

Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Z. Hd. d. Rechtsausschusses
Per E-Mail an:
anhoerung@landtag.nrw.de
RA@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/175

A14

Juristische Fakultät

Juniorprofessur für Öffentliches Recht unter
besonderer Berücksichtigung von
Rechtsfragen der künstlichen Intelligenz

Jun.-Prof. Dr. Johann Justus Vasel,
LL.M. (NYU)

vasel@hhu.de

Düsseldorf, 09.01.2023

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf

Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 24.91
Ebene 00 Raum 72

www.hhu.de

**Stellungnahme zur Anhörung von Sachverständigen des
Rechtsausschusses am 18. Januar 2023 (Vorlage 18/289)**

**Digitalisierungsprozesse: Einsatzmöglichkeiten und Grenzen für
Künstliche Intelligenz in der NRW Justiz**

I. Vorbemerkung und Grundsätzliches

Künstliche Intelligenz ist von transformativer Bedeutung für alle gesellschaftlichen Facetten. Entsprechend hält auch der Bereich der Justiz eine Vielzahl an potenziellen Einsatzmöglichkeiten bereit, bietet zugleich Chancen und birgt Risiken. Zu konstatieren ist allerdings, dass in der Justiz allgemein noch gehörige Digitalisierungsrückstände bestehen, die es vornehmlich zu beheben gilt. Dies ist oftmals Vorbedingung für den Einsatz von Künstlicher Intelligenz.

Als Prämisse ist zudem darauf hinzuweisen, dass, ungeachtet der Weite und der Mannigfaltigkeit von Definitionsversuchen Künstlicher Intelligenz, die Mehrzahl der im Grundlagenpapier genannten und derzeit pilotierten Vorhaben *stricto sensu* wohl nicht KI-basiert sind, sondern als allgemeine Digitalisierungsprojekte bzw. *Legal-Tech Tools* zu qualifizieren sind respektive allenfalls einfache algorithmische Systeme darstellen. Dies mindert allerdings nicht das Potential algorithmenbasierter Anwendungen (ohne maschinelles Lernen) mit den entsprechenden Daten in der Justiz. Auch die Risiken und regelmäßig aufkommenden Fragestellungen überschneiden sich nicht selten.

Schließlich scheint mit Blick auf die unterschiedlichen angezielten Einsatzformen eine Unterscheidung in schlicht administrative und im engeren Sinne genuin justitielle Aufgaben, die KI-unterstützt bewältigt werden sollen, aufgrund stark unterschiedlicher rechtlicher Voraussetzungen erwägenswert.

II. Fragenkatalog

Partiell betreffen die Fragen konzentrische bzw. überlappende Themenkomplexe, so dass die Antworten zuweilen gebündelt oder mit Verweisen erfolgen.

1. Beurteilung der Einzelprojekte

Sofern aus den beschränkten Informationen zu den Einzelprojekten und ohne konkrete Anwendungserfahrung abstrakt Rückschlüsse erlaubt sind, scheinen sämtliche Einzelprojekte grundsätzlich implementierbar. Unüberwindbare rechtliche oder faktische Grenzen sind prima facie nicht ersichtlich, wenngleich vereinzelt – abhängig von der jeweiligen Ausgestaltung und dem Einzelfall – verfassungsrechtliche und einfachrechtliche Zulässigkeitsprobleme auftreten könnten.

Tendenziell dürften die bereits pilotierten Projekte die höchsten Chancen auf eine rasche Umsetzung aufweisen. Letztlich wird die Umsetzungsgeschwindigkeit aber maßgeblich durch die konkreten Rahmenbedingungen des Einsatzszenarios (vorhandene Personal- und Sachressourcen, Flexibilität, Digitalisierungsgrad, Datenlage etc.) und Faktoren determiniert, die vermutlich nur von der jeweiligen Behörde abschließend beantwortet werden können. Möglicherweise wären die politische Priorisierung und selektive Forcierung gewisser Projekte bereits im Vorfeld zwecks Ressourcenbündelung sinnvoll.

2. Einbindung der Stakeholder

Eine frühzeitige Einbindung der für die jeweilige Software relevanten Stakeholder ist in Anbetracht der zahlreichen Herausforderungen bei der Entwicklung praxistgerechter Softwarelösungen, unbedingt erforderlich.¹ Auch können die entsprechend ausgebildeten Rechtsanwender frühzeitig

¹ So bereits erfolgreich in den USA, vgl. dazu *Breidenbach*, in: *Breidenbach/Glatz, Legal Tech*, 2. Aufl. 2021, S. 305 f.

etwaige rechtliche Risiken in der Ausgestaltung der Programmstruktur erkennen und verhindern. Angesichts der Verfassungswidrigkeit eines Zwangs zur Nutzung entscheidungsunterstützender KI-Systeme durch die Richterschaft wäre es ebenfalls förderlich, frühzeitig Praxisanwender einzubinden, um den Willen zur Nutzung zu fördern. Ebenfalls kann eine gewisse erste Sensibilisierung der späteren Anwender für die Herausforderungen des richtigen Umgangs mit KI-Systemen durch Herstellung eines gewissen Programmverständnisses gewährleistet werden.

Organisatorisch sind Schulungen allgemeiner Natur wie auch spezifisch bezogen auf das jeweilig eingesetzte KI-System sowie behördenbezogen sinnvoll. Auch könnte eine Gremienbildung bzw. die Benennung KI-Verantwortlicher zu einer erweiterten Befassung mit diesen Fragestellungen bei den Stakeholdern beitragen.

