **Kompetenzaufbau der Regierungsbehörden** für KI zu fördern. Die Förderung sollte sich auch auf Betriebe und betriebliche Interessenvertretungen erstrecken, um die Anwendungen im Sinne Guter Arbeit auf betrieblicher Ebene zu erleichtern. Es ist zu begrüßen, wenn Regierungsbehörden insgesamt ihre Tätigkeiten digitaler gestalten und dabei die Potenziale von KI nutzen, um Bürgerinnen und Bürger besser zu beraten und zu unterstützen. Dies muss auch für sektorale Regierungsbehörden gelten (wie z. B. Kammern im Bereich der Berufsbildung, Arbeitsagenturen im Bereich der Arbeitsmarktvermittlung und Arbeitslosenunterstützung oder bei Akkreditierungsstellen). Hier bedarf es stärkerer Anstrengungen der Mitgliedsstaaten.