



Stellungnahme zu der Anhörung von Sachverständigen durch den Rechtsausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktion der FDP „Bevor die Landesregierung Entscheidungen über die KI- und Legal Tech-Strategie der Justiz trifft, muss ein breiter und öffentlicher interdisziplinärer Diskurs über die Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Justiz geführt werden.“ (Drucksache 18/4134)

I. Vorbemerkung

Die Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime Nordrhein-Westfalen (ZAC NRW) ist als hybride Einrichtung bei der Staatsanwaltschaft und bei der Generalstaatsanwaltschaft Köln eingerichtet. Gemäß Abschnitt 3 der AV d. JM vom 15. März 2016 in der Fassung vom 17. Dezember 2021 (4100 - III. 274, ZAC-AV) führt die Zentralstelle in ihrem staatsanwaltschaftlichen Teil Verfahren von herausgehobener Bedeutung bei Straftaten des Cybercrime im engeren Sinne und – bei bestimmten besonderen digitalen Kriminalitätsphänomenen – im weiteren Sinne in Nordrhein-Westfalen.

Bei der Generalstaatsanwaltschaft Köln ist die ZAC NRW als landesweite Ansprechstelle Cybercrime eingerichtet. Zu deren Aufgabenkreis gehören u. a. gemäß Abschnitt 4.1 der ZAC-AV die Zuständigkeit für grundsätzliche, verfahrensunabhängige Fragestellungen aus dem Bereich des Cybercrime und gemäß Abschnitt 4.3 der ZAC-AV eine Forschungszuständigkeit mit dem Ziel der (Fort-) Entwicklung praxisrelevanter Methoden und Techniken für die Strafverfolgung. Dazu arbeitet die Zentralstelle mit nationalen und internationalen Partnern aus Wissenschaft und Wirtschaft zusammen. Zentrale wissenschaftliche Projekte sind derzeit im Bereich des Einsatzes künstlicher Intelligenz (KI) zur automatisierten Beurteilung kinder- und jugendpornografischer¹ Bild- und Videoinhalte angesiedelt. Weitere Projekte beschäftigen sich mit semantischem Textverständnis von KI-Instanzen und mit der Prozessautomatisierung justizieller Abläufe.

Die ZAC NRW ist im Kern eine operative Strafverfolgungseinrichtung, deren Forschungs- und Entwicklungsarbeit auf die Unterstützung in Ermittlungs- und Strafverfahren und die Nutzbarmachung moderner technischer Entwicklungen für die Strafverfolgungspraxis gerichtet ist. Die Stellungnahme zu dem durch den Rechtsausschuss unterbreiteten Antrag erfolgt daher vornehmlich aus der Perspektive der staatsanwaltschaftlichen und der allgemeinen Strafverfolgungspraxis.

¹ Hier wird die gesetzliche Terminologie des 13. Abschnitts des Besonderen Teils des Strafgesetzbuchs zugrunde gelegt.



II. Inhaltliche Betrachtung

A. Der Antrag der FDP-Fraktion geht zunächst von mehreren **Feststellungen** aus, die Anlass zu einer inhaltlichen Bewertung geben.

1. KI hat das Potential als disruptive Technologie große Veränderungen mit hohem individuellem und gesellschaftlichem Mehrwert zu schaffen.

Der Rechtsausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen hat sich in den Anhörungen vom 18.01.2023 und vom 13.06.2023 mit verschiedenen Aspekten der Chancen des Einsatzes von KI in der Justiz allgemein und in Bezug auf große Sprachmodelle im Besonderen beschäftigt. Auf die Stellungnahmen des Uz.² zu diesen Anhörungen und die dortigen Ausführungen zu spezifischen Potentialen wird höflich Bezug genommen.