Das nordrheinwestfälische Parlament kann als Volksvertretung zur Akzeptanz solcher Systeme in der Bevölkerung beitragen, indem es die Entwicklungsprozesse legislativ initiiert, begleitet und einen entsprechenden Rechtsrahmen schafft. Es könnte mittelbar an Unions- und Bundesgesetzgebung mitwirken. Die Kodifizierung spezifischer KI-bezogener Fortbildungspflichten für Justizangestellte sowie zukünftige Rechtsanwender in universitärer Ausbildung und Referendariat steht ebenfalls als Weg offen. Auch liegen die Ausstattung und Organisation der Landesgerichte in Verantwortung des Landes. Möglicherweise wäre eine Unterstützung von Verfahren im Rahmen des Schiedsamtgesetzes NRW mittels KI-Systemen denkbar. Zudem kann die Einführung von KI-Systemen in der Landesjustiz durch parlamentarische Expertengruppen begleitet und beobachtet werden, sodass ggf. bereits in einem frühen Stadium korrigierend eingegriffen werden kann. Die Wahrnehmung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung² würde somit gesichert.

Hinsichtlich des Rechtsrahmens, welcher auch den Zweck hat, die Wahrung der Verfassungsmäßigkeit abzusichern, s.u. Frage Nr. 6.

3. Automation Bias

² Hoffmann-Riem, Artificial Intelligence as a Challenge for Law and Regulation, in: Wischmeyer/Rademacher (Hrsg.), Regulating Artificial Intelligence, 2020, S. 8 ff.

Menschen unterliegen einer Vielzahl kognitiver Verzerrungen, sog. *biases*. Psychologie, Kognitionswissenschaften und Verhaltensökonomie bzw. Behavioral Law and Economics erforschen diese Phänomene zwar bereits seit rund 50 Jahren, die Forschungsaktivitäten haben sich aber über die letzten 20 Jahre intensiviert und beziehen sich zunehmend auch auf juristische Sachverhalte und Entscheidungsprozesse.³

Der *automation bias*⁴ ist eine von vielen dieser empirisch untersuchten und wissenschaftlich bestätigten kognitiven Täuschungen bzw. Verzerrungen. Auch wenn zuweilen damit global die unbewusste Beeinflussung von menschlichen Entscheidungen durch den Einsatz von Automationssystemen, zu denen auch KI-Systeme gehören, beschrieben wird, ist mit dem *automation bias* im engeren Sinne ein übermäßiges bzw. relativ größeres Vertrauen des Anwenders in ein automatisches System gegenüber einem menschlichen Entscheidungsprozess bezeichnet, welches zu einer Art *rubber stamping* führen kann. Der Output des Systems wird dabei nicht mehr kritisch hinterfragt, sondern der Anwender verlässt sich trotz seiner eigentlich vorgesehenen Funktion als Überwachender und primärer Inhaber der Verantwortung übermäßig auf das System. Dabei gibt es verschiedene Fehlerszenarien, beispielsweise dass der Anwender die Ursprungsdaten, auf die sich das System stützt, überhaupt nicht mehr prüft, lediglich eine oberflächliche Prüfung vornimmt, aber nicht mit eigenem Sachverstand analysiert, oder aber überwacht und prüft, aber das „Wissen“ des Systems als dem eigenen Wissen überlegen annimmt. All diese Szenarien können in der Perpetuierung von Fehlern des eingesetzten Systems trotz formell fehlerfrei vorgesehener menschlicher Überwachung resultieren.

Nicht unter dem Begriff *automation bias* diskutiert, aber ebenfalls bekannt ist ein weiteres Phänomen, nämlich die gegenteilige *algorithmic aversion*:⁵ Eine übersteigerte Skepsis gegenüber dem System, häufig bedingt durch persönliche Erfahrungen des Anwenders mit Systemfehlern, kann die

³ Grundlegend Sunstein (Hrsg.), Behavioral Law & Economics, 2000; mit Blick auf die Gerichte etwa Schweizer, Kognitive Täuschungen vor Gericht, 2005; m.w.N. dazu auch Vasel, The Most Dangerous Branch?, 58. ATÖR 2018, S. 121 ff.; Teichman/Zamir, Judicial Decision Making, in: Zamir/Teichman (Hrsg.) Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law, 2014, S. 664 ff.

⁴ Grundlegend Skitka/Mosier/Burdick, Does automation bias decision-making?, in: International Journal of Human-Computer Studies 51, 991 ff.

⁵ Dietvorst/Simmons/Massey, Algorithm Aversion, in: Journal of Experimental Psychology: General, 144 (1), 114 ff.

gewollten Effekte des KI-Einsatzes, insb. Zeiteffizienz und Qualitätssteigerung, zunichtemachen oder gar in das Gegenteil verkehren, indem sich der Anwender übermäßig mit den Outputs befasst.

Wie stark der *automation bias* tatsächlich in der Justiz verbreitet ist, wurde noch nicht hinreichend untersucht. Die typischen Fehlerszenarien sind auch beim Einsatz von KI-Systemen in der Justiz denkbar, insb. sobald KI-Systeme komplexere Aufgaben übernehmen. Um beim Einsatz solcher insb. justitieller⁶ Systeme dennoch den im Grundlagenpapier zutreffend dargestellten Anforderungen des Grundgesetzes zu genügen, müssen geeignete Maßnahmen sowohl auf organisatorischer als auch individueller Ebene ergriffen werden.

Organisatorisch ist zunächst festzustellen, dass der *automation bias* stärker ausgeprägt ist, wenn sich die Anwender unter Zeitdruck befinden oder mehrere Aufgaben gleichzeitig erfüllen müssen.⁷ Demnach sollten diese Faktoren durch hinreichende Ausstattung der Justiz mit sachlichen und personellen Mitteln zur Aufgabenerfüllung vermieden werden. Dabei ist besonders kritisch, dass nicht pauschal davon ausgegangen werden kann, dass der Einsatz von KI zu einer vorab quantifizierbaren und damit bei der Ausstattungsplanung bereits zu berücksichtigenden Minderung des Ausstattungsbedarfs in der Justiz führen wird.

Weiterhin können die eingesetzten Systeme selbst derart ausgestaltet werden, dass sie den Effekt abschwächen, beispielsweise durch entsprechende Warnhinweise.⁸ Als besonders problematisch mit Hinblick auf den *automation bias* sind solche Systeme, die konkret determinierende Ergebnisse/Ausgaben liefern, da diese übermäßiges Vertrauen schüren. Werden hingegen nur Wahrscheinlichkeitsangaben ausgegeben, könnten der Effekt gemindert und Nachforschungen durch den Anwender im Einzelfall angeregt werden.

