

Landtag Nordrhein-Westfalen
anhoerung@landtag.nrw.de

KI in der öffentlichen Verwaltung erproben und Beschäftigte bei der rechtssicheren Nutzung unterstützen | Antrag der FDP, Drucksache 18/5422 | A14 - KI in der öffentlichen Verwaltung

Schriftliche Stellungnahme

Der Antrag der FDP-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen (NRW) thematisiert die Einführung und Erprobung Künstlicher Intelligenz (KI) in der öffentlichen Verwaltung. Dieser Schritt wird als wesentlich für die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung und als Chance für NRW gesehen. Der Antrag betont die Bedeutung der frühzeitigen Erprobung solcher Technologien, um Erfahrungen zu sammeln und die Anwendungen effizient zum Nutzen der Bürger*innen einzusetzen. Gleichzeitig wird auf die unterschiedlichen Ansätze und Regelungen im europäischen Kontext hingewiesen, was die Relevanz einer spezifischen Regelung auf Landesebene unterstreicht. Ein zentraler Aspekt des Antrags ist die Unterstützung und Schulung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst für die rechtssichere Nutzung von KI-Systemen. Es wird hervorgehoben, dass neben der Einführung von KI-Technologien auch die Kompetenzen der Mitarbeitenden gefördert werden müssen, um eine effektive und rechtskonforme Nutzung zu gewährleisten. Der Antrag beinhaltet die Forderungen, (1) dass die Landesregierung verbindliche Richtlinien für den Einsatz von KI in der öffentlichen Verwaltung einführen soll. Diese Richtlinien sollen helfen, rechtliche Risiken zu minimieren. Ebenso wird (2) die Zusammenarbeit mit deutschen und europäischen KI-Startups gefordert, um personenbezogene Daten in KI-Anwendungen unter Wahrung des Datenschutzes zu erproben. (3) Ein zentraler Aspekt des Antrags ist die Unterstützung und Schulung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst für die rechtssichere Nutzung von KI-Systemen. Es wird hervorgehoben, dass neben der Einführung von KI-Technologien auch die Kompetenzen der Mitarbeiter gefördert werden müssen, um eine effektive und rechtskonforme Nutzung zu gewährleisten. Insgesamt weist der Antrag die Komplexität und die Herausforderungen hin, die mit der Einführung von KI in der öffentlichen Verwaltung verbunden sind.

Im Folgenden möchte ich auf die drei konkreten Forderungen des Antrags eingehen:

Ad 1) **VERBINDLICHE RICHTLINIEN.** Die Einführung neuer digitaler Systeme, einschließlich KI, in der öffentlichen (Landes-)Verwaltung erfolgt in der Regel durch den Erwerb von (Software)Produkten. Dies

Prof. Dr. Dr. Björn Niehaves

Fachbereich 3
Mathematik und Informatik
AG Digital Public

MZH, 8070
Bibliothekstr. 5
28359 Bremen

Tel. 0421 218-59875
niehaves@uni-bremen.de
www.uni-bremen.de/digitalpublic/

wird ergänzt durch eine Zusammenarbeit mit dem Anbieter, um Schulungen und Supportleistungen zu vereinbaren. Diese Praxis ermöglicht eine maßgeschneiderte und effektive Nutzung der IT-Tools. Dies gilt auch für KI-Tools, wie sie von vielen Fachverfahrensherstellern entwickelt werden und teilweise bereits heute in der öffentlichen Verwaltung zum Einsatz kommen. Ein Sonderfall sind IT-Systeme, die „frei verfügbar“ sind und ohne spezifische Vereinbarungen mit Herstellern genutzt werden, wie beispielsweise Instagram oder Twitter. Im Gegensatz zu diesen bisherigen, allgemein verfügbaren digitalen Plattformen, die in der Verwaltungsarbeit zumeist nur eine untergeordnete Rolle spielten, markiert die Einführung generativer KI-Systeme wie ChatGPT jedoch einen entscheidenden Wendepunkt. Diese Technologien bergen das Potenzial für signifikante Produktivitätssteigerungen in vielen Verwaltungsbereichen und erfordern daher einen besonders bedachten Umgang sowie die Entwicklung spezifischer Richtlinien.

