

Stellungnahme

The logo of the German Trade Union Confederation (DGB) is a red parallelogram with the white letters 'DGB' inside.

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

zu den Eckpunkten der Bundesregierung
für eine Strategie Künstliche Intelligenz
vom 18. Juli 2018

08.10.2018

Allgemeine Einschätzung

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung bis zum November 2018 eine Strategie für den Umgang mit „Künstlicher Intelligenz“ (KI) entwickeln will und in diesem Rahmen einen Konsultationsprozess anstrebt. KI hat unbestritten ein großes Potential für strukturelle Veränderungen von Wirtschaft und Wertschöpfung, Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen sowie die gesellschaftliche Entwicklung. Die weitreichenden Antipoden der Einschätzungen über die Wirkung von KI zeigen dabei vor allem, dass die Folgen des Einsatzes dieser Systeme nicht allein technisch determiniert sind. Es kommt in erster Linie darauf an, wie und für welchen Zweck sie entwickelt, ein- und umgesetzt werden. Der Nutzen hängt entscheidend von den Zielen ab, auf denen die Konfiguration der Technik beruht. Deshalb braucht es gerade bei KI eine dialogische Erarbeitung einer gesellschaftlichen Vision als Leitgedanke für den KI Einsatz in Deutschland, klare Ethikregeln mit Grundwertbindung systemrelevanter Infrastrukturen, eine ausreichende Sicherheits- und Technikfolgenabschätzung sowie gründliche Erprobung und Testing.

Die Entwicklung und der Einsatz von KI ist aber keine ferne Zukunft, sondern in weiten Teilen bereits Realität. Das Spektrum reicht von Assistenzsystemen bis hin zur Überwachung, Automatisierung und Verdrängung menschlicher Arbeit. Die Ziele für den Einsatz neuer Technologien sind in aller Regel von ökonomischen und politischen Interessen geprägt. Es geht deshalb um eine – in Teilen grundlegende – Neukonfiguration von Arbeitsbedingungen, Arbeitsbeziehungen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen. Deshalb ist eine politische Gestaltung unabdingbar.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Vorstandsbereich Vorsitzender
Abteilung Digitale Arbeitswelten und
Arbeitsweltberichterstattung

Oliver Suchy
Leiter der Abteilung

oliver.suchy@dgb.de

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

www.dgb.de



Es ist daher sehr zu begrüßen, dass die Bundesregierung einen strategischen Ansatz für „KI / Ai made in Germany“ skizziert, der auf der Grundlage „unserer Werte- und Sozialstruktur“ ausgerichtet ist. Da es a priori keine „gute“ oder „böse“ KI gibt, erfordert eine solche Ausrichtung ein tragfähiges Bündnis aus Wissenschaft, Sozialpartnern und Politik. Es ist daher besonders hervorzuheben, dass die Bundesregierung das Ziel formuliert, die Sozialpartnerschaft „bei der Integration von KI in die Arbeitswelt“ zu stärken. Die Einbindung der Sozialpartner ist eine grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche Strategie „KI / Ai made in Germany“. Diese grundlegenden Veränderungen sind ein originäres Gestaltungsfeld für die Sozialpartner.

Erklärungsbedürftig ist jedoch der Ansatz, wie die „KI-Strategie“ der Bundesregierung einen Beitrag für einen „besonderen und spezifischen Umgang mit der Technologie zum Wohl und Nutzen der Gesellschaft“ leisten soll. Der Umgang mit KI muss sich an klaren ethischen Maßstäben orientieren. Dabei sollte es nicht allein um ein „human centered design“ gehen, sondern um gesellschaftliche Werte bei der Entwicklung, der Nutzung und der Kontrolle von KI. Am Beispiel des „Citizen Score“ in China, das auf die vollständige digitale Kontrolle und Überwachung der Bevölkerung setzt, zeigt sich die Frage der Wertorientierung am deutlichsten. Neben solchen staatlichen Programmen hat sich allerdings auch ein weltweiter, kommerzieller Optimierungsmarkt entwickelt, der ebenfalls auf eine digitale Überwachung abzielt und insbesondere an der Schnittstelle zur Arbeitswelt neue Fragen aufwirft.

