



KI-Verordnung der EU: Auf dem Weg zur Wirkungslosigkeit?

Im Dezember 2022 hat der Rat der Europäischen Union über den Entwurf der EU-Kommission für eine „KI-Verordnung“ vom April 2021 beraten und wesentliche Änderungen vorgeschlagen. Für die nötige Transparenz in der Arbeitswelt bedeutet dies zunächst einen deutlichen Rückschritt. Es kommt nun auf die Haltung des Europäischen Parlaments an, deren Position für das Frühjahr 2023 angekündigt ist. Der DGB erwartet eine starke Botschaft für mehr Transparenz, Akzeptanz und Vertrauen, um im folgenden Trilog zu einem tragfähigen Ergebnis zu kommen.

Wirkungsvoll: Öffnung für Regeln in der Arbeitswelt weiter nötig

Die KI-Verordnung ist zwar kein wirkliches „KI-Gesetz“, weil es vornehmlich die „Inverkehrbringung“ von KI-Anwendungen regeln soll und dafür insbesondere Transparenzvorschriften und auch rote Linien vorsieht. Der DGB hat die Initiative der Kommission von 2021 begrüßt. Dazu zählt vor allem der Risiko basierte Ansatz, der zur Einschätzung von Kritikalitäten dient. So sind die Bereiche „Arbeit und Beschäftigung“ zu Recht in den Hoch-Risiko-Bereich eingeordnet. Gleichwohl sind arbeitsrechtliche Regelungen in der KI-Verordnung nicht vorgesehen: Dies ist rechtssystematisch auch folgerichtig und muss auch so bleiben. Dennoch braucht es für die Nutzung von KI-Anwendungen in der Arbeitswelt gesonderte Regelungen. Der DGB hat dafür eine Öffnungsklausel – analog zur Datenschutz-Grundverordnung – vorgeschlagen, nach der die Mitgliedsstaaten entsprechend spezifische Regelungen einführen können. Erfreulicherweise teilt die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme vom 8. November 2022 die Position für eine Öffnungsklausel und weist explizit darauf hin, dass „spezifische nationale Regelungen möglich sein“ müssen, um „Grundrechte, Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer zu gewährleisten“. Im Rat hat sich dieser Punkt jedoch bislang nicht durchgesetzt.



Gleichwohl hat die Bundesregierung in einer Protokollerklärung zum Ausdruck gebracht, dass sie „in einzelnen Aspekten noch Verbesserungspotential“ sieht. Der DGB erwartet deshalb auch von der Koalition, dass diese Position eine zentrale Rolle in den Trilog-Verhandlungen von Kommission, Rat und Parlament spielen wird.

Wirkungslos? Rat schafft neue Schlupflöcher im Hoch-Risiko-Bereich

Nach den Beratungen im Rat der Europäischen Union geht es bei KI-Verordnung inzwischen nicht mehr nur um Nachbesserungen bei der Öffnungsklausel. Der Vorschlag des Rates für eine geänderte Fassung der KI-Verordnung ist eine deutliche Abschwächung des Entwurfs der EU-Kommission. Aus Sicht des DGB ist der neue Vorschlag höchst bedenklich, da der Hoch-Risiko-Bereich aufgeweicht werden soll und zudem Regelungen vorgeschlagen werden, um den Bereich in der Folge noch weiter aufzuweichen. Der Vorschlag des Rates führt so weit, dass die Gefahr einer weitgehenden Wirkungslosigkeit des Hoch-Risiko-Bereichs – und damit der Transparenzregeln für die Bereiche Arbeit und Beschäftigung – entsteht.

Der DGB fordert deshalb vom Europäischen Parlament und der Bundesregierung deutliche Verbesserungen, insbesondere in nachfolgenden Punkten:

1. Wahrscheinlich unwesentlich? Schlupflöcher schließen.

Der Rat schlägt vor, dass der Hoch-Risiko-Bereich – also auch Arbeit und Beschäftigung – deutlich eingegrenzt werden soll, und zwar hinsichtlich der „Wahrscheinlichkeit“ von „wesentlichen“ Risiken: So sollen KI-Systeme nicht (mehr) als hochriskant gelten, wenn das Ergebnis des KI-Systems in Bezug auf die zu treffende Maßnahme oder Entscheidung „völlig unwesentlich“ ist. Damit werden Schlupflöcher geschaffen, die Scheunentoren gleichen, weil es rechtlich weit auslegbar ist bzw. kaum zu fassen ist, was „wahrscheinlich unwesentlich“ ist. Der DGB lehnt einen solchen Ansatz zur Aushöhlung des Hoch-Risiko-Bereichs ab.

