

KI im Betrieb: Rechtssicherheit schaffen – Raum für Innovation lassen

Position zur Umsetzung der europäischen KI-Verordnung

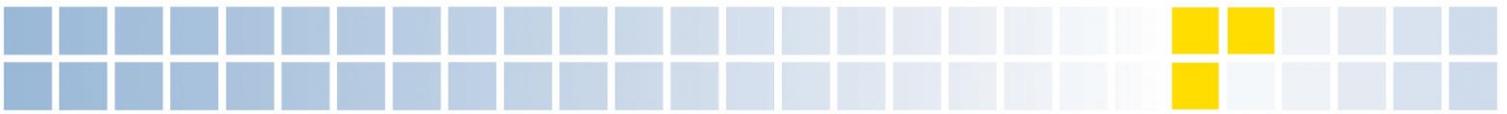
17. Dezember 2024

Zusammenfassung

Derzeit schafft die europäische KI-Verordnung (KI-VO) Rechtsunsicherheit. Der Gesetzgebung fehlen wesentliche Details, die noch ausgearbeitet werden müssen – etwa durch Normen und Standards, aber auch Folgerechtsakte, Leitlinien, Verhaltenskodizes und vieles mehr. All die bestehenden Unklarheiten müssen nun rechtssicher in der Umsetzung adressiert werden.

Für Arbeitgeber, die in der Regel sog. Betreiber von KI-Systemen sind, sind folgende Punkte bei der Umsetzung der Verordnung in Deutschland wichtig:

- Es darf kein „German Goldplating“ geben, d. h. die Anforderungen der KI-VO dürfen nicht durch den deutschen Gesetzgeber übererfüllt werden. Eine einheitliche und kohärente Umsetzung und Anwendung der KI-Verordnung innerhalb der EU ist unerlässlich, um einen Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen zu vermeiden.
- Eine zentrale bundesweite Behörde sollte rechtzeitig vor Ablauf der Übergangsfristen als „Single Point of Contact“ für deutsche Unternehmen bestimmt sein, um eine einheitliche Rechtsauslegung sicherzustellen und eine kompetente Beratung anzubieten.
- Die Einführung und Nutzung von KI am Arbeitsplatz darf nicht durch Änderungen im Arbeitsrecht, insbesondere im Bereich der betrieblichen Mitbestimmung und bei Beschäftigtendaten, erschwert oder verlangsamt werden.
- Sozialpartnervereinbarungen sollten als geeignete Alternative zu den Verhaltenskodizes für generative KI anerkannt und gefördert werden.
- Die Konkretisierung von Arbeitsschutzanforderungen in der KI, insbesondere durch harmonisierte Normen, muss frei von Widersprüchen zu den geltenden Arbeitsschutzbestimmungen, handhabbar und unbürokratisch sein. Normung darf weder den grundgesetzlich geschützten Betätigungsbereich der Sozialpartner verletzen noch die betriebliche Mitbestimmung ausweiten.
- Nationale Sanktionen dürfen nicht innovationshemmend ausgestaltet werden. Außerdem sollten sie ausreichende Fristen und Übergangsregelungen, insbesondere für KMU, enthalten und durch beratende und unterstützende Maßnahmen begleitet werden.
- Arbeitgebern muss umfassende Flexibilität bei der Ausgestaltung der Bestimmung zu KI-Kenntnissen ihrer Beschäftigten eingeräumt werden, auch hier darf es keine einschränkenden Konkretisierungen durch den deutschen Gesetzgeber geben.