Ebenfalls denkbar ist die Etablierung integrierter Kontrollsysteme oder -gremien, die sich mit den KI-Systemen und ihrer angemessenen Nutzung durch die Justiz befassen.

⁶ Der *automation bias* ist auf administrativer Ebene insoweit unkritisch, als dass Verletzung subjektiver Rechte unwahrscheinlich scheint

⁷ *Cummings*, Automation Bias in Intelligent Time Critical Decision Support Systems, in: AIAA 2004-6313

⁸ *Nink*, Justiz und Algorithmen, S. 425 f.

Letztlich wird die verstärkte Befassung der (zukünftigen) Rechtsanwender mit KI und den entsprechenden Problemen wie *automation bias* von der universitären Ausbildung über das Referendariat bis hin zu fortlaufenden Schulungen während der Tätigkeit in der Justiz unumgänglich sein.⁹ Um eine hinreichende Sensibilisierung zu erreichen, ist sicherzustellen, dass der Anwender überhaupt Kenntnis von dem Phänomen des *automation bias* hat, für die bewusste Erkennung dessen während seiner laufenden Arbeitstätigkeit trainiert ist und eine zumindest grundlegende Kenntnis von den internen Vorgängen in den jeweiligen Systemen erlangt, um die Ergebnisfindung nachvollziehen zu können.¹⁰ Auch gibt es Anzeichen dafür, dass die Verdeutlichung persönlicher Verantwortung für die Übernahme fehlerhafter Ergebnisse der KI-Systeme einen positiven Effekt auf den Umgang der Anwender mit Assistenzsystemen haben kann.¹¹

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass zur Vermeidung bzw. Reduktion des *automation bias* gesetzliche Vorgaben an die entsprechende Ausbildung des Personals sowie die Ausgestaltung der Systeme und der organisatorischen Rahmenbedingungen nötig sind.

4. Black Box-Phänomen

Mit Blick auf das sog. Black-Box-Phänomen ist zunächst zu konstatieren, dass auch das menschliche Gehirn bzw. der menschliche Entscheidungsprozess eine „Black Box“ ist. Kein einziger kognitiver Prozess im Gehirn läuft exakt gleich ab. Die biochemischen Abläufe sind stets spontan und von diversen Neuromodulatoren abhängig.¹² Dieser Befund ändert zwar nichts am Black Box-Problem algorithmischer Entscheidungen, mag aber dessen Gravität relativieren.¹³ Argumentiert wird z.T.

⁹ Nink, Justiz und Algorithmen, S. 427, 454; Huber/Giesecke, in: Ebers/Heinze/Grügel/Steinrötter, Künstliche Intelligenz und Robotik, § 19 Rn. 49. Allgemein zum Debiasing m.w.N. Vasel, The Most Dangerous Branch?, 58. ATÖR 2018, S. 151 ff.

¹⁰ Niederée/Nejdl, in: Ebers/Heinze/Grügel/Steinrötter, Künstliche Intelligenz und Robotik, § 2 Rn. 126.

¹¹ Skitka/Mosier/Burdick, Accountability and automation bias, in: International Journal of Human-Computer Studies 52, 701 ff.

¹² Dazu Fuchs, Menschliche und künstliche Intelligenz, in: Verteidigung des Menschen, 4. Aufl. 2022, S. 38.

¹³ Vielmehr könnte durch den Einsatz von KI, bei der im Gegensatz zum menschlichen Gehirn eine Dokumentation der „kognitiven“ Schritte programmtechnisch realisierbar ist, trotz gewissen Zwischenebenen ein Gewinn für die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen liegen, vgl. dazu Wischmeyer,

aber auch, dass vor diesem Hintergrund eine Verdoppelung des Problems vorliegt: Schon der Mensch trifft letztlich unerklärbare Entscheidungen, die sich durch von ihm programmierte und eingesetzte KI-Systeme noch multiplizieren.

Eine vollständige Vermeidung von Black Boxes ist bei selbstlernenden Systemen nicht realisierbar. Gleichwohl ist eine *explainability*¹⁴ und *accountability*¹⁵ anzustreben, um Vertrauen in den Entscheidungsprozess zu generieren. Zuweilen wird vertreten, dass eine solche Pflicht bereits aus Art. 22 Abs. 3 DSGVO entspringt.

Zuweilen werden die verschiedenen Ansätze der Erklärbarkeit in Post-Hoc-Erklärungsmodelle, Ante-Hoc-Erklärungsmodelle und Saliency Maps unterteilt.¹⁶

Gewährleistet werden kann die Vertrauensbildung durch Transparenzregulierung, die abgestuft nach bestimmten Kriterien unter Wahrung von bzw. Ausgleich mit Geheimhaltungsinteressen zu erfolgen hat. Wichtige Kriterien sind u.a. die relativen Auswirkungen auf die Betroffenen, Qualität und Gewicht der betroffenen subjektiven Rechte, die Qualität der Daten und die Nähe zum menschlichen Entscheidungsakt.¹⁷

Kaskadenhaft ist zunächst zu informieren, *dass* KI-Systeme eingesetzt werden, sodann *wie* diese aufgebaut sind, *ob* und *wie* Betroffene Informationsrechte ausüben können; ferner kann eine Festlegung von Dokumentationspflichten erfolgen und schließlich ggf. der Aufbau von Kontrollinstanzen¹⁸ oder Aufsichtsbehörden zur Steigerung der Nachvollziehbarkeit angedacht werden.¹⁹ Bisweilen wird auch zur Sicherstellung

Artificial Intelligence and Transparency, in: Wischmeyer/Rademacher (Hrsg.), *Regulating Artificial Intelligence*, 2020, S. 93 ff.

¹⁴ Die Befassung mit diesen Fragen bildet eine eigene Disziplin der Informatik (XAI).