Das überragende Potential des Einsatzes von KI in der Strafverfolgung lässt sich am Beispiel der Verfolgung von Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung von Kindern und Jugendlichen im Sinne des dreizehnten Abschnitts des Besonderen Teils des Strafgesetzbuchs verdeutlichen. Seit Einrichtung der Task Force zur Bekämpfung des Kindesmissbrauchs und der Verbreitung von Kinderpornographie in digitalen Medien bei der ZAC NRW Mitte 2020 im Zuge des Ermittlungskomplexes „Bergisch Gladbach“ sind im Zusammenwirken mit dem Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen mehr als 18.000 Ermittlungsverfahren des genannten Deliktsfeldes durch die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der Task Force eingeleitet worden. Die deutliche Mehrzahl dieser Verfahren geht auf Hinweise ausländischer Meldepartner zu Straftaten der Verbreitung, des Erwerbs oder des Besitzes kinder- und jugendpornographischer Inhalte zurück. Nach Identifizierung der regelmäßig pseudonym im Internet kommunizierenden Tatverdächtigen erfolgt oftmals eine Durchsuchung der Wohnung zur Sicherung der – vor allem – elektronischen Beweismittel. Mit Blick auf die mittlerweile übliche Vielzahl elektronischer Geräte und Medien, die bei strafprozessualen Maßnahmen sichergestellt oder beschlagnahmt werden, wird deutlich, dass eine weitgehend manuelle Auswertung durch forensisch qualifizierte Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte die Strafverfolgungsbehörden vor erhebliche Ressourcenprobleme stellt. Gleichzeitig sind die Ermittlungen mit besonderer Beschleunigung zu führen. Es gilt, etwaig im Hintergrund stehenden Missbrauch rasch aufzudecken und zu unterbinden. Die zugunsten der Tatver-

² Abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST18-152.pdf> und <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST18-571.pdf>.



dächtigen streitende Unschuldsvermutung erfordert ebenfalls eine schnelle Bestätigung oder Entkräftung des erheblich belastenden und sozial stigmatisierenden Tatverdachts, zumal eine überlange Beschlagnahme elektronischer Gerätschaften erheblich in Grundrechte der Betroffenen eingriffe.

Die Forschungs- und Entwicklungsbemühungen der Zentralstelle (Projekt AIRA – „AI-enabled rapid assessment“) haben – ebenso wie in polizeilicher Hoheit durchgeführte Projekte – den Nachweis erbracht, dass KI mit hoher Zuverlässigkeit inkriminiertes von nicht inkriminiertem Bild- und Videomaterial unterscheiden kann. Der durch die ZAC NRW in Zusammenarbeit mit der Polizei Nordrhein-Westfalen derzeit angestrebte umfassende Praxiseinsatz der entwickelten KI-Auswertetools hat im Sinne der Annahme des Antrags das aus Sicht der Praxis revolutionäre Potential, die Bearbeitung bestimmter Fallgruppen des strafbaren Umgangs mit kinder- und jugendpornographischem Material so weitgehend zu automatisieren, dass die forensischen Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden im übrigen fokussiert zur Aufklärung besonders komplexer oder bedeutsamer Fallgestaltungen eingesetzt werden können. Es steht daher zu erwarten, dass KI im Bereich der internet-konnexen Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung von Kindern und Jugendlichen zu einem wesentlichen qualitativen und quantitativen Fortschritt in der Strafverfolgung führen wird.

Im Bereich der Verfolgung digitaler und internet-konnexer Kriminalität lassen sich zahlreiche weitere Anwendungsfälle für den sachgerechten Einsatz von KI vor allem bei der Erschließung von Beweismitteln finden. Durch die zunehmende Digitalisierung der Tatbegehung auch außerhalb der Cyberkriminalität dürften Bedeutung und Potential von KI für die Strafverfolgung auch generell und in anderen Deliktsfeldern – etwa bei der Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität – zunehmen.

Ferner dürfte sich der Einsatz von KI auch in der Verbesserung der digitalen Zugänglichkeit der Justiz für Rechtssuchende – beispielsweise durch KI-gestützte Chatbots als Assistenz bei der Strafanzeigenerstattung – und in der Verbesserung der internen Abläufe der Justiz anbieten. Bei letzterem zeigen vor allem große Sprachmodelle wie ChatGPT Möglichkeiten auf, als digitale Assistenzsysteme unterstützend zu wirken.