Im Einzelnen

Einheitliche, rechtssichere und schnelle Umsetzung in den Mitgliedsstaaten sicherstellen

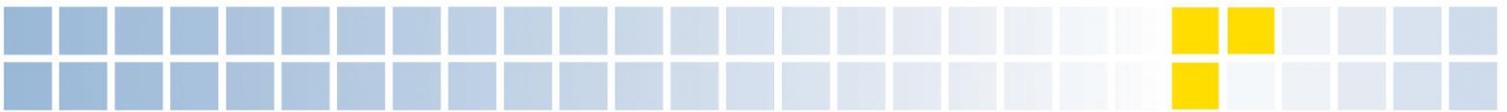
Eine einheitliche und kohärente Umsetzung der KI-Verordnung innerhalb der Europäischen Union ist zwingend notwendig, um einen Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen zu vermeiden. Das bedeutet, dass ein „Goldplating“ bei der deutschen Umsetzung vermieden werden muss. Der europäische Gesetzgeber hat sich bewusst dazu entschieden, die KI-VO zuallererst als Produkthaftungsgesetz auszugestalten. Sie will vor allem regulieren, welche KI-Anwendungen unter welchen Voraussetzungen auf dem europäischen Markt in den Verkehr gebracht werden. Sie setzt darüber hinaus Vorgaben zur Nutzung von KI-Anwendungen. Hierauf liegt zwar nicht der Fokus der Verordnung. Mit der KI-VO hat die EU jedoch schneller und weitreichender in den Markt eingegriffen als die Gesetzgeber anderer, führender Technologienationen, wie z. B. die USA, Israel oder China. Deutschland darf nicht über die Zielvorstellungen der EU hinauschießen. Es wäre für Betreiber fatal, wenn sich die Regelungen zur Nutzung von KI-Anwendungen an innereuropäischen Grenzen ändern. Ebenso fatal wäre es, wenn durch einen weiteren Bürokratieaufbau der Einsatz von KI in den Unternehmen gehemmt wird. Der deutsche Gesetzgeber darf daher keine neuen Berichtspflichten zur Nutzung von KI-Systemen für deutsche Unternehmen schaffen.

Laut der Ifo-Konjunkturumfrage vom 18. Juli 2024 nutzen etwa 27 % der deutschen Unternehmen derzeit KI-Anwendungen. Wenn Deutschland das Produktivitätspotenzial von KI ausschöpfen und als Volkswirtschaft wettbewerbsfähig bleiben will, muss diese Zahl massiv gesteigert werden. Bereits heute geben Unternehmen an, dass die Regulierung von KI ein wesentlicher Hinderungsgrund für die Einführung von KI im Betrieb ist. Die deutschen Unternehmen müssen den bestehenden Rückstand bei der Entwicklung und Nutzung von KI aufholen, um im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Diese Tatsache sollte bei der Umsetzung der europäischen Regulierung in Deutschland dringend beachtet werden.

Dazu gehört auch das europäische „AI Office“. Als neu eingerichtete europäische Regulierungsbehörde soll es eine einheitliche Anwendung der KI-VO in den Mitgliedsstaaten erleichtern. Dafür muss das AI Office jetzt schnell aktiv werden. Bei der Ausarbeitung nachgelagerter Rechtsakte, einheitlicher Leitlinien, praxistauglicher Auslegungshilfen, von Normungsaufträgen sowie Verhaltenskodizes muss es alle relevanten Stakeholder einbinden und verständliche Informationsmaterialien sowie Trainings für Unternehmen bereitstellen. Diese Folgeinitiativen müssen allesamt zügig und transparent ausgestaltet werden. Sie müssen zudem eingehend darauf geprüft werden, ob sie praktisch umsetzbar und wirtschaftlich machbar sind. Das „AI Office“ muss dabei auch seiner Rolle nachkommen, die vielen unbestimmten Rechtsbegriffe zu klären, um eine einheitliche Rechtsauslegung sicherzustellen.

Zentrale bundesweit zuständige Stelle mit klaren Aufgaben bestimmen

Aufgabe der Mitgliedsstaaten nach Art. 70 KI-VO ist es mindestens, eine notifizierende Behörde und eine Marktüberwachungsbehörde einzusetzen. Unternehmen dürfen sich jedoch nicht vor einem undurchsichtigen Dschungel an zuständigen Behörden wiederfinden. Sie brauchen einen Ansprechpartner, der durchgängig zuständig ist. Sie brauchen einen „Single Point of Contact“, der schnell, effizient und kompetent entscheidet oder für eine solche Entscheidung sorgt und eine bundesweit einheitliche Rechtsauslegung sicherstellt.