¹⁵ Es sollte insb. nicht davon ausgegangen werden, dass die zweckmäßige Zuordnung von Verantwortung durch reine Transparenz gewährleistet werden könnte, s. dazu *Wischmeyer*, *Artificial Intelligence and Transparency*, in: Wischmeyer/Rademacher (Hrsg.), *Regulating Artificial Intelligence*, 2020, S. 87 f.

¹⁶ S. zu diesen Modellen ausführlich *Niederée/Nejdl*, in: Ebers/Heinze/Grügel/Steinrötter, *Künstliche Intelligenz und Robotik*, § 2 Rn. 128 f.

¹⁷ *Wischmeyer*, *Artificial Intelligence and Transparency*, in: Wischmeyer/Rademacher (Hrsg.), *Regulating Artificial Intelligence*, 2020, S. 93 f.

¹⁸ Vgl. *Wischmeyer*, *Artificial Intelligence and Transparency*, in: Wischmeyer/Rademacher (Hrsg.), *Regulating Artificial Intelligence*, 2020, S. 95 f.

¹⁹ *Rollberg*, *Algorithmen in der Justiz*, S. 112.

der Nachvollziehbarkeit die Einführung eines Zertifizierungsverfahrens als förderlich erachtet.²⁰ Durch ein solches Zertifizierungsverfahren müssten die Programme vor Einsatz ein Zulassungsverfahren durchlaufen. Derartigen Zertifizierungsverfahren sind hinsichtlich selbstlernender KI allerdings gewisse Grenzen gesetzt, da keine (finale) Zertifizierung der lernenden Komponenten, die sich erst in der Zukunft ausbilden werden, vorgenommen werden kann. Vielmehr können auch während des Praxiseinsatzes der KI-Systeme durch Änderungen im Daten-Input die Entscheidungslogik und -tendenzen wesentliche Änderungen durchlaufen, was die Notwendigkeit kontinuierlicher Überwachung erneut verdeutlicht.

5. **Relevanteste Personalbereiche**

Prognosen hinsichtlich der (personalbezogenen) Effekte des Einsatzes von KI sind mit großen Unsicherheiten behaftet, wie exemplarisch die nicht eingetretenen Vorhersagen einer Studie der University of Oxford²¹ mit Blick auf die Auswirkungen von KI allgemein auf den Arbeitsmarkt belegen. Grundsätzlich gilt, dass Routinetätigkeiten und repetitive Prozesse am ehesten ersetzt oder effizienzsteigernd unterstützt werden können.

Entsprechend dem dieser Stellungnahme zugrunde gelegtem, sehr weiten Verständnis von künstlicher Intelligenz fällt auch die Automatisierung mittels einfacher algorithmischer Systeme in das Spektrum der einzusetzenden Technologien. Diese Systeme sind insbesondere bei simplen, repetitiven Aufgaben sinnvoll einsetzbar, da sie regelmäßig fest vorprogrammierten Wenn-Dann-Abläufen unterliegen. Das Potential von KI im eigentlichen Sinne liegt hingegen bei der Erkennung und Systematisierung von Informationen in wiederkehrenden Mustern. Die Kernaufgaben von Richterinnen/Richtern und Rechtspflegerinnen/Rechtspflegern liegen in individuellen, fallbezogenen Entscheidungen, bei denen Gleichlagerungen in ausreichendem Maße außerhalb von Massenverfahren eher selten sind. Innerhalb dieser Entscheidungsaufgaben kann KI dennoch, etwa bezüglich der Aus- oder Bewertung bestimmter Dokumente und Faktoren, unterstützend eingesetzt werden.

²⁰ *Wolff*, Algorithmen als Richter, S. 183 f.; *Martini/Nink*, NVwZ-Extra (10) 2017, 1, 12; *Martini*, JZ 2017, 1017, 1021.

²¹ *Frey/Osborne*, The Future of Employment, 2013. Die Autoren sagten die Automatisierung von 47% der Arbeitsplätze des US-amerikanischen Arbeitsmarktes innerhalb von 20 Jahren voraus.

Die Servicekräfte hingegen üben eine Vielzahl von für die Funktionsfähigkeit der Justiz unverzichtbaren, aber regelmäßig leicht automatisierbaren Tätigkeiten aus. Dies erlaubt für den Regelfall repetitiver Tätigkeiten die vollständige Übernahme oder wesentliche Unterstützung durch KI-Systeme im weiteren Sinne.

Gemeinsam können diese Maßnahmen zur Steigerung von Qualität und Effizienz in der Justiz führen, indem der Anteil an Arbeitszeit, der auf die originären Aufgaben der Justiz entfällt, durch die KI-gestützte Reduktion von – meist administrativen – „Randaufgaben“ erhöht wird.

6. Rechtsrahmen und Ressourcen

Der Rechtsrahmen wird auf unterschiedlichen Ebenen und aus unterschiedlichen Richtungen aufgespannt. Dies beginnt beim Völkerrecht, etwa mit Blick auf Regulierungsaktivitäten des Europarates²² oder auch normativer Vorgaben aus der EMRK. Die Europäischen Union hat ebenfalls einen Verordnungsvorschlag zur Regulierung künstlicher Intelligenz publiziert,²³ dessen Konsultationsphase mit über 3.000 Eingaben nun beendet ist. Neben dieser allgemeinen Regulierung sind weitere sektorspezifische Regulierungsakte von der EU zu erwarten. Auch das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht aus Art. 47 GRCh ist zu beachten. Zentral sind sodann verfassungsrechtliche Vorgaben (etwa zur Rechtsprechenden Gewalt (Art. 92 Hs. 1 GG), zur Unabhängigkeit des Richters (Art. 97 I GG), zum Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 I S. 2 GG), der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 I GG), das Gebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 IV GG) und das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK) sowie weitere grundrechtliche aber auch einfachgesetzliche Grenzen.

Evident verfassungswidrig wäre es jedenfalls, Richterinnen/Richtern verpflichtende Vorgabe zur Nutzung von KI-basierten Systemen aufzuerlegen.²⁴

²² Vgl. dazu

<https://assembly.coe.int/LifeRay/APCE/pdf/Communication/LeafletAI-DE.pdf>.

