

Stellungnahme

The logo of the Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) is a red parallelogram with the white letters "DGB" inside.

des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zu den Entwürfen der EU-Kommission für einen Digital Omnibus (2025/837(COM)) und einen Digital Omnibus on AI (2025/837(COM))

Grundsätzliche Bewertung

Das Ziel, das europäische digitale Regelwerk zu vereinfachen und zu optimieren, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Vorschläge der EU-Kommission sind allerdings nicht geeignet, das Ziel zu erreichen und können sogar zu schwerwiegenden Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte im Beschäftigungskontext führen. Im Regelungsbereich der KI-Verordnung führen die Vorschläge nicht zu notwendigen Verbesserungen für einen differenzierten Umgang in der Arbeitswelt. Bestehende Rechtsunsicherheiten würden nicht aufgehoben, sondern auf unbestimmte Zeit verlängert. Dazu drohen durch erweiterte Ausnahmen ein Flickenteppich und neue Ungleichbehandlungen. Daher fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften substanzielle Änderungen an dem Kommissionsentwurf.

12. März 2026

Kontaktperson:
Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Grundsatz und Gute
Arbeit
Abteilung Recht und Vielfalt

grundsatz@dgb.de
rec@dgb.de

Keithstraße 1
10787 Berlin

www.dgb.de

Das Wichtigste in Kürze.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, dass im Rahmen der DSGVO

- auch pseudonymisierte Daten weiterhin als personenbezogene Daten geschützt bleiben,
- der Schutz „besonderer Kategorien personenbezogener Daten“ nach Art. 9 DSGVO vollumfänglich gewahrt bleibt und
- keine Sonderregelungen für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten für das Training von KI-Modellen eingeführt werden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, dass im Rahmen der KI-VO

- die Rechtsunsicherheiten bei der Einstufung zum Hoch-Risiko-Bereich abgestellt werden und im Bereich ‚Beschäftigung‘ grundsätzlich Folgeabschätzungen vorgeschrieben werden,
- das Inkrafttreten der Verpflichtungen für den Hoch-Risiko-Bereich auf o. g. Grundlage nicht unbegrenzt verschoben wird und
- die Ausnahmetatbestände für die Regelungen der KI-VO nicht ausgeweitet werden (weder für ‚Midcaps‘ noch für Branchen).

Bewertung im Einzelnen

I. Keine Aufweichung des Schutzniveaus der DSGVO

Die EU-Kommission will mit ihrem Vorschlag den Anwendungsbereich der DSGVO einschränken, indem sie vorschlägt, dass pseudonymisierte Daten im Grundsatz nicht als personenbezogene Daten im Sinne der DSGVO gelten und damit dem Schutzbereich der DSGVO entzogen sein sollen.

Die Pläne der Kommission stehen jedoch **nicht im Einklang mit den Bewertungen der DSGVO und der Rechtsprechung des EuGH**. Die DSGVO sieht in der Pseudonymisierung ein Werkzeug, um die Risiken für die betroffenen Personen zu senken und die Auftragsverarbeitenden bei der Einhaltung ihrer Datenschutzpflichten zu unterstützen.¹ Die Pseudonymisierung sollte die Schutzvorgaben für personenbezogene Daten gerade nicht ausschließen.²

Der EuGH, auf den sich die Kommission hier bezieht, geht in seiner Rechtsprechung zwar davon aus, dass es bei pseudonymisierten Daten im Einzelfall zu entscheiden sei, ob sie als personenbezogene Daten zu werten seien.³ Der EuGH bezieht sich in seiner Entscheidung unter anderem auf den Erwägungsgrund 16 der Verordnung 2018/1725 (wortgleich mit EG 26 der DSGVO), wonach alle Mittel berücksichtigt werden sollen, die von dem Verantwortlichen oder einer anderen Person nach allgemeinem Ermessen wahrscheinlich genutzt werden, um die natürliche Person direkt oder indirekt zu identifizieren. Wenn also in dem Entwurf der Kommission von der Berücksichtigung „der mit hinreichender Wahrscheinlichkeit von dieser Einrichtung genutzten Mitteln“⁴ die Rede ist, bleibt dies hinter den Ausführungen des EuGH zurück.