Es dürfte sich jedoch empfehlen, nicht nur das „disruptive Potential“ von KI in den Fokus der rechtspolitischen Aufmerksamkeit zu rücken. Denn auch andere Techniken wie die Robotergestützte Prozessautomatisierung (RPA), die aus technischer Sicht Sachverhalte der regelhaft zu bearbeitenden geringfügigen und Mas-



senkriminalität autonom vorverfügen kann, versprechen erhebliche Effizienzgewinne für die Justiz und sollten mit Blick auf die mit ihrem Einsatz einhergehenden Risiken sorgfältig betrachtet werden. Es ist aus Sicht der Strafverfolgungspraxis daher zu begrüßen, dass der Antrag neben der KI auch den Bereich „Legal Tech“ allgemein in den Blick nimmt.

2. Nicht alles, was technisch möglich ist, ist auch eine Verbesserung für die Menschen oder steht mit der Werteordnung unserer Verfassung im Einklang.

Der Feststellung des Antrags ist aus der Perspektive der Strafverfolgung zuzustimmen. Denn der verfassungsrechtliche Rahmen des Einsatzes von KI ist in Bezug auf die Strafverfolgung eng umgrenzt. So legen Art. 92, 97 und 101 Abs. 1 Satz 2 GG in ihrem Kern fest, dass die rechtsprechende Gewalt „den Richtern“ anvertraut ist und ein Strafurteil daher nicht automatisiert oder durch eine KI ergehen darf. Richterinnen und Richter sind von Verfassungs wegen Menschen. Dieser Grundsatz findet seine einfachgesetzliche Ausprägung etwa in den §§ 1, 2, 5, 5a ff., 25 f., 27 Abs. 1, § 38 Abs. 1 DRiG, die Anforderungen an Richterinnen und Richter stellen (u. a. Studium der Rechtswissenschaft, juristischer Vorbereitungsdienst, soziale Kompetenz, Ausübung des Richteramts „nach bestem Wissen und Gewissen“), die eine KI – jedenfalls nach derzeitigem Stand – nicht erfüllen kann. Auch in datenschutzrechtlicher Hinsicht ergeben sich Grenzen der auf einer automatisierten Verarbeitung beruhenden nachteiligen oder erheblich beeinträchtigenden Entscheidung – etwa einem Strafurteil – aus Art. 22 DS-GVO und §§ 45, 54 BDSG und den jeweiligen landesrechtlichen Äquivalenten (zu vgl. §§ 35, 46 DSGVO NRW). Die rechtlichen Vorgaben lassen daher einen Anwendungsbereich für KI in der Strafjustiz nur unterhalb der Schwelle eines entscheidungsersetzenden Einsatzes offen. Beweismittlerschließende oder reine Assistenzsysteme dürften demgegenüber zulässig sein. In diesen Szenarien bedarf es der Betrachtung der verfassungsrechtlichen wie einfachgesetzlichen Kompatibilität im konkreten Einzelfall.

3. Weitreichende grundrechtlichen Betroffenheit durch Anwendung von KI bzw. Legal Tech in Justiz und Anwaltschaft

Auch dieser Feststellung ist aus Sicht der Strafverfolgung zuzustimmen. Das Strafverfahren ist elementares Beispiel des grundrechtlich relevanten staatlichen Eingriffs. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass neben der evidenten grundrechtlichen Betroffenheit durch den Einsatz von KI und Legal Tech in der Strafjustiz ebenfalls eine grundrechtliche Betroffenheit durch den *Nichteinsatz* von KI und Legal Tech zu besorgen steht. Denn wenn dem Staat technische Mittel zur Verfügung stehen, Straftaten effizienter aufzuklären und damit sowohl Kriminalitätsoffer besser zu



schützen als auch die Belastungen eines Ermittlungsverfahrens für Beschuldigte zumindest zeitlich zu begrenzen, bedarf es einer besonders sorgfältigen Begründung, wenn die eröffneten technischen Möglichkeiten nicht eingesetzt werden sollen. In dieser Hinsicht besteht aus grundrechtlicher Perspektive für die Strafjustiz der Zwang zu Innovation und – wo nötig und möglich – zur Überwindung überkommener Verfahrensparadigmen.