²³ Dazu *Valta/Vasel*, Kommissionsvorschlag für eine Verordnung über Künstliche Intelligenz, ZRP 2021, 142 ff.

²⁴ Grundlegend bereits *Enders*, Einsatz künstlicher Intelligenz bei juristischer Entscheidungsfindung, JA 2018, 721, 723 f., weitere zutreffende Ansichten finden sich im Grundlagenpapier.

Der Rechtsrahmen könnte auch gewisse ethische Standards bereits in der Entwicklungsphase statuieren.²⁵

Wie dargelegt sind Zulassungsverfahren, ergo das Durchlaufen einer Testphase mit anschließender Genehmigung einer Behörde²⁶, die Etablierung von Aufsichtsbehörden für bestimmte Bereiche oder auch Kennzeichnungspflichten²⁷ bei Nutzung von KI-Systemen zur Entscheidungsfindung in der Justiz normativ vorgebar.

Zu beachten ist indes, dass eine Überregulierung mit der Folge einer Behinderung des Fortschrittes unbedingt vermieden werden sollte.²⁸

7. Ethische Rahmenfindung für KI

Der häufig pauschal erfolgende Verweis auf ethische Standards ist mitunter kritisch zu betrachten. Der Verweis, die „Regulierung“ von KI sei maßgeblich eine ethische Frage führt zuweilen zu übermäßiger Zurückhaltung notwendiger rechtlicher Rahmgebung.²⁹ Die Maßgaben der Fairness, Transparenz und Nachvollziehbarkeit, welche sich sowohl aus genuin ethischen wie auch rein rechtlich-regulationstheoretischen Überlegungen ableiten lassen, sollten Leitbilder für die Ausgestaltung des Rechtsrahmens sein. Insbesondere die auch schon aus dem (Unions-)Datenschutzrecht bekannte regulatorische Technik der „[data- bzw.] legal protection by design“³⁰ könnte diesbezüglich instruktiv sein. Im Ergebnis sollte die Regulierung von KI-Systemen prozedurale Sicherungsmechanismen fokussieren, legitimierend und absichernd die Stakeholder sowie das Parlament als demokratisch-repräsentatives Organ einbinden und menschliche Entscheidungsprärogativen absichern, indem bereits auf grundsätzlicher Ebene kontinuierliche

²⁵ Ebers, in: Ebers/Heinze/Grügel/Steinrötter, Künstliche Intelligenz und Robotik, § 3 Rn. 189.

²⁶ Kment/Borchert, Künstliche Intelligenz und Algorithmen in der Rechtsanwendung, Rn. 220 f.; Ebers, in: Ebers/Heinze/Grügel/Steinrötter, Künstliche Intelligenz und Robotik, § 3 Rn. 189.

²⁷ Kment/Borchert, Künstliche Intelligenz und Algorithmen in der Rechtsanwendung, Rn. 199 ff.; Ebers, in: Ebers/Heinze/Grügel/Steinrötter, Künstliche Intelligenz und Robotik, § 3 Rn. 189.

²⁸ Ebers, in: Ebers/Heinze/Grügel/Steinrötter, Künstliche Intelligenz und Robotik, § 3 Rn. 194.

²⁹ Hoffmann-Riem, Artificial Intelligence as a Challenge for Law and Regulation, in: Wischmeyer/Rademacher (Hrsg.), Regulating Artificial Intelligence, 2020, S. 24.

³⁰ Buchholtz, Artificial Intelligence and Legal Tech, in: Wischmeyer/Rademacher (Hrsg.), Regulating Artificial Intelligence, 2020, S. 176 ff.

Qualitätssicherung, Dokumentation und einsetzungszweckangemessene Vorgaben für KI-Systeme formuliert werden.³¹ Dies sollte ebenfalls nicht als einmalige, sondern permanent wahrzunehmende Aufgabe verstanden werden, die durch die Besonderheiten eines sich rapide fortentwickelnden technologischen Feldes geprägt ist.

Im Übrigen kann auf die vorstehende Beantwortung der Frage Nr. 6 sowie die European Ethical Charter on the use of artificial intelligence in judicial systems and their environment (CEPEJ 2018)³² verwiesen werden.

8. Unterstützung in formalisierten und standardisierten Verfahren

Wie im Rahmen der Beantwortung von Frage Nr. 5 festgestellt sind KI-Systeme im Sinne dieser Stellungnahme zur Unterstützung in formalisierten und standardisierten Verfahren besonders geeignet, da dieser Aufgabentypus durch die technologischen Besonderheiten und Leistungsfähigkeiten von KI und algorithmischen Systemen begünstigt wird.

Neben grundbuch- und handelsregisterrechtlichen Verfahren³³ könnte schon heute auch im Insolvenz-³⁴ und Vollstreckungsrecht, beispielsweise mittels einer digitalen Vollstreckungsklausel³⁵ oder der automatisierten Vollstreckung in Bankvermögen,³⁶ Unterstützungsmöglichkeiten vorgesehen werden.

9. Vorteile, Nachteile, Chancen, Risiken und Grenzen des Einsatzes von KI in der NRW-Justiz

Grundsätzlich sollte festgestellt werden, dass es sich bei KI um eine Technologie mit vielfältigen Einsatzzwecken und -möglichkeiten handelt, weshalb die Betrachtung von Chancen und Risiken stets bezogen auf konkrete

³¹ *Buchholtz*, Artificial Intelligence and Legal Tech, in: Wischmeyer/Rademacher (Hrsg.), *Regulating Artificial Intelligence*, 2020, S. 190 ff.; *Djeffal*, Artificial Intelligence and Public Governance, in: *Wischmeyer/Rademacher* (Hrsg.), *Regulating Artificial Intelligence*, 2020, S. 290.

³² <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-european-ethical-charter-on-the-use-of-artificial-intelligence-ai-in-judicial-systems-and-their-environment>.