Es ist deshalb zu begrüßen, dass die Bundesregierung die Empfehlungen der neu eingerichteten Datenethikkommission berücksichtigen will – fraglich ist allerdings, ob dies angesichts der Zeitplanung bis zum November 2018 realisierbar ist, da die Kommission am 05. September 2018 erstmals tagen wird. Der DGB wendet sich entschieden dagegen, neue Technologien zur Totalüberwachung und Kontrolle von Menschen einzusetzen. Die Bürgerrechte müssen geschützt und gestärkt werden.

Die Eckpunkte der Bundesregierung vom 18. Juli 2018 bilden eine gute Grundlage für eine „KI-Strategie“, bleiben jedoch in vielen Fragen noch unbestimmt. So bleibt sowohl der definitorische Rahmen von „KI“ völlig offen als auch die Zielsetzung in Teilen unspezifisch. Angesichts des formulierten Anspruchs – Deutschland zu einem „weltweit führenden Standort für KI zu machen“ – bleibt es unverständlich, dass die Finanzierung der skizzierten Maßnahmen im Rahmen der Haushaltsplanung der einzelnen Ressorts erfolgen soll und bislang keine zusätzliche Finanzierung geplant ist. Für die Entwicklung einer zielgerichteten Strategie ist es zudem hilfreich, die Planungen und Aktivitäten der Bundesregierung effektiv zu bündeln und parallele Plattformen mit vergleichbaren Zielrichtungen zu vermeiden.



Besonders hervorzuheben ist die Einbeziehung der Aus- und Wechselwirkungen von KI in der Arbeitswelt sowie die Ankündigung eines gesellschaftlichen Dialogs über die Potenziale von KI. In diesem Kontext braucht es jedoch neben der definitorischen Einordnung von KI eine nachvollziehbare Zielsetzung für gesellschaftlichen Fortschritt durch KI. Eine bloße Gegenüberstellung von „Chancen und Risiken“ wäre unzureichend. Dies gilt auch für einen „menschenzentrierten Ansatz“, da es nicht um eine künstliche Konkurrenz zwischen Menschen und Maschinen geht, sondern um den Einsatz von Maschinen durch Menschen, aus dem (Ziel-)Konflikte und neue Wertschöpfungskonkurrenzen entstehen. Deshalb sollten die Wertschöpfungsziele um Verteilungsfragen ergänzt werden, andernfalls ist das erklärte Bemühen um den „Nutzen für Bürgerinnen und Bürger“ nicht nachvollziehbar. Ein gesellschaftlicher Fortschritt durch KI wäre es, die daraus gewonnenen Effizienzgewinne in gesellschaftliche Bedarfslfelder wie zum Beispiel Pflege, Bildung oder Mobilität umzuverteilen.

In den Eckpunkten erklärt die Bundesregierung eine Reihe von verständlichen Zielen. Dabei ist neben der Stärkung der Grundlagen (Forschung und Entwicklung) und der Anwendungsorientierung insbesondere das Ziel der „gemeinwohlorientierten Nutzung von KI in Zusammenarbeit von Wissenschaft, Wirtschaft, Staat und der Zivilgesellschaft“ hervorzuheben. Zur Umsetzung dieser Zielsetzung sowie der gesellschaftlichen Akzeptanz von KI sind insbesondere die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von den Zielen relevant, denen solche Systeme folgen. Es ist deshalb zu begrüßen, dass Verfahren zur Kontrolle und Nachvollziehbarkeit algorithmischer Entscheidungen sowie Verbraucherschutztechnologien gefördert werden sollen. Die Förderung sollte allerdings auch Arbeitsschutztechnologien – wobei Arbeitsschutz in einem weiten und nicht nur technischen Sinne zu verstehen ist – einschließen. Der Arbeitsschutz muss vor allem verbindlicher werden.