Gerade aber die Regelung des Kommissionsentwurfs, wonach dies auch gelten soll, wenn ein*e spätere*r Empfänger*in in der Lage sein sollte, die betroffene Person zu identifizieren, steht explizit im Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH. Dieser führt in seiner EDSB/ SRB-Entscheidung aus, dass **pseudonymisierte Daten als personenbezogene Daten betrachtet werden müssen, sofern nicht ausgeschlossen werden kann, dass Dritte die pseudonymisierten Daten anhand von Mitteln wie etwa einem Abgleich mit anderen ihnen zur Verfügung stehenden Daten der betroffenen Person zuordnen können**.⁵

Eine derartige Einordnung, wie sie von der Kommission geplant wird, berührt den Kern des Persönlichkeitsschutzes der DSGVO. Damit könnten verarbeitende Stellen mit einer einmaligen Pseudonymisierung dafür sorgen, dass personenbezogene Daten dem Schutz der DSGVO entzogen sind; völlig

¹ ErwG 28 S. 1 DSGVO.

² Vgl. ErwG 26 S. 2 DSGVO.

³ Vgl. EuGH Urt. v. 04.09.2025 - C-413/23 P („EDSB/ SRB“).

⁴ In der englischen Version: „(...)taking into account the means reasonably likely to be used by that entity.“

⁵ Siehe Fn. 3, Rn. 85.

unabhängig davon, ob sie von einer anderen verarbeitenden Stelle wieder identifizierbar wären.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen die Änderung daher ausdrücklich ab. Die Kommission geht mit ihrem Vorschlag weit über die Rechtsprechung des EuGH hinaus. Mit ihrem rein subjektiven Ansatz bei der Beurteilung, ob personenbezogene Daten vorliegen, untergräbt sie den Schutzgedanken der DSGVO.

II. Keine „DSGVO light“ beim Training von KI-Systemen

Die EU-Kommission plant in ihrem Vorschlag, die Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Rahmen vom KI-Systemen nach Art. 3 Nr. 1 KI-VO zu erleichtern.

Zunächst soll nach dem geplanten Art. 88c für eine Verarbeitung von personenbezogenen Daten, wenn sie im Zusammenhang mit der Entwicklung und dem Betrieb von KI-Systemen erforderlich ist, das berechtigte Interesse aus Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO vermutet werden. Hier ist schon nicht ersichtlich, inwiefern es überhaupt eine solche Vermutungsregelung für das Training von KI-Systemen braucht. Denn schon nach derzeitiger Rechtslage kann nach der Rechtsprechung des EuGH das wirtschaftliche Interesse – und um nichts anderes geht es hier – ein berechtigtes Interesse im Sinne des Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO darstellen⁶. **Eine datenschutzrechtliche Erleichterung für das Training und den Betrieb von KI-Systemen braucht es nicht.**

Daneben soll es bei der Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten nach Art. 9 DSGVO, also besonders schützenswerter Daten, deren Verarbeitung grundsätzlich verboten ist, eine weitere Ausnahme von diesem Verbot geschaffen werden, wenn nämlich die Verarbeitung „im Zusammenhang mit der Entwicklung und dem Betrieb eines KI-Systems im Sinne des Art. 3 Nr. 1 KI-VO“ erfolgt. Dies ist in mehrfacher Hinsicht kritikwürdig. Die in **Art. 9 Abs. 1 DSGVO aufgeführten Daten sind besonders sensibel und verdienen daher einen besonderen Schutz**, da im Zusammenhang mit ihrer Verarbeitung erhebliche Risiken für die Grundrechte und Grundfreiheiten auftreten können⁷. Hier muss also ein höheres Schutzniveau greifen, die Verarbeitung sollte nur in absoluten Ausnahmefällen zulässig sein. Das Training und der Betrieb von KI-Systemen können eine Ausnahme vom Verarbeitungsverbot nicht rechtfertigen – gerade auch im Hinblick auf die anderen geregelten Ausnahmetatbestände. Die Hürde zur Verarbeitung solcher sensibler Daten ist im Vergleich zur Verarbeitung einfacher personenbezogener Daten ungleich höher. Die Wahrung berechtigter Interessen der verantwortlichen Stelle ist gerade nicht als Ausnahmetatbestand geregelt und damit als Rechtfertigungsgrund ausgeschlossen⁸.