Außerdem soll der Anwendungskontext mit einbezogen werden. So sollen in Durchführungsakten durch die EU-Kommission die „Umstände“ für „unwesentliche Entscheidungen“ geregelt werden. Offen ist, inwiefern „Wahrscheinlichkeiten“ definiert werden können. Außerdem stellt sich die Frage, ob und wie die nötige demokratische Kontrolle dabei gewährleistet ist.

2. Übergriffe ins Arbeitsrecht? Vermeiden.

Gleichzeitig stellt der Vorschlag, die „Wesentlichkeit“ von Ergebnissen von KI-Anwendungen einzubeziehen, einen systematischen Bruch dar, denn damit ginge es auch um Festlegungen über die Bewertung von Ergebnissen einzelner KI-Anwendungen. Anders als bei Klassifizierung von Anwendungsbereichen (wie z. B. Arbeit und Beschäftigung), die nach dem Vorschlag der Kommission durch die KI-Verordnung richtigerweise in Risikoklassen mit unterschiedlichen Regeln eingestuft werden sollen, würde es nach dem Vorschlag des Rates auch um den konkreten Anwendungskontext sowie die Interaktion mit KI (Bewertung der Ergebnisse) gehen.

Insbesondere in Beschäftigungsverhältnissen kommt es aber entscheidend auf die Anwendungskontexte von KI-Systemen an, die auf betrieblicher Ebene im Rahmen eines ‚Change Impact Assessments‘ zu unterschiedlichen Kritikalitätsbewertungen führen sollten. Es ist jedoch weder im Vorwege noch durch eine EU-Verordnung zu definieren, ob es sich im spezifischen Nutzungskontext um „unwesentliche Risiken“ handelt. Damit besteht die Gefahr, dass die Verordnung unzulässigerweise auch in arbeitsrechtliche Fragen übergreifen könnte. Dies gilt es zwingend auszuschließen. Problematisch ist dieser Ansatz aber auch, weil er ausschließlich mit der formulierten Zielrichtung verbunden ist, den Hoch-Risiko-Bereich auszudünnen.



Hier besteht für die anstehenden Verhandlungen im Trilog dringender Handlungsbedarf:

- a) Es muss explizit – und nicht nur in den Erwägungsgründen – sichergestellt werden, dass arbeitsrechtliche Fragen in keiner Weise durch die KI-Verordnung tangiert werden
- b) Der Hoch-Risiko-Bereich muss sich konsequent am Kriterium der Kritikalität orientieren. Grundlegend sollte sein, eine Technik als hoch riskant anzusehen, die grundsätzlich mit dem Risiko verbunden ist, in der Anwendung Menschen zu schaden. Die Vielfalt an konkreten Anwendungskontexten können die Anbieter von KI-Systemen nicht kennen. Unüberprüfbare Annahmen über den Kontext der Anwendung sollten deshalb nicht in die Konformitätsbewertung einfließen.
- c) Der Hoch-Risiko-Bereich muss gestärkt werden. Dazu gehört auch die Umsetzung der zentralen Forderung, dass die Konformitätsbewertung von KI-Anwendungen im Hoch-Risiko-Bereich von unabhängigen Stellen geprüft werden muss. Nach dem Vorschlag des Rates soll es hingegen weiterhin dabei bleiben, dass KI-Anwendungen im Hoch-Risiko-Bereich im Wesentlichen nur einer Selbstüberprüfung durch die Anbieter unterliegen sollen. Dies ist aus Sicht des DGB im Hoch-Risiko-Bereich völlig inakzeptabel.