³³ In Österreich werden Chatbots bei Grundbuchabfragen eingesetzt, vgl. Künstliche Intelligenz in der Justiz – Internationaler Überblick, LTZ 2022, 183, 185.

³⁴ Zum Insolvenzrecht: *Till*, Revolution im Insolvenzwesen durch die Künstliche Intelligenz (KI)?, NZI 2019, 405.

³⁵ *Fries*, in: Breidenbach/Glatz, *Legal Tech*, 2. Aufl. 2021, S. 295; ähnlich *Nicolai/Wölber*, Zukunftsoffene und verbraucherfreundliche Justiz, ZRP 2018, 229, 233.

³⁶ *Winkelmann*, LTZ 2022, 163, 164.

Verwendungsszenarien vorgenommen werden sollte.³⁷ Allgemein zum Einsatz von KI-Systemen in der Justiz ist festzustellen, dass die Verfahrensdauer gerichtlicher Entscheidungen auch in Deutschland ein eminentes Problem darstellt. Entsprechend können durch Algorithmen- bzw. KI-gestützte Prozesse die Effizienz und Effektivität der Justiz gesteigert werden, indem insbesondere abwägungslose, repetitive Routinetätigkeiten automatisiert werden. Für den Kernbereich genuin richterlicher und allgemein justizieller Tätigkeit würden somit erhebliche Ressourcen freigesetzt. Die Kohärenz der Rechtsprechung und die Qualität dieser³⁸ könnten signifikant gesteigert werden.

Zu den dominanten Risiken zählen zunächst Herausforderungen des Datenschutzes und Risiken im Bereich der Cybersecurity. Daneben besteht das Risiko, dass bereits existente Diskriminierungen perpetuiert oder sogar verstärkt werden. Möglicherweise ist die Pfadabhängigkeit durch automatisierte Prozesse höher und die Rechtsentwicklung und -fortbildung gehemmt. Auch der bereits diskutierte *automation bias* birgt gewisse Risiken, die den Rechtsschutz unterminieren könnten. Nicht zu unterschätzen sind auch die Auswirkungen auf die öffentliche Wahrnehmung der Judikative. Nachdem ca. 1/3 der Bevölkerung kein Vertrauen in die Justiz aufweist, sollten die Auswirkungen von Automatisierung und Digitalisierung beobachtet und ggf. entsprechende Öffentlichkeitsarbeit erfolgen.

10. Entlastung der Justiz durch KI

Die größte Entlastung steht grundsätzlich bei behördeninternen Verwendungsmöglichkeiten³⁹ sowie insbesondere bei Massenverfahren, bei denen eine hohe Datenmenge ausgewertet werden muss, zu erwarten. Maßgeblich ist die Fokussierung auf entscheidungsvorbereitende Auswertungstätigkeiten, Mustererkennung und simple, wiederkehrende oder repetitive Entscheidungsvorgänge ohne komplexe Güteabwägungsmöglichkeiten sowie in der Kohärenzprüfung/“Qualitätsmanagement“ von gerichtlichen Entscheidungen.

³⁷ Vgl. *Djeffal*, Artificial Intelligence and Public Governance, in: Wischmeyer/Rademacher (Hrsg.), *Regulating Artificial Intelligence*, 2020, S. 280.

³⁸ *Neubert*, DRiZ 2021, 108, 110.

³⁹ *Guggenberger*, Einsatz künstlicher Intelligenz in der Verwaltung, NVwZ 2019, 844, 847.

Für die Beantwortung der Frage 10 im Übrigen wird auf die vorigen Ausführungen, insb. Nr. 5, 8 und 9, verwiesen.

11. Einsatzmöglichkeiten von KI-Projekten in der Justiz

Für die Beantwortung der Frage 11 wird auf die vorigen Ausführungen, insb. Nr. 5, 8 und 9, verwiesen.

12. Umsetzbarkeit von hilfreichen KI-Projekten in der Justiz

Für die Beantwortung der Frage 12 wird auf die vorigen Ausführungen, insb. Nr. 5, 8 und 9, verwiesen.

13. Einsatzmöglichkeiten im Strafverfahren

Insbesondere im Strafrechtsverfahren ist der Einsatz von KI-basierten Systemen sehr restriktiv zu handhaben und tendenziell auf die Veraktung (Dokumentenmanagement), Metadatenanalyse und -sortierung zu beschränken, da es sich stets um besonders grundrechtssensible Verfahren mit typischerweise weitreichenden Folgen für die Betroffenen handelt.

Ungeachtet dessen werden in der Literatur etwa Assistenzsysteme zur Prognose bei der Anordnung der Untersuchungshaft insbesondere bei der Evaluation von Fluchtgefahr diskutiert.⁴⁰

Thematisiert werden auch Anwendungsfälle in der Strafzumessung und bei der Anordnung des offenen Vollzugs.⁴¹

Insgesamt ist zu beachten, dass die Herstellung eines lückenlosen Strafverfolgungsapparates, eines „Überwachungs- und Ermittlungsstaates“ mittels umfassenden KI-Einsatzes nicht das angestrebte Ziel sein sollte. Gerade hinsichtlich gesellschaftlich-deliberativ zu beantwortender Grundsatzfragen des Verhältnisses von Freiheit und Sicherheit ist die Rolle des Parlaments als Rahmengeber hervorzuheben.⁴²

14. Einsatzmöglichkeiten im Zivilverfahren

Vergleichend unter den Rechtsgebieten dürfte sich im Zivilverfahrensrecht der größtmögliche Effizienzgewinn einstellen. In Spiegelung zu verbraucherschützenden Anwendungen, etwa im Bereich der Fluggastrechte und

⁴⁰ Nink, Justiz und Algorithmen, S. 398.

⁴¹ Nink, Justiz und Algorithmen, S. 402 ff.

⁴² Vgl. allgemein zu diesem Thema Rademacher, Artificial Intelligence and Law Enforcement, in: Wischmeyer/Rademacher (Hrsg.), Regulating Artificial Intelligence, 2020, S. 249 f.