Gefährdungsbeurteilungen müssen gerade bei Änderungen der Tätigkeiten durch KI durchgeführt werden, sonst sind Sanktionen zu verhängen. Auch ist eine institutionalisierte Folgenabschätzung erforderlich. Hier sollte es auch um Folgen für Gesellschaft und Demokratie gehen, denn KI kommt auch in sozialen Netzen, Internetmedien, und in der Beziehung von großen Internetkonzernen und ihren Kundinnen und Kunden zum Einsatz.

Die Definition, was unter einer „erfolgreichen Anwendung von KI“ zu verstehen ist, wird insbesondere für die Arbeitswelt, die Beschäftigungsaussichten sowie die Qualität der Arbeitsbedingungen zu einer wegweisenden Frage. Dies gilt umso mehr hinsichtlich der begrüßenswerten Zielsetzung, für die „Entfaltung von Fähigkeiten und Talenten Selbstbestimmtheit, [soziale] Sicherheit und Gesundheit“ der Beschäftigten Sorge zu tragen.



Handlungsfeld Arbeitswelt

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung die bisherigen Beschäftigungsprognosen hinsichtlich der Digitalisierung im Lichte der Entwicklung von KI „kritisch reflektieren“ will, da sich KI auch und voraussichtlich zunehmend auf die Wissensarbeit bezieht, was bislang weniger im Fokus der Automatisierungsdebatte stand. So ist auch die Einrichtung von internationalen „KI-Observatorien“ sowie nationalen und europäischen Institutionen zur Wirkungsbeobachtung zu begrüßen.

Das reicht jedoch nicht aus: Gebraucht werden eine Beschäftigungsstrategie und eine Stärkung von sozialen Sicherungssystemen, sodass auch morgen noch genügend sozial abgesicherte Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Zur Bewältigung der Beschäftigungsfolgen muss auch über Konzepte der Arbeitszeitverkürzung nachgedacht werden. Auch das bereits im Weißbuch „Arbeiten 4.0“ beschriebene Vorhaben der Erfassung der Beschäftigtenentwicklung (u. a. neues Monitoring künftiger Fachkräftebedarfe) sowie von Innovations- und Qualifikationsanforderungen – möglichst branchenbezogen – wäre ein wichtiger Baustein.

Unklar ist, was unter der adressierten „Neujustierung“ von Strategien zur Gestaltung und Humanisierung der Arbeit zu verstehen ist. Ein „menschenzentrierter Ansatz“ für die Entwicklung und „positive“ Nutzung von KI ist richtig, aber nicht ausreichend, da ein solcher Ansatz menschliche Interessen- und Konfliktlagen ausblendet. Das Ziel sollte die strategische Ausrichtung von KI auf die Entwicklung von intelligenten Assistenzsystemen sein, die zu einer Humanisierung der Arbeit beitragen.

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung beabsichtigt, nicht nur in künstliche Intelligenz, sondern auch in menschliche Intelligenz (Erwerbstätige und ihre Kompetenzen) zu investieren. Die angekündigte Nationale Weiterbildungsstrategie muss rasch zu Ergebnissen führen, um die berufliche Flexibilität und Weiterentwicklungsmöglichkeiten der Beschäftigten im Sinne einer Aufstiegsmobilität zu stärken. Hierfür sind nicht allein Beratungsmöglichkeiten auszubauen, sondern auch Angebote für eine ausreichende Finanzierung von beruflicher Weiterbildung zu schaffen. Eine staatliche Förderung einer Bildungsteilzeit könnte ein Instrument sein.