- B. Aus den vorgenannten Feststellungen zieht der Antrag vor allem zwei komplementäre **Schlussfolgerungen**.
- 1. Eine KI- und Legal Tech-Strategie darf nicht allein justiz- oder hausintern „in stiller Runde“ diskutiert werden.**

Der Schlussfolgerung ist zuzustimmen. Sie ist indes unvollständig. Denn eine KI- und Legal-Tech-Strategie darf nicht nur nicht allein justizintern diskutiert werden. Sie *kann* und sie *wird* in der strafrechtlichen Praxis nicht als Justizinternum behandelt.

Zu Recht geht der Antrag davon aus, dass neben verfassungsrechtlichen und einfachrechtlichen Erwägungen auch ethische und technische Fragen von Relevanz für den Einsatz von KI und Legal Tech in der Justiz sind. Es erscheint mit Blick auf die in der Justiz vorhandenen technischen Kompetenzen ausgeschlossen, alle Aspekte künstlicher Intelligenz zu erfassen. So wie einem Data Scientist kaum die Abfassung eines Strafurteils übertragen würde, darf die Justiz sich bei der Erschließung und Beurteilung der technischen Grundlagen von KI und Legal Tech nicht allein auf ihre „Parallelwertung in der technischen Laiensphäre“ verlassen.

Der Antrag ginge jedoch fehl, wenn er implizierte, bislang werde die Diskussion um den Einsatz von KI und Legal Tech ausschließlich justizintern geführt. Die Praxis der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit der ZAC NRW belegt, dass die Strafjustiz auf eine umfassende Einbindung von Partnern aus Wissenschaft und Wirtschaft angewiesen ist. So ist das bereits benannte Projekt AIRA im Zusammenwirken mit Forschenden der Universität des Saarlands, dem deutschen EDV-Gerichtstag e. V. als gesellschaftlicher Organisation und Microsoft bzw. T3K als Wirtschaftspartnern entstanden. Das Projekt „elektronischer Strafgerichtssaal“, das sich mit der audiovisuellen Aufzeichnung und der KI-basierten Verschriftlichung von Hauptverhandlungsinhalten befasst, ist in einer breiten Allianz, bestehend aus der Universität zu Köln, dem Deutschen EDV-Gerichtstag e. V., dem Kölner Anwaltverein, Fujitsu, dem Landgericht Köln und der ZAC NRW, konzipiert und umgesetzt worden. Die Einbindung von Wissenschaft und Wirtschaft ist auch in allen anderen



technischen Projekten der Zentralstelle maßgeblich. So ist sichergestellt, dass externe Kompetenzen unmittelbaren gestaltenden Zugang erfahren, wesentliche Tendenzen aus allen Bereichen der Gesellschaft aufgenommen werden und eine schädliche Justizexklusivität vermieden wird. Soweit bekannt ist der skizzierte kollaborative Ansatz auch über den Bereich der Zentralstelle hinaus tragender Grundsatz zahlreicher Justizaktivitäten in Bezug auf Legal Tech und KI.

Jenseits eines konkreten Projektbezugs sucht die Strafjustiz darüber hinaus den themenbezogenen Austausch mit Partnern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft. Die ZAC NRW beteiligt sich im Bewusstsein der außerordentlichen Relevanz des Themas am wissenschaftlichen Diskurs durch geeignete Veröffentlichungen in Fachzeitschriften³ und nimmt regelmäßig mit Vorträgen und Referaten an Veranstaltungen und Tagungen⁴ teil. Wissenschaftlicher Diskurs und offener Austausch sind damit bereits jetzt ein wesentlicher Faktor für die Konzeption und die Umsetzung von KI und Legal Tech in der Strafjustiz.

2. Die Festlegung einer KI- und Legal Tech-Strategie für die Justiz erfordert aufgrund ihrer hohen Grundrechtsrelevanz einen breiten und öffentlichen interdisziplinären Dialog, der nicht nur rechtliche, insbesondere verfassungsrechtliche, sondern auch ethische und technische Fragestellungen umfasst.

Der Antrag stellt schließlich im Rahmen des eingeforderten breiten und öffentlichen Dialogs auch auf eine Beteiligung des Parlaments ab.⁵ Eine Beurteilung der gebotenen Rolle des Landtags steht außerhalb der Kompetenz dieser Betrachtung. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass eine tragfähige und effiziente KI- und Legal Tech-Strategie auf eine haushalterische Unterlegung zwingend angewiesen ist.