⁶ Vgl. hierzu etwa EuGH Urt. v. 04.10.2024 - C-621/22 („Tennisbond“)

⁷ ErwG 51 DSGVO.

⁸ Däubler/Wedde/Weichert/Sommer/Wedde Art. 9 DSGVO Rn. 4a.

Die Kommission führt in den Erwägungsgründen an (ErwG 33), dass die Entwicklung und der Betrieb von KI-Systemen nicht unverhältnismäßig behindert werden dürfen. Dies allein kann keine Ausnahme vom Verarbeitungsverbot rechtfertigen. Die geplanten Änderungen in Art. 9 DSGVO sind daher abzulehnen.

Spiegelbildlich zu den Regelungen in der DSGVO soll auch der bisherige Art. 10 Abs. 5 KI-VO gestrichen und stattdessen ein neuer Art. 4a KI-VO eingeführt werden. Darin soll es künftig für Anbieter von Hochrisiko-Systemen möglich sein, die nach Art. 9 DSGVO besonders geschützten Daten zu verarbeiten, soweit dies „zur Erkennung und Korrektur von Verzerrungen“ erforderlich ist. Im bisherigen Art. 10 Abs. 5 KI-VO ist noch von „unbedingt erforderlich“ die Rede. Einschneidender ist indes die Änderung in Art. 4a KI-VO-E, dass dies u. a. auch für Betreiber gelten kann unter den dort geregelten Umständen.

III. Automatisierte Entscheidungen in der DSGVO

Der Entwurf sieht eine Änderung in Art. 22 DSGVO vor: Es soll eine Ausnahme vom Verbot einer automatisierten Entscheidung gegenüber natürlichen Personen nach Art. 22 DSGVO geben, wenn dies für den Abschluss oder die Erfüllung eines Vertrages notwendig ist, unabhängig davon, ob die Entscheidung auf andere Weise als mit ausschließlich automatisierten Mitteln getroffen werden könnte.

Bisher gab es das Verständnis, dass die verantwortliche Stelle stets prüfen musste, ob eine weniger in die Privatsphäre eingreifende Methode angewendet werden könnte⁹. Dieses Verständnis soll nun aufgegeben werden.

Das lehnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ausdrücklich ab. **Entscheidungen, die für betroffene Personen Rechtswirkung entfalten, sollten nur im absoluten Ausnahmefall ausschließlich auf vollautomatisierter Verarbeitung** beruhen und gerade dann nicht, wenn die Entscheidung auch auf andere Weise getroffen werden kann.

IV. Einschränkung der Betroffenenrechte

Die Kommission will in ihrem Entwurf die Betroffenenrechte einschränken. Art. 12 Abs. 5 DSGVO soll dahingehend ergänzt werden, dass die verantwortliche Stelle Anträge von Betroffenen ablehnen oder ein Entgelt für die Bearbeitung verlangen kann, wenn die betroffene Person ihre Rechte zu anderen Zwecken als dem Schutz ihrer Daten missbraucht. Außerdem soll der Nachweis zum

⁹ Vgl. Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679, S. 23 ([ARTICLE29 - Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679 \(wp251rev.01\)](#)).

exzessivem Gebrauch, den die verantwortliche Stelle führen muss, erleichtert werden.