Mietrechte, bietet sich auch auf Seiten der Rechtsprechung in diesen Fällen der Einsatz von KI an, da die Verfahren dadurch charakterisiert sind, dass es sich typischerweise um gleichgelagerte Fälle mit stets ähnlichen Strukturen und ohne tiefere normative Dimension und Wertungsgesichtspunkte handelt. Auf diese Weise könnte zwischen der automatisierten Geltendmachung von Verbraucherrechten und der gesteigerten Automatisierung der Rechtsprechung eine gewisse Waffengleichheit wiederhergestellt werden.

Insbesondere bei Massenverfahren⁴³ mit einer Vielzahl von z.T. umfangreichen Schriftsätzen, die sich nur partiell voneinander unterscheiden,⁴⁴ wie etwa beim Dieselskandal, bieten sich vielversprechende Einsatzmöglichkeiten.

Diskutiert wird zudem die Dokumentenauswertung im Zusammenhang mit der Beweiswürdigung in Zivilverfahren, wobei sich die Dokumentenauswertung zunächst auf eine Vorstrukturierung beschränken sollte.⁴⁵

Denkbar ist auch die Unterstützung bei Entscheidungen über Prozesskostenhilfeanträge,⁴⁶ wengleich hier die hohe Grundrechtssensibilität zu beachten ist.

15. Dringendster Bedarf

Wie bereits ausgeführt wird der dringendste Bedarf zum Einsatz von justitieller KI in der Bewältigung von Massenverfahren gesehen. Zudem könnte auch die mitunter stark divergierende Rechtsprechung mit Blick auf ihre Kohärenz sowie Rechtssicherheit und Rechtsanwendungsgleichheit gesteigert werden („Qualitätsmanagement“).

16. Rechtliche Umsetzbarkeit

Für die Beantwortung der Frage 16 wird auf die vorigen Ausführungen, insb. Nr. 6, verwiesen.

17. Zur Ermöglichung des KI-Einsatzes erforderliche Gesetzesänderungen

⁴³ Dazu ausführlich *Kahle*, Legal Tech-Assistenzsysteme im Lichte der richterlichen Unabhängigkeit, LTZ 2022, 170.

⁴⁴ *Kahle*, Legal Tech-Assistenzsysteme im Lichte der richterlichen Unabhängigkeit, LTZ 2022, 170, 171.

⁴⁵ *Huber/Giesecke*, in: Ebers/Heinze/Grügel/Steinrötter, Künstliche Intelligenz und Robotik, § 19 Rn. 45.

⁴⁶ S. dazu *Huber/Giesecke*, in: Ebers/Heinze/Grügel/Steinrötter, Künstliche Intelligenz und Robotik, § 19 Rn. 57.

⁴⁶ *Rollberg*, Algorithmen in der Justiz, S. 101.

Für die Beantwortung der Frage 17 wird auf die vorigen Ausführungen, insb. Nr. 6, verwiesen.

18. Größte rechtliche Herausforderungen bei der Nutzung von KI in der Justiz

Für die Beantwortung der Frage 18 wird im Wesentlichen auf die vorigen Ausführungen, insb. Nr. 6, verwiesen. Hervorzuheben ist die Notwendigkeit für einen Kompromiss, der innovationsoffen, aber risikobewusst den Einsatz von KI in der Justiz ermöglicht und reguliert. Dazu zählen neben der zentralen Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes insb. der Anspruch auf rechtliches Gehör, die Unabhängigkeit des Richters, das Recht auf ein faires Verfahren sowie den gesetzlichen Richter und die Diskriminierungsverbote.

19. Beurteilung der durch Vorlage 18/289 aufgeführten Anwendungsbereiche

Die in der Vorlage 18/289 aufgeführten Anwendungsbereiche stellen insgesamt sinnvolle Bereiche zur Nutzung von KI-Unterstützung in der Justiz dar, die nicht nur unwesentlich zur Entlastung der Justiz insgesamt und auf allen Ebenen (Richterinnen/Richter, Rechtspflegerinnen/Rechtspfleger, Servicekräfte) beitragen können. Allerdings handelt sich dabei aus KI- und Digitalisierungsperspektive überwiegend nicht um besonders innovative Ansätze. Vielmehr finden sich für die (nur allgemein benannten) Bereiche bereits vielfach Projekte in der praktischen Erprobung. Aus normativer Sicht sind diese größtenteils rein administrativ unterstützenden Einsatzszenarien allesamt relativ unbedenklich. Rein faktisch gilt es, den angemessenen Einsatz und die fehlerfreie Funktionalität der Systeme zu gewährleisten, insb. insoweit eine nachträgliche Korrektur möglicherweise falscher Outputs nur unter hohem Aufwand möglich ist.

20. Nationale und internationale Beispiele für erfolgreichen KI-Einsatz

Neben dem vielzitierten Negativbeispiel COMPAS aus den USA, welches möglicherweise diskriminiert und einer rechtlichen Überprüfung durch die Gerichte nicht zugänglich

gemacht wurde,⁴⁷ wurden bereits an verschiedenen Stellen⁴⁸, unter anderem auch im Grundlagenpapier, Beispiele angeführt. Ergänzend kann auch auf den Abschlussbericht der Enquete-Kommission Künstliche Intelligenz des Bundestages, der zahlreiche Anregungen enthält, verwiesen werden.⁴⁹

21. Gefahren des Einsatzes von KI

Die bereits zuvor skizzierten allgemeinen Gefahren des Einsatzes von KI in der Justiz lassen sich insbesondere auf die unzulässige Verlagerung von faktischer Entscheidungsmacht und Erschwerung der Nachvollziehbarkeit bestimmter justitieller Entscheidungen und damit auch der legitimen Rechtsverfolgung für Betroffene⁵⁰ resümieren. Zudem könnte der Fokus von der Einzelfallgerechtigkeit hin zu einer generalisierend-datenbasierten Betrachtung und dem Eindruck eines fremdbestimmten Systems wechseln, was ggf. die Akzeptanz der Justiz in der Bevölkerung mindern würde.

