

DGB-Bundesvorstand

Abteilungen Grundsatz und Gute Arbeit / Recht und Vielfalt

02.05.2024

KI-Verordnung der EU

Der DGB begrüßt den verabschiedeten Kompromiss für eine europäische KI-Verordnung (KI-VO). Die KI-VO bietet durch den Risiko basierten Ansatz sowie die Transparenzvorschriften für KI-Anbieter und den Ansatz zur Folgeabschätzung grundsätzlich einen angemessenen Rechtsrahmen für die Nutzung von KI-Anwendungen in Deutschland und Europa. Auch wenn Kritik im Detail besteht, setzt Europa mit der KI-VO weltweit ethische Maßstäbe für die Entwicklung und Nutzung von KI-Anwendungen.

In der KI-Verordnung wurden wichtige Forderungen des DGB aufgenommen. Dazu gehört insbesondere die Aufnahme einer Öffnungsklausel, um die KI-VO durch spezifische Regelungen auf nationaler Ebene zur KI-Nutzung in der Arbeitswelt ergänzen zu können. Der DGB fordert die Bundesregierung deshalb auf, die Umsetzung der KI-Verordnung nicht nur technisch zu begleiten, sondern einen intelligenten „KI-Rechtsrahmen für Gute Arbeit“ zu schaffen.

Der DGB begrüßt, dass die Mechanik für die Einstufung von Hochrisiko-Anwendungen praxistauglicher ausgestaltet werden soll. Der Bereich „Arbeit und Beschäftigung“ ist weiterhin als Hochrisikobereich definiert. Ob die nun zusätzlich zu berücksichtigen „erheblichen Risiken“ von KI-Anwendungen in dieser Form sinnvoll sind, wird allerdings noch zu prüfen sein. Positiv ist weiterhin, dass neben den vertrauensbildenden Auflagen für KI-Anbieter auch Pflichten für Arbeitgeber (als "deployer") geregelt werden - wie etwa die Verpflichtung

zur Transparenz auch den Beschäftigten gegenüber oder die Pflicht zur Folgeabschätzung, auch wenn diese nur einen kleinen Teil der Betreiber betrifft.

Sinnvoll ist auch, dass eine Kooperation von Anbietern und Betreibern (Arbeitgebern) vorgeschrieben wird. Zu begrüßen sind schließlich Verbote von Anwendungen, die ethischen Standards widersprechen sowie die Aufnahme von Betroffenenrechten in die KI-VO.

Zu den wesentlichen Punkten:

1. Öffnungsklausel für spezifische Regelungen am Arbeitsplatz

Mit Artikel 2 Abs 5e wird eine Öffnungsklausel eingeführt, die „die Mitgliedsstaaten oder die Union nicht daran hindert (hindern soll), Rechts- oder Verwaltungsvorschriften beizubehalten oder einzuführen, die die Arbeitnehmer 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 günstiger sind, zu fördern oder zuzulassen“.

Die KI-VO nimmt damit die zentrale Forderung des DGB auf und bietet ausdrücklich die Option, die KI-VO auf nationaler Ebene um spezifische Regelungen für die betriebliche KI-Nutzung zu ergänzen.

Die Öffnungsklausel ist ein Bekenntnis zum besonderen Regelungsbedarf für KI im Arbeitsleben und als Aufforderung an die Mitgliedsstaaten zu bewerten, den Regelungsrahmen für die Einführung und Nutzung von KI-Anwendungen in der Arbeitswelt zu überprüfen und weiterzuentwickeln.

2. Liste verbotener KI-Praktiken

Artikel 5 erfasst die Liste der verbotenen KI-Praktiken. Diese beinhalten u. a.:

- KI-Systeme zur absichtlichen Manipulation von Personen (-Gruppen), wodurch ein erheblicher Schaden für diese Personen entstehen kann. Unbestimmt bleibt die Eintrittsschwelle eines „erheblichen Schadens“, was die Umsetzung schwächen kann (Artikel 5 Abs 1a).
- KI-Systeme zur individuellen biometrischen Kategorisierung natürlicher Personen auf Grundlage biometrischer Daten („race“, politische Meinungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, religiöse Überzeugungen, Sexualleben und sexuelle Ausrichtung). Eingeschränkt wird dieses Verbot allerdings u. a. bei der Nutzung biometrischer Daten zur Strafverfolgung (Artikel 5 Abs. 1ba)
- KI-Nutzung für ein „Social Scoring“, wobei auch hier eingeschränkt durch das Vorhandensein einer „unverhältnismäßigen Benachteiligung“ von natürlichen Personen oder Personengruppen (Artikel 5 Abs. 1c).
- KI-Anwendungen zur biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierung in öffentlichen Räumen zum Zwecke der Strafverfolgung. Definiert werden allerdings auch hier Ausnahmen, etwa die Abkehr einer konkreten, erheblichen und unmittelbaren Gefahr für das Leben und körperliche Sicherheit einer Person (Artikel 5 Abs. 1d)
- KI-Anwendungen zum Zwecke der Ableitung von Emotionen natürlicher Personen in den Bereichen Arbeitsplatz und

Bildungseinrichtungen – Ausnahmen sind Anwendungen, die aus medizinischen oder sicherheitstechnischen Gründen eingeführt oder in Verkehr gebracht werden (Artikel 5 Abs. 1 dc).