Die **Betroffenenrechte aus Art. 12ff. DSGVO sind die zentralen Normen, um betroffenen Personen die Möglichkeit zu geben, ihre Persönlichkeitsrechte zu wahren**. Zentral ist hier gerade das Auskunftsrecht nach Art. 15 DSGVO; ohne ein effektives und niedrigschwelliges Auskunftsrecht über die verarbeiteten Daten ist es betroffenen Personen tatsächlich nicht möglich, ihre weiteren Rechte wahrzunehmen. Daher lehnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Einschränkung dieser Rechte klar ab.

Auch der EuGH hat in mehreren Entscheidungen klargestellt, dass das Auskunftsrecht nach Art. 15 DSGVO gerade nicht an einen bestimmten Zweck gebunden ist.¹⁰ Gerade auch im Hinblick auf **Art. 8 der Grundrechte-Charta** (GRCh), der unter anderem vorsieht, dass jede Person das Recht hat, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken, ist die Einschränkung abzulehnen. Derartige Einschränkungen in die Grundrechte der Betroffenen sind nach Art. 52 Abs. 1 GRCh überhaupt nur zulässig, wenn sie **erforderlich** sind und den von der Union anerkannten **dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen** oder den **Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer** tatsächlich entsprechen.

V. Änderungen der Hoch-Risiko-Regelungen der KI-VO

Die Kommission will nach dem Entwurf die Fristen zum Inkrafttreten wesentlicher Teile der KI-VO verschieben. Namentlich soll das Inkrafttreten der Vorschriften des Hoch-Risiko-Bereichs (Kapitel III, Abschnitte 1, 2 und 3 der KI-VO) davon abhängig sein, ob und wann die Kommission einen Beschluss annimmt, in dem bestätigt wird, dass geeignete Maßnahmen zur Unterstützung der Einhaltung des Kapitels III bestehen. Nach Art. 6 Abs. 5 KI-VO sollen „Leitlinien“ für die Einstufungsfragen des Hoch-Risiko-Bereichs vorgelegt werden. Dies ist bislang nicht der Fall und auch nicht absehbar.

Um die wichtigen Schutzziele zu erreichen und einen klaren Handlungsrahmen für Innovation und Investitionen zu schaffen, braucht es mehr Rechtssicherheit.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern deshalb, dass der Einstufungsmechanismus für den Hoch-Risiko-Bereich vereinfacht wird. Die in der KI-VO bislang angelegte **Verknüpfung des Anwendungsbereichs** nach Annex III – insbesondere ‚Beschäftigung‘ – **mit zusätzlichen Kriterien** hinsichtlich der Einschätzung „erheblicher“ Risiken von konkreten KI-Anwendungen nach Art. 6 Abs. 3 KI-VO ist im Beschäftigtenkontext nicht nur rechtsunsicher,

¹⁰ Siehe hierzu u. a.: EuGH Ur. v. 23.10.2023 - C-307/22, wonach das Auskunftsrecht auch aus anderen als den in ErwG 63 genannten Zwecken genutzt werden kann; EuGH Ur. v. 22.06.2023 - C-579/21, wonach die konkrete Situation und das Verhältnis, in dem die betroffene Person zum Verantwortlichen steht, keinen Einfluss auf die Reichweite des Auskunftsanspruchs haben.

sondern **grundsätzlich ungeeignet**. Zusätzliche, aber unverbindliche „Leitlinien“ können die Rechtsunsicherheiten nicht lösen.

Die Zielsetzung – und damit auch die **Risikoeinschätzung** – für die KI-Anwendung **entscheidet sich** erst **im betrieblichen Kontext** durch die konkrete Einsatzvorbereitung. Deshalb erfordert schon allein die Frage, ob eine KI als Hoch-Risiko-Anwendung eingestuft werden sollte, eine **Folgenabschätzung** auf betrieblicher Ebene. Diese sollte bei der Anpassung der KI-VO grundsätzlich für den Bereich ‚Beschäftigung‘ vorgeschrieben werden. Die zweite Prüfebene nach Art. 6 Abs. 3 sollte gestrichen werden. Stattdessen sollen im Rahmen der Öffnungsklausel nach Art. 2 Abs. 11 auf nationaler Ebene Regelungen für einen differenzierten Umgang mit Hoch-Risiko-Anwendungen ergänzt werden, die für die Arbeitnehmer*innen im Hinblick auf den Schutz ihrer Rechte bei der Verwendung von KI-Systemen durch die Arbeitgeber vorteilhafter sind, oder die Anwendung von Kollektivvereinbarungen fördern.