Art. 70 Abs. 8 KI-VO gibt den nationalen Behörden die Kompetenz, Leitlinien und Ratschläge zur Umsetzung der Verordnung, insbesondere für KMU und Start-ups zu veröffentlichen. Arbeitgeber sind zum überwiegenden Teil Betreiber im Sinne der KI-VO. Gerade KMU und junge Unternehmen brauchen Unterstützung und Förderung bei dem Einsatz von KI-Tools. Sie haben nicht immer die Ressourcen – finanziell, personell oder zeitlich –, auf die große Konzerne zurückgreifen können.

Es braucht frühzeitig eine funktionsfähige Beratungsstelle, die rechtssichere Auskunft geben kann, z. B. zur Frage, wann ein Arbeitgeber durch eigene Änderungen an einem eingekauften KI-System vom sog. Betreiber zum sog. Anbieter wird. Sie muss den Unternehmen, insbesondere den KMU vor Ablauf der Übergangsfristen als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Die Beratung muss dabei immer darauf ausgerichtet sein, den Einsatz von KI-Systemen zu ermöglichen, nicht zu verhindern. Klar ist: Was nicht reguliert ist, ist erlaubt. Neben der Beratung sind Anleitungen, Handreichungen, Checklisten und Testtools notwendig, die die Unternehmen in Eigenregie anwenden können, um bei korrekter Nutzung und Eingabe eine möglichst rechtssichere Einschätzung zu erhalten.

Innovationshemmende Überregulierung im Arbeitsrecht verhindern

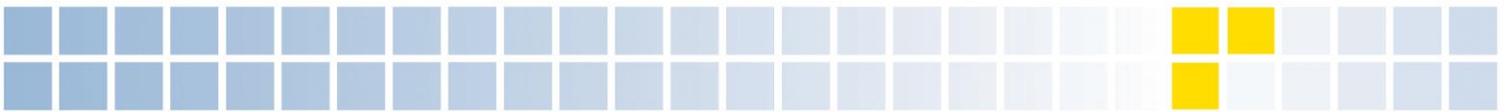
Die Einführung und Nutzung von KI am Arbeitsplatz werden bereits durch umfassende Auskunftspflichten für Arbeitgeber nach Art. 26 Abs. 7 KI-VO reguliert. Darüber hinaus bietet die Öffnungsklausel des Art. 2 Abs. 11 KI-VO den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, für Beschäftigte günstigere Regelungen einzuführen oder beizubehalten.

Der deutsche Gesetzgeber hat bereits Regelungen zum Einsatz von KI im Betriebsverfassungsgesetz geschaffen, §§ 90 Abs. 1 Nr. 3, 95 Abs. 2a. Ferner hat der Betriebsrat das Recht, einen Sachverständigen hinzuziehen nach § 80 Abs. 3 BetrVG.

Auch mit Blick auf Daten von Beschäftigten darf es keine Überregulierung geben. Die Betroffenenrechte sind bereits umfassend in der Datenschutz-Grundverordnung und im Bundesdatenschutzgesetz geregelt. Sie legen fest, welche Daten erhoben werden dürfen und stellen sicher, dass Beschäftigte ihre Rechte im Beschäftigungskontext durchsetzen können. Die Pläne des Bundesarbeitsministeriums zu einem Beschäftigtendatengesetz sind daher gefährlich. Die Öffnungsklausel darf in Deutschland deshalb nicht als Regulierungsaufforderung im Arbeitsrecht missverstanden werden, vielmehr wirkt sie als Bestandsschutz. Es besteht keine Regelungslücke. Es braucht nicht noch mehr Regulierung, die die Nutzung von KI-Anwendungen weiter bremsen würde.