3. Nutzen schlägt Risiko? Nicht zu machen.

Der Rat schlägt weiter vor, als zusätzliches „Kriterium“ für Einschränkungen des Hoch-Risiko-Bereichs den Umfang und die „Wahrscheinlichkeit eines Nutzens“ von KI-Anwendungen anzufügen. Es soll also eine Nutzen-Abwägung ergänzt werden, bei der allerdings mehr als fraglich ist, ob eine solche Verrechnung von „wahrscheinlichem Nutzen“ (zum Beispiel der ‚Gesellschaft‘) mit dem Risiko des Verlustes von Grundrechten (zum Beispiel von ‚Einzelpersonen‘) vereinbar ist. Insbesondere in der Arbeitswelt ist ein solcher Ansatz Gegenstand der Aushandlungsprozesse der Sozialpartner – und darf keinesfalls bindend durch eine EU-Verordnung geregelt werden.



Der Vorschlag einer Nutzen-Risiko-Abwägung ist zudem nicht vereinbar mit den in der Verordnung genannten Schutzziele. Deren Geltung darf nicht durch eine – zudem kaum objektiv durchführbare – Verrechnung mit einem Nutzen aufgeweicht werden.

4. Streichung von Hoch-Risiko-Bereichen? Falsche Richtung.

Der Rat schlägt vor, dass der Kommission die Befugnis übertragen werden soll, delegierte Rechtsakte zur Änderung der Hoch-Risiko-Liste (Anhang III zur KI-Verordnung) zu erlassen, um ganze Bereiche davon auszunehmen. Damit wird die Perspektive für weitere Einschränkungen des Hoch-Risiko-Bereichs geöffnet. Aus Sicht des DGB ist dies nicht begründet und auch nicht vertretbar, da es sich um Anwendungs- und damit Lebensbereiche wie zum Beispiel die Arbeitswelt handelt.

5. Einschränkungen im Hoch-Risiko-Bereich ‚Arbeit‘? No go.

Nach dem ursprünglichen Vorschlag der EU-Kommission sollen alle KI-Anwendungen als hoch riskant gelten, die grundsätzlich „Aufgabenzuweisungen“ in Beschäftigungsverhältnis betreffen. Nach dem Votum des Rates soll das Merkmal der „Aufgabenzuweisung“ nun verknüpft werden mit dem individuellen Verhalten oder persönlichen Merkmalen und Eigenschaften. Dies wäre eine Spezifizierung, durch die alle weiteren KI-Anwendungen, die den Bereich der Arbeitsorganisation betreffen, aus dem Hoch-Risiko-Bereich gestrichen werden könnten. Auch dies wäre völlig inakzeptabel.

Der DGB fordert hingegen, dass sämtliche KI-Systeme, die für Entscheidungen, die die Anbahnung, Begründung, Durchführung und Abwicklung des Arbeitsverhältnisses betreffen, als auch KI-Systeme, die Unterstützung bei kollektivrechtlichen Rechts- und Regelungsangelegenheiten bieten, als Hochrisiko-KI-Systeme gelten. Dies ist ein elementarer Bestandteil für die Nutzung von KI in der Arbeitswelt.



6. Autonomie: Eine Definitionsfrage?

Ein weiteres grundsätzliches Problem ist, dass die Definition von „KI-Systemen“ nach dem Willen des Rates so geändert werden, dass Rechtsunsicherheiten hinsichtlich des Geltungsbereichs entstehen. So soll ein „System der künstlichen Intelligenz“ derart konzipiert sein, dass es mit „Elementen der Autonomie“ arbeitet. Die Definition von KI-Systemen wird also deutlich eingeschränkt, denn es ist fraglich, wie der Begriff der „Autonomie“ von technischen Systemen (a) zu definieren und (b) rechtlich zu fassen sein soll. Im ungünstigen Fall wird dann durch die KI-Verordnung überhaupt kein KI-System reguliert, weil diese Systeme immer Algorithmen abarbeiten und deshalb juristisch argumentiert werden könnte, dass die unterstellte „Autonomie“ der Systeme nur eine Illusion sei.

Der DGB fordert – nicht zuletzt aufgrund der hohen technologischen Dynamik – weiterhin einen breiten technikoffenen Definitionsansatz. Die Regelungstiefe soll auf Basis des Risiko basierten Ansatz definiert werden.