3. Hochrisiko-Systematik

Zur Einstufung zur Hochrisiko-Klassifizierung und den damit einhergehenden Transparenzpflichten für KI-Anwendungen wird ein kombinierter Ansatz gewählt. Die Einstufung von KI als „Hochrisiko-Systeme“ wird nicht mehr allein nach besonders sensiblen Bereichen wie insbesondere „Arbeit und Beschäftigung“ erfolgen, sondern zusätzlich mit dem Vorliegen „erheblicher Risiken“ verknüpft. Grundsätzlich positiv zu bewerten ist, dass der Kompromiss das Vorliegen „erheblicher Risiken“ an Kriterien bindet und damit klarer fasst. Dies ist ein Fortschritt gegenüber dem ursprünglichen Ansatz, Risiko-Wahrscheinlichkeiten einzelner KI-Systeme ex ante ohne jeglichen spezifischen Anwendungskontext bewerten zu wollen.

a. Hochrisiko-Einstufungen nach Lebensbereichen: „Arbeit und Beschäftigung“

Anhang III Abs.4 „Beschäftigung, Arbeitnehmermanagement und Zugang zur Selbstständigkeit“ definiert im Kontext Arbeit die Voraussetzungen zur Einstufung einer Hochrisiko-Klassifizierung. Diese beziehen sich a) auf die Rekrutierung, Auswahl und Analyse von Bewerbungen und b) auf KI-Entscheidungen, die sich auf die Bedingungen von Arbeitsverhältnissen, Beförderungen und Beendigungen von Vertragsverhältnissen als auch auf Zuweisungen von Aufgaben auf Grundlage von persönlichem Verhalten und Merkmalen oder der Überwachung und Bewertung von Leistungen.

b. Zusätzliche Kriterien zur Hochrisiko-Einstufung nach KI-Anwendungen

Nach Artikel 6 sollen Hochrisiko-Bereiche wie insbesondere „Arbeit und Beschäftigung“ (nach Anhang III Abs. 4) verknüpft werden mit dem Vorliegen eines „erheblichen Risikos“ für die Gesundheit,

Sicherheit oder Grundrechte natürlicher Personen. Ein „erhebliches Risiko“ ist demnach nicht gegeben, wenn mindestens ein Kriterium aus Artikel 6 Abs. 2a erfüllt wird. Ausnahme: Ein KI-System gilt immer dann als Hochrisiko, wenn das KI-System ein Profiling von natürlichen Personen durchführt.

Als Kriterien für die Einstufung als „Nicht Hochrisiko“-Anwendungen werden genannt:

- das KI-System ist dazu bestimmt, eine enge prozedurale Aufgabe zu erfüllen
- das KI-System soll Ergebnisse einer zuvor abgeschlossenen menschlichen Tätigkeit verbessern
- das KI-System soll Entscheidungsmuster oder Abweichungen früherer Entscheidungsmuster erkennen und sind nicht dazu gedacht, die zuvor durchgeführte menschliche Bewertung zu ersetzen oder zu beeinflussen, ohne dass eine ordnungsgemäße menschliche Überprüfung stattfindet
- das KI-System ist dazu bestimmt eine vorbereitende Aufgabe für eine Bewertung für die im Annex III aufgeführten Anwendungsfälle durchzuführen.

Eine detaillierte Einschätzung dieser o. g. Kriterien folgt.

Anbieter von KI-Anwendungen müssen die Konformität der Hochrisiko-Anforderungen (Kapitel 2) auf begründetem Ersuchen einer zuständigen nationalen Behörde nachweisen (Artikel 16 j).

Anbieter, die der Auffassung sind, dass ihre KI-Systeme kein hohes Risiko aus Anhang III darstellen, müssen ihre Bewertungen dokumentieren und auf Verlangen nationaler Behörden vorlegen (siehe Artikel 6 Abs. 2b).

4. Anwendungsbereich für Informationspflichten wird auf Arbeitgeber erweitert

- aber nur im Hochrisiko-Bereich

Nach Artikel 2 Abs. 1 (b) werden neben den Anbietern von KI-Anwendungen („provider“) auch „deployer“, die KI-Anwendungen einsetzen, ausdrücklich benannt (z. B. Arbeitgeber). Im betrieblichen Kontext sollen nach Artikel 29 Abs. 5 (a) explizit „workers representatives“ sowie betroffene Beschäftigte vor der Einführung von Hochrisiko-KI-Systemen am Arbeitsplatz von den Arbeitgebern informiert werden. Die Pflicht zur Information an die Arbeitnehmer*innen, wonach sie dem Einsatz eines Hochrisiko-KI-Systems unterliegen, ergibt sich im Übrigen auch aus Art. 29 Abs. 6b, wonach natürliche Personen dementsprechend zu informieren sind.