Darüber hinaus bedarf es einer Zusammenfassung des Mitbestimmungs- und Initiativrechts bei der Einführung von Maßnahmen der betrieblichen Berufsbildung im Falle drohender Qualifikationsdefizite/-verluste (§ 97 Abs. 2 BetrVG), das lediglich auf aktuelle und kurzfristig geplante Änderungen beschränkt ist, mit dem Mitbestimmungsrecht bei der Durchführung betrieblicher Bildungsmaßnahmen (§ 98 BetrVG) zu einem generellen Initiativrecht bei der Ein- und Durchführung der betrieblichen Berufsbildung.



Die Schaffung oder Stärkung des Wissenstransfers im Rahmen der Initiative Neue Qualität der Arbeit ist zu begrüßen. Dafür muss jedoch die Vernetzung mit der Forschung und Entwicklung von KI mit den Akteuren der Arbeit deutlich verbessert werden. Dabei sollten auch die Rahmenbedingungen für die Entwicklung und Nutzung von KI in den Betrieben stärkere Beachtung finden. Analog zu der geplanten „Transparenz über die KI-Landschaft“ ist eine Betriebslandkarte als Bestandsaufnahme über Nutzungsvoraussetzungen und möglichen Hürden in der Fläche zu empfehlen.

Von besonderer Bedeutung für „Gute Arbeit by design“ sind die Prozesse der Entwicklung und betrieblichen Umsetzung von KI. Deshalb ist besonders positiv hervorzuheben, dass die Bundesregierung beabsichtigt, die betrieblichen Mitbestimmungsmöglichkeiten zu prüfen und ggf. weiterzuentwickeln. Da das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 im Rahmen der Novelle von 2001 nicht ausreichend an die sich damals bereits abzeichnende Digitalisierung der Arbeitswelt angepasst wurde, bedarf es zwingend einer Fortentwicklung der betrieblichen Mitbestimmung, insbesondere der Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten von betrieblichen Interessenvertretungen an die technischen Gegebenheiten in den Betrieben und Verwaltungen sowie an digitale Arbeit allgemein - neben einem generellen Initiativrecht bei der Ein- und Durchführung der betrieblichen Berufsbildung (s.o.) auch in den Bereichen der Beschäftigungssicherung, Arbeitsorganisation einschließlich Personalbemessung, Personalplanung, Arbeitsschutz, bei Betriebsänderungen/Interessenausgleich/Sozialplan sowie von Organisationsrechten für eine generelle beschleunigte Hinzuziehung von Sachverständigen, erweiterten Zusammenarbeitsformen nach § 3 BetrVG, verbesserter Sanktions- und Rechtsdurchsetzungsrechte etc. – auch und speziell bei Einführung von KI-Anwendungen.

Entscheidend für die Wirkung auf die Arbeitsbedingungen als auch auf die Beschäftigungsaussichten ist zunächst die Entwicklungsphase von KI. Deshalb ergeben sich bereits hier wie auch bei den weiteren betrieblichen Transformations- und Change-Prozessen Gestaltungsanforderungen, die dazu beitragen sollen, negative Folgewirkungen zu vermeiden. Dazu gehören Partizipation und verbesserte Mitbestimmungsmöglichkeiten der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen bereits bei der Definition der Zielsetzung und Zielfindung. Dafür ist das bestehende Mitbestimmungsrecht zur Einführung und Anwendung von „technischen Einrichtungen“, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Arbeitnehmer zu überwachen, auf die generelle Frage der betrieblichen Datennutzung zu erweitern. Die Ausgestaltung der Mitbestimmung sollte auch dazu beitragen, dass Initiativen von betrieblichen Interessenvertretungen zur Frage der Datennutzung erleichtert werden. Dies gilt für den gesamten Prozess der betrieblichen Umsetzung von KI-Anwendungen. So müssen auch verbindliche Mitbestimmungsrechte für Interventions- und Korrekturmöglichkeiten geschaffen werden. Nötig ist auch eine hinreichende Transparenz für nachvollziehbare und überprüfbare Informationen über die Wirkungsweise von KI.