Der entsprechend angepasste Regelungsrahmen sollte ohne unnötigen Zeitaufschub umgesetzt werden.

VI. Keine Aushöhlung von Regelungen durch Ausweitung der KMU-Ausnahmen

Beide Verordnungen sehen vor, dass vereinfachte Regelungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) auf sogenannte kleine Midcap-Unternehmen ausgeweitet werden sollen.

Kleine Midcap-Unternehmen sind entsprechend der Empfehlung (EU) 2025/1099 der Kommission so definiert, dass sie bis zu dreimal so groß sind wie KMU. Die Schwellenwerte für KMU liegen derzeit nach der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission bei 250 Beschäftigten, einem Jahresumsatz von 50 Mio. Euro und einer Bilanzsumme von 43 Mio. Euro. Entsprechend sollen als „Kleine Midcaps“ solche Unternehmen gelten, die keine KMU sind und bis zu 750 Beschäftigte, bis zu 150 Mio. Jahresumsatz und bis zu 129 Mio. Euro Bilanzsumme haben.

Der KI-Omnibus (COM(2025) 836) sieht vor, dass bestehende Privilegien für KMU in Bezug auf Dokumentationspflichten und das Qualitätsmanagementsystem für Hochrisiko-KI auf Kleine Midcaps ausgedehnt werden (Art. 1 Nr. 8 und 9). Die in der KI-Verordnung vorgesehene Unterstützung von Behörden für KMU und Start-ups bei der Umsetzung der Verordnung soll auf Kleine Midcaps ausgedehnt werden (Art. 1 Nr. 23). Die Aufstellung von Verhaltenskodizes und Leitlinien soll in Zukunft nicht nur den KMU, sondern auch Kleinen Midcaps besondere Berücksichtigung schenken (Art. 1 Nr. 27 und 28). Werden aufgrund der KI-Verordnung Sanktionen verhängt, sollen künftig nicht nur KMU, sondern auch Kleine Midcaps milder behandelt werden können (Art. 1 Nr. 29). Der Digital-Omnibus (COM(2025) 837) weitet Vorschriften, die KMU die Einhaltung der EU-Datenrechtsvorschriften erleichtern, auf kleine Midcap-Unternehmen aus.

Beispielsweise sollen auch sie von ermäßigten Verwaltungsgebühren oder leichter zugänglichen Informationen profitieren.

Gesetzliche Regulierungen zur Einhegung der Risiken von KI, zum Verbraucherschutz oder Datenschutz müssen grundsätzlich **für alle am Markt konkurrierenden Unternehmen gleichermaßen gelten**, weil sie sonst ihr Schutzziel verfehlen und den Wettbewerb verzerren. Fairen Wettbewerb gibt es nur bei einem Level Playing Field für alle Unternehmen. Kleine Unternehmen bei der Umsetzung aufgrund ihrer geringen Ressourcen besonders zu unterstützen ist vertretbar. Sonderregelungen für Unternehmen mit dreistelliger Beschäftigtenzahl sind jedoch abzulehnen, da dies zur Aushöhlung der Schutzzwecke der ursprünglichen Normen führen würde.

Wird die Zahl der Unternehmen, die ausnahmsweise nicht unter eine Regulierung fallen, immer weiter erhöht, dann höhlt dies die Regulierung selbst immer mehr aus. Dies wird damit zu einer versteckten Deregulierung. Damit die Schutzzwecke der Gesetze weiterhin gelten und der Wettbewerb fair bleibt, lehnt der DGB die Ausweitung von Ausnahmeregelungen für KMU auf Kleine Midcap-Unternehmen oder andere Bereiche / Branchen kategorisch ab.