Sozialpartnervereinbarungen bieten gute Alternative zu allgemeinen Verhaltenskodizes

Sozialpartnervereinbarungen können in vielerlei Hinsicht eine geeignete Alternative zu den Verhaltenskodizes bieten, die derzeit über das „AI Office“ erarbeitet werden. In ersten Sektoren wurden auf europäischer und nationaler Ebene bereits gemeinsame Sozialpartnervereinbarungen getroffen, die sich insbesondere auf die beschäftigungspolitischen Aspekte künstlicher Intelligenz beziehen. Derartige Sozialpartnerregelungen für den Bereich der Arbeitswelt bieten maßgeschneiderte und praxisnahe Lösungen, die den spezifischen Bedürfnissen und Anforderungen der beteiligten Sektoren und Unternehmen und ihrer Arbeitskräfte gerecht werden. Insgesamt kann der soziale Dialog für die Nutzung von KI in der Arbeitswelt einen wichtigen, ergänzenden Beitrag zum europäischen KI-Regelwerk leisten. Derartige Vereinbarungen müssen in breitem Umfang möglich sein, um als Grundlage für KI-basierte Prozesse zu dienen.



Regel- und Normenwerk zu Arbeitsschutz und KI müssen stimmig sein

Dass Art. 40 KI-VO Normungsaufträge im Bereich der Hochrisiko-KI-Systeme und der KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck erteilt, ist sinnvoller, als Konkretisierungen über delegierte Rechtsakte festzulegen. So wird ermöglicht, dass betroffene Stakeholder ihrer Expertise bei der Ausgestaltung dieser untergesetzlichen Konkretisierungen einbringen können. Dies ist das bewährte Modell des Produktsicherheitsrechts unter dem Dach des New Legislative Frameworks. Die Mitgestaltungsmöglichkeit bietet der Wirtschaft Aussicht auf Rechtsklarheit und stellt auch für KMU ein gewisses Maß an Chancengleichheit und Selbstbestimmtheit sicher, indem auch sie, auf später für sie geltende Normen, Einfluss nehmen können.

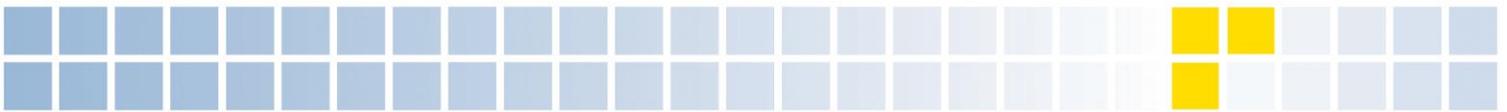
Die KI-VO beinhaltet jedoch Neuheiten, die problematisch für die deutsche Wirtschaft sind. Die in Art. 40 Abs. 1 KI-VO angeordnete Konformitäts-Vermutungswirkung gewährt im Streitfall eine Beweislastumkehr. Es besteht die Gefahr, dass auch Regelungen zum betrieblichen Arbeitsschutz geschaffen werden, die Teil der harmonisierten KI-Normung werden können. Dies ist ein Novum und kann ein Problem für den deutschen betrieblichen Arbeitsschutz werden. Denn die Vermutungswirkung im deutschen Arbeitsschutzsystem wird grundsätzlich durch technische Regeln ausgelöst, die im staatlichen Auftrag verhandelt und geprüft werden. Durch die europäische Neuregelung droht ein paralleles System zur bestehenden Arbeitsschutzsystematik zu entstehen.