Eine unregelmäßige Nutzung solcher generativer KI-Systeme wie ChatGPT birgt erhebliche Risiken, sowohl für die individuellen Mitarbeitenden als auch für die Landesverwaltung. Eines der Hauptprobleme ist der Datenschutz: Die Verarbeitung von personenbezogenen oder sensiblen Informationen durch KI-Systeme, die nicht speziell für die Verwaltungsarbeit konzipiert wurden, kann zu Datenschutzverletzungen führen (z.B. Abfluss interner bzw. zu schützender Daten im Rahmen von „Prompts“ und „Uploads“). Des Weiteren besteht das Risiko von Fehlinformationen oder ungenauen Ausgaben durch KI-Systeme. In der öffentlichen Verwaltung, wo Genauigkeit und Rechtmäßigkeit entscheidend sind, können solche Fehler weitreichende Folgen haben, von der Fehlleitung öffentlicher Ressourcen bis hin zu rechtlichen Konsequenzen für die Verwaltung und ihre Beschäftigten. Darüber hinaus können unkontrollierte KI-Anwendungen in der Verwaltung zu einer intransparenten Entscheidungsfindung beitragen, was dem Grundsatz der Nachvollziehbarkeit und Transparenz öffentlicher Entscheidungen widerspricht. Die unregelmäßige Nutzung generativer KI-Systeme wie ChatGPT in der Verwaltung stellt somit ein erhebliches Haftungsrisiko dar. Es ist die Aufgabe der Landesregierung, auch als verantwortungsvolle Arbeitsgeberin, durch die Einführung klarer Richtlinien und Schulungen die richtige und sichere Nutzung dieser Tools zu gewährleisten. Dies schließt die Verantwortung ein, die Mitarbeitenden nicht zwischen sehr hohen Produktivitätsanforderungen einerseits und den damit verbundenen Risiken andererseits allein zu lassen. Es ist entscheidend, dass das Land NRW als Arbeitgeberin proaktiv handelt, um diese Herausforderungen anzugehen und eine verantwortungsvolle Nutzung von KI in der öffentlichen Verwaltung zu ermöglichen.

Andere Bundesländer in Deutschland haben die Notwendigkeit der Setzung von Rahmenbedingungen in diesem Handlungsfeld bereits erkannt und entsprechende Schritte unternommen. Verwiesen sei hier beispielsweise auf die „Freigabeempfehlung für den Einsatz des textbasierten Dialogsystems ChatGPT des Diensteanbieters OpenAI gemäß § 2 Abs. 1 IT-Einsatz-Gesetz i.V.m. Ziffer 4.2 OrgErl ITSH“ des Landes Schleswig-Holstein.

Ad 2) TECHNOLOGIEENTWICKLUNG MIT STARTUPS. Im Kontext der Diskussion um die Nutzung von KI in der öffentlichen Verwaltung liefert die im September 2023 veröffentlichte Harvard-Studie „Field Experimental Evidence of the Effects of AI on Knowledge Worker Productivity and Quality“ von Dell’Acqua et al. (HBS Working Paper 24-013) aufschlussreiche Erkenntnisse. Wenngleich sich diese Studie primär auf den Sektor der Unternehmensberatung konzentriert, sind ihre Ergebnisse auch für den Bereich der Wissensarbeit in der öffentlichen Verwaltung potenziell hochrelevant. Die Studie dokumentiert, dass der Einsatz von KI zu einer Steigerung der Arbeitsleistung führt: KI-Nutzer erledigten demnach 12,2% mehr Aufgaben, arbeiteten 25,1% schneller und erreichten eine um 40% höhere Qualität in ihrer Arbeit im Vergleich zu Kollegen ohne KI-Unterstützung. Dies impliziert eine signifikante Reduzierung von Kosten und Bearbeitungsdauern bei gleichzeitigem Qualitätsanstieg – ein erstrebenswertes Ziel für jede Verwaltungseinheit. Besonders bemerkenswert ist der beobachtete Produktivitätsanstieg bei weniger qualifizierten Mitarbeitenden, der mit einem Zuwachs von 43% verzeichnet wurde. Auch bei hochqualifizierten Kräften ergab sich eine Leistungssteigerung von 17% durch die Nutzung von KI. Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass KI-Technologien Vorteile für alle Ebenen der Belegschaft bieten können, was insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels von enormer Bedeutung ist. Ein wichtiger Aspekt, der jedoch auch in der Studie hervorgehoben wird, ist die Limitierung der Produktivitätsgewinne auf Bereiche, die im Leistungsspektrum der KI liegen („inside the frontier“). Sobald KI-Systeme Aufgaben außerhalb ihrer optimalen Einsatzgebiete bearbeiten, sinkt die Wahrscheinlichkeit korrekter Ergebnisse um 19%! Dies unterstreicht die Notwendigkeit, KI-Modelle spezifisch für die Anforderungen der öffentlichen Verwaltung zu entwickeln und zu trainieren. In diesem Kontext kommt der Zusammenarbeit mit deutschen und europäischen KI-StartUps eine entscheidende Rolle zu, um verwaltungsspezifische Lösungen zu entwickeln, die die Potenziale generativer KI voll ausschöpfen und gleichzeitig den spezifischen Anforderungen der Landesverwaltung gerecht werden.