Bezüglich der Diskriminierung durch KI-Systeme als spezifische Gefahr ist zunächst festzustellen, dass auch die aktuellen, nicht-KI unterstützten Entscheidungen keinesfalls frei von diskriminierenden Tendenzen sind. Insofern die vorigen Entscheidungen als Datengrundlage für das Training einer KI genutzt würden, ergäbe sich die Gefahr der systematischen Perpetuierung bestehender Diskriminierungsmuster. Zudem kann auch die programmtechnische Ausgestaltung der jeweiligen KI-Systeme ein Diskriminierungspotential tragen.⁵¹

⁴⁷ In *Loomis v. Wisconsin*, 881 N.W.2d 749 wurde 2016 vom Obersten Gerichtshof des Staates Wisconsin im Wesentlichen gegen die Überprüfbarkeit entschieden, der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten nahm die dagegen gerichtete Beschwerde nicht zur Entscheidung an. Vertiefend dazu 130. Harvard Law Review, 1530.

⁴⁸ So etwa vom WD des Bundestages, Az. WD 7 - 3000 - 017/21, wobei die darin enthaltenen Berichte über einen estnischen Robo-Richter unzutreffend sind, siehe dazu die Website des estnischen Justizministeriums: <https://www.just.ee/en/news/estonia-does-not-develop-ai-judge>; vgl. auch CEPEJ 2018, abrufbar s. Fn. 32.

⁴⁹ BT-Drs. 19/23700, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/237/1923700.pdf>.

⁵⁰ Dies gilt umso mehr, insoweit zwar eine gewisse Erklärbarkeit besteht, diese jedoch nur mittels monetär intensiver Nachforschungen für die Rechtsverfolgung fruchtbar gemacht werden kann, was den Zugang zum Recht entgegen der Zielsetzung für bestimmte Bevölkerungsgruppen erschweren würde, vgl. *Re/Solow-Niederman*, Developing Artificially Intelligent Justice, Stanford Technology Law Review 22, 242, 264 ff.

⁵¹ *Steege*, Algorithmenbasierte Diskriminierung durch Einsatz von Künstlicher Intelligenz, MMR 2019, 715; *Tischbirek*, Artificial Intelligence and Discrimination, in: Wischmeyer/Rademacher (Hrsg.), Regulating Artificial Intelligence, 2020, S. 104 ff.

Zur Mitigierung dieser Risiken muss eine besonders engmaschige Überprüfung der KI-Systeme durch geeignete Sachverständige bereits bei der Datenaufbereitung und Produktentwicklung, aber auch während des Einsatzes gewährleistet werden. Es existieren Ansätze, die mittels extensiver Datenauswertungen mit Blick auf typischerweise diskriminierte Minderheiten auch verborgene Diskriminierungsmuster identifizieren können, wofür gerade die Mitwirkung einer mediiierenden Instanz hilfreich sein könnte.⁵² Auch kann die Entwicklung nach Open Source-Grundlagen möglicherweise zu einer Verbesserung beitragen. Durch eine Kombination dieser Maßnahmen kann zumindest eine Risikoreduktion erreicht werden.

22. Beurteilung der unionsrechtlichen Vorgaben im Entwurfsstadium

Der Entwurf einer KI-Verordnung der Europäischen Union stellt im Rahmen seines risikobasierten Ansatzes bereits im jetzigen Stadium eine beachtliche Breite an Anforderungen⁵³ auch für KI im Justizeinsatz als Hochrisikosysteme auf, die es gerade bei der jetzigen und noch bevorstehenden Konzeptualisierung von neuen KI-Systemen zu beachten gilt. Qua seiner Natur als Verordnungsvorschlag, welcher später als Verordnung der Union zu in allen Teilen verbindlich und unmittelbar gem. Art 288 UAbs. 2 Hs. 2 AEUV in den Mitgliedstaaten gelten wird, bestehen keine erkennbaren diesbezüglichen Handlungsspielräume des Landes NRW auf rechtlicher Ebene.

23. Verbotswürdige KI-Systeme im Justizeinsatz

Wie durch die vorstehenden Ausführungen deutlich geworden ist, ist der Einsatz von KI-Systemen bei zunehmendem Komplexitätsgrad der zu bewältigenden Aufgaben mit gleichsam wachsenden Risiken verbunden. Ob diese Risiken im Einzelfall dazu führen müssen, dass Systeme einer bestimmten Art unzulässig sind bzw. sein sollten, ist grundsätzlich dem politischen Prozess zur Entscheidung vorbehalten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich die Entwicklung von KI-Systemen für den Justizeinsatz derzeit noch in der Frühphase befindet und so eine gewisse Dynamik zu gewärtigen ist, auf die flexibel und

⁵² Vgl. *Tischbirek*, Artificial Intelligence and Discrimination, in: Wischmeyer/Rademacher (Hrsg.), *Regulating Artificial Intelligence*, 2020, S. 116.
⁵³ Siehe dazu auch *Valta/Vasel*, Kommissionsvorschlag für eine Verordnung über Künstliche Intelligenz, ZRP 2021, 142 ff.

innovationsoffen, aber auch risikobewusst und vigilant zu reagieren ist.

Die Notwendigkeit eines pauschalen Verbotes aus derzeitigen rechtlichen Maßstäben abzuleiten, gelingt jedenfalls nur dann, wenn verfassungsrechtlich fixierte Grenzen überschritten werden. Das Unionsrecht in Form des KI-VO-E wird zukünftig als unmittelbar geltende Verordnung (vgl. Nr. 22) bereits die verbotswürdigen KI-Systeme allgemein, und damit auch für den Einsatz in der Justiz, vorgeben. Hinsichtlich der nationalverfassungsrechtlichen Grenzen kann im Wesentlichen auf die vorigen Ausführungen (insb. Nr. 6 und 18) verwiesen werden. Besonders herauszuheben ist allerdings, dass eine autonome Letzt- oder substanzielle Vorentscheidung von Rechtssachen durch eine KI nach dem Grundgesetz in seiner gegenwärtigen Auslegung nicht erlaubt wäre.