Dies sind die Grundlagen für die erforderliche technische und soziale Folgenabschätzung, die nachhaltige Qualifizierung zum Umgang mit KI sowie Gefährdungsanalysen über die Belastungswirkungen an der Schnittstelle von Mensch und „Maschine“/KI. Diese sind verbindlicher auszugestalten. Nicht zu vergessen ist ein wirkungsvoller Datenschutz durch verbesserte Mitbestimmungsrechte zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Beschäftigten und zur Datenverarbeitung durch ein erzwingbares und umfassendes (generelles) Initiativ- und Mitbestimmungsrecht bei der Verarbeitung personenbezogener Beschäftigtendaten sowie durch die Schaffung eines eigenständigen und detaillierten Beschäftigtendatenschutzgesetzes zu gewährleisten.

Handlungsfelder Forschung und Wirtschaft (Transfer)

Der DGB begrüßt, dass die Bundesregierung in der Forschungspolitik einen Schwerpunkt bei der KI setzen möchte. Dabei ist allerdings aus Sicht des DGB entscheidend, dass sich Forschung an gesellschaftlich gesetzten Zielen und Aufgaben orientiert – wie zum Beispiel der Verbesserung von Lebensbedingungen und Guter Arbeit, sozialem Fortschritt, dem ökologischen Umbau und der Energiewende sowie der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Schwerpunkte der KI-Forschung müssen die Entwicklung von hochwertigen sozialen Dienstleistungen und von Industrieprodukten, die das Leben besser machen, die Steigerung der Energieeffizienz, die Senkung des Ressourcenverbrauchs, nachhaltige Mobilität und die Entlastung der Menschen von harter, monotoner und gesundheitsschädlicher Arbeit sein.

Es ist dringend notwendig, bereits in der Forschungspolitik und im Innovationsgeschehen gesellschaftliche Gruppen, Beschäftigte, Betriebsräte, Gewerkschaften, Verbraucher- und Umweltschutzorganisationen zu beteiligen. Der DGB begrüßt deshalb die Ankündigung eines gesellschaftlichen Dialogs. Gesellschaftliche Dialoge dürfen aber nicht als Veranstaltungen zur Steigerung der Akzeptanz geplanter Innovationsvorhaben der Unternehmen missverstanden werden. Vielmehr muss in einem ergebnisoffenen Prozess nach gesellschaftlich nützlichen und gewollten Anwendungsfeldern gesucht werden. Dies schließt die Möglichkeit ein, Forschungsfelder, von denen keine Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt zu erwarten ist, nicht weiter zu fördern. Gewerkschaften sollten diesen Prozess mitgestalten.

Damit KI einen Beitrag zum gesellschaftlichen Nutzen leistet, muss von Anfang an deren Anwendung und Umsetzung Teil der Forschung sein. Der DGB unterstützt das Anliegen der Bundesregierung, den Transfer von Forschungsergebnissen in die Unternehmen zu verbessern. Dazu müssen auch Erfahrungen aus der betrieblichen Praxis stärker in die Forschungsarbeit einfließen. Der DGB fordert, dass das Prozesswissen der arbeitenden Menschen für Innovationen genutzt wird. Zugleich darf sich die KI-Forschung nicht technologisch verengen, sondern muss Arbeitsbedingungen, Arbeitsorganisation und Ausbildungsbedarf mit erforschen und mit bedenken. Gegenstand der Forschung und des Transfers sollte insbesondere die Gestaltung einer humanen mitbestimmten Arbeitswelt



sein mit dem Ziel, Arbeitssysteme zu entwickeln, in denen Mensch und Technik als Team zusammenarbeiten. Soziale Innovationen müssen stärker gefördert werden, auch im Rahmen der Hightech-Strategie der Bundesregierung. Die Betriebsräte sind intensiv zu beteiligen, damit sich die Arbeitsbedingungen nicht verschlechtern.