Die Informationspflichten der Arbeitgeber gegenüber den „workers representatives“ sind grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Einschränkung auf Hochrisiko-Anwendungen führt allerdings dazu, dass Informationspflichten für viele Anwendungen im Bereich „Arbeit“ voraussichtlich nicht zum Tragen kommen werden. In Anbetracht der bereits bestehenden Beteiligungsrechte nach dem BetrVG und den Personalvertretungsgesetzen dürften sich dadurch nicht mehr Informationspflichten für Betriebs- und Personalräte ergeben.

5. Grundrechtliche Folgenabschätzung für Arbeitgeber wird eingeführt

- aber auch nur im Hochrisiko-Bereich

Nach Artikel 29a müssen KI-Anwender („deployer“) eine „Grundrechtliche Folgenabschätzung“ für KI-Systeme im Hochrisiko-Bereich vor der Inbetriebnahme im spezifischen Nutzungskontext vornehmen. Diese wird jedoch auf Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder private Betreiber, die öffentliche Dienstleistungen erbringen, beschränkt. Eine zwingende grundrechtliche Folgenabschätzung für alle Arbeitgeber, die ein Hochrisiko-System einführen wollen, ist nicht vorgesehen. Bei allen Arbeitgebern, die nicht unter

Art. 29a fallen, bleibt es bei der Folgenabschätzung nach § 35 DSGVO und deren Voraussetzungen sowie nationaler Regelungen.

Die grundrechtliche Folgenabschätzung für Arbeitgeber ist grundsätzlich zu begrüßen, wird jedoch vor allem auf Hochrisiko-Anwendungen im Kontext öffentlicher Verwaltungen beschränkt. Hier besteht in der Umsetzung noch Ergänzungsbedarf.

6. Subjektive Rechte für Betroffene werden eingeführt

Mit dem aktuellen Kompromiss sollen Betroffenenrechte eingeführt werden, die im Ursprungsentwurf noch fehlten. In Art. 68a wird natürlichen und juristischen Personen, die Grund zu der Annahme haben, dass ein Verstoß gegen die Bestimmungen dieser Verordnung vorliegt, das Recht eingeräumt, bei der zuständigen Behörde Beschwerde einzureichen. Mit Art. 68c wird das Recht auf Erläuterung der individuellen Entscheidungsfindung geschaffen. Demnach haben Personen, die von einer Entscheidung eines Hochrisiko-KI-Systems betroffen sind, das Recht, vom Anwender nachvollziehbare Informationen zur Rolle des AI-Systems im Entscheidungsverfahren und zu den wesentlichen Elementen der getroffenen Entscheidung zu verlangen.

7. Schutz von Urheberrechten

Grundsätzlich positiv ist die *Einführung von Transparenzpflichten* für generative KI-Modelle (Art. 52c). Allerdings gehen die Anforderungen weit auseinander: Das in Entstehung begriffene AI Office, nationale Behörden und Unternehmen sollen detailliert und aktuell informiert werden. Für die Öffentlichkeit ist nur eine „ausreichend detaillierte Zusammenfassung der Trainingsinhalte“ vorgesehen, für die das AI Office ein Formular entwickeln soll. Diese Zusammenfassung wird voraussichtlich nicht ausreichen, um Urheber*innen in die Lage zu versetzen, ihre Ansprüche geltend zu machen. Sie bräuchten eine detaillierte und ständig aktualisierte Liste der Inhalte, die von generativer KI

genutzt wurden. Darauf wird in der Umsetzung speziell zu achten sein.

Grundsätzlich positiv ist auch die Anerkennung der zentralen Rolle, die *Text und Data-Mining (TDM)*, also das computergestützte Auslesen von Texten und Daten, bei der Entwicklung generativer KI spielt (EG 60i). Festgeschrieben wird auch, dass die Nutzung urheberrechtlich geschützter Inhalte der Zustimmung des/der Urheber*in bedarf. Er/sie hat (mit Ausnahme wissenschaftlicher Forschung) die Möglichkeit, die Nutzung zu untersagen (Opt-Out-Option). In der Praxis sind diese Optionen jedoch oft nicht umsetzbar. So haben Journalist*innen praktisch keine Möglichkeit, ihre Texte vor TDM zu schützen. Ähnliches gilt für vertragliche Vereinbarungen im Schauspiel. (Synchron)Sprecher*innen dagegen haben die Möglichkeit, ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen anzupassen und z.B. das Erzeugen künstlicher Stimmen zu untersagen.

Zu begrüßen ist die grundsätzliche *Kennzeichnungspflicht für KI generierte Produkte*, wie synthetische Audiodateien, Fotos, Videos und Texte (Title IV, Art.52, Abs. 3). Allerdings gibt es viele Vermeidungsmöglichkeiten, dass der praktische Wert für die Nutzer*innen fraglich ist: „(...) *as far as this is technically feasible, taking into account specificities and limitations of different types of content, costs of implementation and the generally acknowledged state-of-the-art, as may be reflected in relevant technical standards.*“ (Art. 52, Abs. 1a). Auch hierauf wird in der Umsetzung der KI-VO besonders zu achten sein.