KI- und Legal Tech sind Eckpfeiler der Zukunftsfähigkeit der Justiz. Dies gilt zunächst schon mit Blick auf den „Arbeitgeber Justiz“. Die Attraktivität des justiziellen Arbeitsplatzes für Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteiger wird maßgeblich durch die informationstechnische Ausstattung bestimmt. Wer im Privaten die Vorteile von KI-Assistenz erfahren hat, wird den bislang vorwiegend analogen Workflow der Justiz nicht als attraktiv empfinden. Die Justiz steht hier auch im Wettbewerb mit anderen Institutionen wie der Anwaltschaft, die ihre Prozesse rasant und umfassend digitalisiert.

³ Zu vgl. zuletzt etwa RDV 3/2023, S. 147 ff. und RDV 5/2023, S. 300 ff. (erscheint in Kürze).

⁴ Zu vgl. zuletzt etwa Legal Tech Conference des bitkom, Programm abrufbar unter <https://www.bitkom.org/sites/main/files/2023-08/Programm-Legal-Tech-Conference-2023.pdf>.

⁵ „Diese öffentliche Debatte gehört auch ins Parlament.“ (zu vgl. S. 2 d. Antrags).



Angesichts der auch die Justiz treffenden demographischen Entwicklung ist absehbar, dass jedenfalls erhebliche Bereiche der zukünftig in Summe nicht mehr zur Verfügung stehenden Arbeitskraftanteile durch eine – vor allem technikinduzierte – Produktivitätssteigerung aufgefangen werden müssen. Die berufsständischen Organisationen beklagen bereits jetzt eine deutliche personelle Unterbesetzung der Staatsanwaltschaften.⁶ Ohne den sachgerechten und mutigen Einsatz von KI und Legal Tech wird die Justiz Gefahr laufen, ihrem verfassungsmäßigen Auftrag eines leistungsfähigen Rechtsstaats nicht mehr gerecht werden zu können.

Die bisherigen Digitalisierungsbemühungen der Justiz fokussieren stark auf die elektronische Verfahrensakte und die in der Gemeinsame Erklärung zur Digitalisierung der Justiz in Deutschland anlässlich des Digitalgipfels der Justizministerinnen und Justizminister von Bund und Ländern⁷ genannten Großprojekte. Hierbei handelt es sich vor allem um Basisinfrastrukturen. Der wirksame Einsatz von KI und Legal Tech in allen Bereichen der Justiz wird ein deutlich darüberhinausgehendes Engagement erfordern.

Der „interdisziplinäre Diskurs“ sollte jedoch die bereits mit hoher, wenngleich eher projektbezogener Intensität laufenden Bemühungen der Justiz um den Einsatz von KI und Legal Tech nicht hemmen. Soweit die Überschrift des Antrags der Fraktion der FDP durch die Einordnung „Bevor die Landesregierung (...)“ nahelegt, die angeregte breite Debatte solle in zeitlicher Hinsicht vorgelagert erfolgen, erscheint eine Parallelität sinnvoller. Denn angesichts der rasanten technischen Entwicklung wird sich der Diskurs nicht als ergebnisorientiert abgeschlossen, sondern als andauerndes Erfordernis erweisen. Wesen, Leistungsfähigkeit und grundrechtliche Relevanz von KI und Legal Tech werden durch den technischen Fortschritt fortlaufend neu zu bestimmen sein, so dass sich aus Sicht der Justizpraxis ein breiter und kontinuierlicher Diskurs empfiehlt.

05. Oktober 2023

[elektronisch ohne Unterschrift übermittelt]

(Hartmann)

Leitender Oberstaatsanwalt

Leiter der ZAC NRW

⁶ Zu vgl. Presseerklärung des DRB NRW vom 02.08.2023, <https://www.drb-nrw.de/nachrichten-1/meldungen-des-landesverbandes/nachricht/news/presseerklaerung-vom-02082023>.

⁷ https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav_Themen/230330_Digitalgipfel_Gemeinsame_Erklaerung.pdf