Daher darf es keine Normung zu KI-Arbeitsschutzaspekten, insbesondere im Anwendungsbereich von Hochrisiko-KI, geben. Sollte es doch dazu kommen, muss diese praktikabel, widerspruchsfrei zu den geltenden deutschen Arbeitsschutzbestimmungen und unbürokratisch anwendbar sein. Normung muss Rücksicht auf das bestehende deutsche Regelwerk im Arbeitsschutz nehmen. Umgekehrt darf es auf nationaler Ebene nicht zu neuen KI-spezifischen Arbeitsschutzregeln kommen, die parallel, konkurrierend bzw. im Widerspruch zu den Norminhalten stehen. Wesentlich ist, dass einfache Lösungen für die Betriebe gefunden werden. Dies kann z. B. durch Herstellerselbsterklärungen erfolgen. Dabei dürfen für die Bewertung von Gefährdungen im Betrieb (auch bei Hochrisiko-KI) keine neuen bürokratischen Strukturen geschaffen werden. Stattdessen sollten, wo vorhanden, bestehende Strukturen genutzt werden. Zudem sollten sich im Falle von Normungsvorhaben zum Arbeitsschutz die nationalen Arbeitsschutzakteure (Bundesarbeitsministerium, Länderaufsicht, Unfallversicherungsträger und Sozialpartner) in den Spiegelgremien des Deutschen Instituts für Normung einbringen. Nur so können sie mitwirken, um widersprüchliche Regulierung zu verhindern.

Strikt zu beachten sind daneben die Grenzen der Normung, wie sie Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz für den Tätigkeitsbereich der Sozialpartner setzt. Auf den Gebieten, auf denen die Sozialpartner die alleinige Regelsetzungsbefugnis haben oder die Gegenstand der betrieblichen Mitbestimmung sind, darf von Deutschland keine Normung initiiert werden.

Nationale Sanktionen nicht innovationshemmend ausgestalten

Die nationalen Sanktionen gem. Art. 99 KI-VO dürfen nicht innovationshemmend ausgestaltet werden. Der europäische Gesetzgeber hat bewusst und zu Recht lediglich Obergrenzen für Geldstrafen festgelegt und verweist ausdrücklich auch auf andere Durchsetzungsmaßnahmen wie Verwarnungen.



Nach Art. 99 Abs. 7 KI-VO sind die Umstände des Einzelfalles, wie Art, Grad und Dauer des Verstoßes, zu berücksichtigen. Das ist richtig. Diesen Entscheidungsspielraum sollte der deutsche Gesetzgeber nutzen und ein innovationsfreundliches Sanktionsregime schaffen. Erstmalige Verstöße sollten grundsätzlich nicht mit einem Bußgeld belegt werden. Grundsätzlich sollte jeder Sanktionierung eine Beratung vorgeschaltet sein, damit die Unternehmen die Möglichkeit haben, ihr Verhalten zu korrigieren und eine Sanktion zu vermeiden. Übermäßige Strafandrohungen führen dazu, dass Unternehmen von der Einführung von KI-Anwendungen abgeschreckt werden.

Um Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU zu vermeiden, darf der deutsche Gesetzgeber keine schärferen Regelungen aufstellen als andere Mitgliedsstaaten. Eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den nationalen Behörden und dem „AI Office“ ist hierbei zentral.

Wichtig für die nächsten Monate und Jahre ist zudem: Unternehmen müssen ausreichend lange Fristen und Übergangsregelungen erhalten, um die erforderlichen Anpassungen zur Einhaltung der KI-Verordnung umzusetzen. Dies gilt insbesondere für KMU, die möglicherweise mehr Zeit und Ressourcen benötigen, um die neuen Anforderungen zu erfüllen.

Anforderungen an KI-Kenntnisse des Personals betriebsnah halten

Die Betriebe müssen gem. Art. 4 KI-VO die Belegschaft mit „ausreichend KI-Kenntnissen“ ausstatten. Hierfür benötigen sie umfassende Flexibilität bei der Ausgestaltung dieser Bestimmung. Die aktuelle Formulierung der KI-Verordnung bietet dafür den nötigen Spielraum. Richtig ist, dass im Einzelfall die verschiedenen relevanten Erwägungsgründe wie technische Vorkenntnisse, Erfahrungen oder Qualifikation der betroffenen Personen berücksichtigt werden können. Dieser muss bei der Umsetzung bewahrt werden.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Strategie und Zukunft der Arbeit

T +49 30 2033-1070

strategie@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.