Handlungsfeld Standards setzen

Der DGB begrüßt, dass die Bundesregierung im Feld der Standards und der Normung sich zu dem Ziel der Interoperabilität bekennt. Offene Schnittstellen und Interoperabilität sind essenziell, um der Entstehung von Marktmacht (Monopol- und Oligopol-Bildungen) durch technische Vorgaben der jeweiligen Unternehmen und daraus resultierenden technischen und organisatorischen Abhängigkeiten vorzubeugen. Normungsprozesse müssen transparent sein und die Zuständigkeiten von Gesetzgeber und Sozialpartnern respektieren.

Handlungsfeld Öffentliche Verwaltung und Datennutzung (Open Data)

Dass KI auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung von Nutzen sein kann, ist unstrittig. 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. 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. Die angekündigte Förderung der KI-Kompetenzen von Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung ist zu begrüßen. Hier ist sicherzustellen, dass tatsächlich (unabhängige) Kompetenzen innerhalb der Verwaltung aufgebaut bzw. gesichert werden, d. h. die öffentliche Verwaltung nicht von kommerziellen Anbietern und Beratungsfirmen abhängig ist.

Das Vorhaben zur Einhaltung von transparentem, nachvollziehbarem und rechtssicherem Verwaltungshandeln ist zu begrüßen. Die „sicherheitspolitischen Aspekte“ von KI sind jedoch nicht nur „im Sinne einer gesamtstaatlichen Sicherheitsvorsorge“ zu berücksichtigen. 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.



Darüber hinaus sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, die Menge an nutzbaren, qualitativ hochwertigen Daten deutlich zu erhöhen. Hier sei vor einer zu großen Ausweitung der Weitergabe öffentlicher Daten gewarnt. Die Daten öffentlicher Unternehmen dürfen hier nicht ohne weiteres einbezogen werden, da sonst eine Schlechterstellung zu privaten Unternehmen zu befürchten wäre, die ihre Geschäftsdaten nicht offenlegen müssen. Außerdem sei daran erinnert, dass insbesondere kurzfristige Umsetzungsfristen – wie in der Vergangenheit nicht selten der Fall – zu einer erheblichen Belastung der Beschäftigten führen, die mit der Durchführung und Aufbereitung der Daten betraut sind. Aus solchen Erfahrungen, in denen zusätzliche Dienstleistungsanforderungen im Rahmen von „Open Government Data“ bei unzureichender Personalausstattung zu weiterer Arbeitsverdichtung geführt haben, erwächst mitunter eine Ablehnung von „Open Government Data“, die sich mit planvollem, wertschätzenden Handeln vermeiden lässt.

Gesellschaftlicher Dialog

Die Zielsetzung, gesellschaftliche Dialoge zu organisieren, ist zu begrüßen. Die Arbeitswelt sollte einen hervorgehobenen Stellenwert erhalten und auch in allen spezifischen Handlungsfeldern, wie zum Beispiel Gesundheit oder Mobilität eine besondere Rolle spielen. Die angekündigte „Begleitung von sozialpartnerschaftlichen Dialogen“ zur Integration von KI in die Arbeitswelt ist deshalb besonders zu begrüßen.

Handlungsrahmen und Sofortmaßnahmen

Die in den Eckpunkten genannten Sofortmaßnahmen sind richtig, aber unvollständig und unzureichend unterlegt. Es muss bereits für die Festlegungen im nächsten Bundeshaushalt eine ausreichende Finanzierungsgrundlage gelegt werden, die neben dem Infrastrukturausbau oder der Forschungs- und Innovationsförderung auch die Stärkung der beruflichen Kompetenzen, Strategien zum Erhalt sozial abgesicherter Arbeitsplätze und zur Stärkung der Sozialsysteme beinhaltet.