VII. Abschaffung der Pflicht zur KI-Kompetenz

Die EU-Kommission will in ihrem Entwurf die Pflicht zur KI-Kompetenz aus Art. 4 KI-VO abschaffen und durch eine bloße Empfehlung für die Anbieter und Betreiber von KI-Systemen ersetzen.

In ihren Erwägungsgründen wird zunächst zugestanden, dass der Erwerb von KI-Kompetenz ein entscheidender Faktor für die Anwendenden ist, um fundierte Entscheidungen über den Einsatz von KI-Systemen treffen zu können¹¹. Dem ist uneingeschränkt zuzustimmen. Daher fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Beibehaltung der Verpflichtung zur KI-Kompetenz für Betreiber. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der menschlichen Aufsicht nach Art. 14 KI-VO von entscheidender Relevanz. Der Hinweis auf den Befolgungsaufwand für kleinere Unternehmen in den Erwägungsgründen kann hier nicht ausreichen.

VIII. Streichung der Registrierungspflicht in der KI-Verordnung

Die vorgeschlagene **Streichung der Registrierungsverpflichtung** nach Art. 49 Abs. 2 KI-VO für KI-Systeme gemäß Annex III, die von Anbietern selbst als nicht hochriskant eingestuft werden, ist abzulehnen. Sie stellt keine gezielte Vereinfachung dar, sondern einen **substanziellen Eingriff in Transparenz, Aufsicht und faire Wettbewerbsbedingungen**.

Die Registrierungspflicht wurde eingeführt, um öffentliche Kontrolle und behördliche Aufsicht über selbsterklärte Ausnahmen nach Art. 6 Abs. 3 KI-VO

¹¹ ErWG 5.

sicherzustellen. Sie beschränkt sich auf die Übermittlung grundlegender Informationen in eine EU-Datenbank und ist damit administrativ niedrigschwellig. Die Streichung dieser Pflicht widerspricht der Zielsetzung des Digital-Omnibus, der ausdrücklich nur punktuelle Vereinfachungen der KI-VO vornehmen sollte. Tatsächlich würde der Wegfall der Registrierungspflicht die Markttransparenz erheblich reduzieren und die effektive Rechtsdurchsetzung schwächen. **Aufsichtsbehörden könnten nicht mehr nachvollziehen**, wie häufig, in welchen Sektoren oder in welchen Mitgliedstaaten Unternehmen von der Hochrisiko-Klassifizierung abweichen. Damit **entfällt die Möglichkeit**, systematische Fehlklassifizierungen oder auffällige Konzentrationen von Selbstausnahmen **frühzeitig zu erkennen und gegebenenfalls einzugreifen**.

Vertrauen in risikobehaftete KI-Systeme kann nur entstehen, wenn Ausnahmen **überprüfbar und überwachbar** bleiben – sowohl durch Behörden als auch durch Dritte im Rahmen der zivilrechtlichen Durchsetzung. Zugleich benachteiligt der Wegfall der Registrierungspflicht jene Unternehmen, die die Vorgaben der KI-VO gewissenhaft einhalten, und begünstigt Akteure, die regulatorische Graubereiche ausnutzen.

IX. Wahrung des Datenschutzes in KI-Reallaboren

Die Kommission sieht in ihrem Entwurf Änderungen und Erweiterungen für KI-Reallabore vor.

Aus der Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften muss bei dem Betrieb von solchen KI-Reallaboren, wenn sie dabei personenbezogene Daten verarbeiten, gewährleistet sein, dass die Voraussetzungen der DSGVO vorliegen. Problematisch ist in dieser Hinsicht Art. 57 Abs. 12 KI-VO, wonach die Datenschutzbehörden keine Bußgelder verhängen, wenn diese aktiv an der Beaufsichtigung des KI-Systems im Reallabor beteiligt waren und Anleitung für die Einhaltung gegeben haben. Die umfängliche Einbindung der Datenschutzbehörden ist daher unerlässlich; nur so kann der Schutz der DSGVO für die Verarbeitung personenbezogener Daten gewährleistet werden.