Ein konkretes Beispiel für die Entwicklung und Anwendung einer KI-basierten Lösung in der öffentlichen Verwaltung ist das wegweisende Projekt „F13“, das vom Innovationslabor Baden-Württemberg (InnoLab_bw) in Zusammenarbeit mit dem Heidelberger StartUp Aleph Alpha realisiert wurde. „F13“ ist ein Text-Assistenzprogramm, das speziell darauf abzielt, Mitarbeitende in der Landesverwaltung bei ihrer täglichen Arbeit mit Texten zu unterstützen. Das Programm nutzt generative KI, um eine Reihe von Funktionen bereitzustellen, die auf die Bedürfnisse der Verwaltung zugeschnitten sind. Zu den Kernfunktionen des Prototyps von „F13“ gehören eine Zusammenfassungsfunktion, die Erstellung von Kabinettsvorlagen, eine Rechercheassistentin und die Generierung von Fließtexten. Besonders hervorzuheben sind der „Vermerkomat“, ein Tool zur effizienten Erstellung von Vermerken, sowie die besondere Wahrung datenschutzrechtlicher Anforderungen. Ein weiterer Aspekt dieses Projekts ist die direkte Einbindung der Nutzerinnen und Nutzer in den Entwicklungsprozess. Bereits in einer frühen Phase wurden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus verschiedenen Ressorts in die Feedbackschleifen integriert,

um die qualitative Entwicklung von „F13“ zu gewährleisten. Seit 2023 steht dieses generative KI-Tool allen Beschäftigten, die Zugang zum BW-Landesverwaltungsnetz haben, zur Verfügung.

Ad 3) KOMPETENZINITIATIVE. Die Einführung von KI-Technologien in der öffentlichen Verwaltung eröffnet nicht nur neue Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung, sondern bringt auch eine Reihe von Risiken und ethischen Herausforderungen mit sich. Um diese Herausforderungen zu bewältigen und sicherzustellen, dass die Mitarbeitenden in der Lage sind, die neuen Technologien (u.a. ChatGPT und KI-Anwendungen im Rahmen von Fachverfahren) verantwortungsvoll und im Einklang mit rechtlichen sowie ethischen Standards einzusetzen, sind umfassende Fortbildungsangebote unerlässlich. Solche Schulungen sollten sowohl technische Aspekte der KI-Nutzung als auch ethische und rechtliche Fragen abdecken. Es ist entscheidend, dass die Beschäftigten verstehen, wie KI-Systeme funktionieren, welche Grenzen sie haben und wie sie im Kontext der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden können. Ebenso wichtig ist das Bewusstsein für den verantwortungsvollen Umgang mit sensiblen Daten und die Einhaltung von Datenschutzbestimmungen. Darüber hinaus müssen die Mitarbeitenden in der Lage sein, die Ausgaben der KI kritisch zu hinterfragen und die Ergebnisse auf ihre Genauigkeit und Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Diese Anforderungen gehen über übliche Nutzer*innen-Schulungen von Software-Herstellern hinaus, so dass hier landesseitig über eine von konkreten Lösungen und KI-Produkten unabhängige Kompetenzinitiative nachgedacht werden sollte. Die Bedeutung solcher Fortbildungen liegt auch darin, dass sie das Vertrauen der Beschäftigten in die neuen Technologien stärken und deren Akzeptanz fördern. Durch die Vermittlung von Wissen und Fähigkeiten können Unsicherheiten abgebaut und die Kompetenz im Umgang mit KI gestärkt werden. Dies ist besonders wichtig, da die erfolgreiche Integration von KI in die öffentliche Verwaltung eine Zusammenarbeit zwischen Mensch & Maschine erfordert, bei der die Mitarbeitenden die Kontrolle behalten und die Technologie als unterstützendes Werkzeug nutzen. (Die Vorteilhaftigkeit der im Antrag angesprochenen Transparenzverpflichtung bei unterstützender Verwendung generativer KI nehme ich zunächst nicht an.)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die im Antrag der FDP-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen aufgestellten Forderungen grundlegend für die erfolgreiche Einführung und Nutzung von KI-Technologien in der öffentlichen Verwaltung sein können. Jede der drei Forderungen adressiert einen wesentlichen Aspekt, der für eine verantwortungsvolle, effiziente und rechtssichere Implementierung von KI unerlässlich scheint.

- **Verbindliche Richtlinien:** Die Entwicklung verbindlicher Richtlinien für den Einsatz von KI in der NRW-Landesverwaltung sollte als dringliche Priorität behandelt werden. Diese Richtlinien sind entscheidend, um Sicherheit und Rechtskonformität zu gewährleisten. Dabei sollten die Erfahrungen anderer Bundesländer, wie das Beispiel Schleswig-Holstein zeigt, herangezogen werden, um bewährte Praktiken zu adaptieren und umzusetzen.

- Technologieentwicklung mit Startups: Die Förderung der Zusammenarbeit mit deutschen und europäischen KI-Startups zur Entwicklung verwaltungsspezifischer Lösungen sollte kurz- bis mittelfristig verstärkt in den Fokus gerückt werden. Innovative Projekte wie F13 in Baden-Württemberg demonstrieren das Potenzial maßgeschneiderter KI-Tools, die speziell auf die Bedürfnisse und Anforderungen einer Landesverwaltung zugeschnitten sind.
- Kompetenzinitiative: Die Etablierung von Fortbildungsprogrammen ist von grundlegender Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung die Fähigkeiten und das Wissen erwerben, um KI-Systeme effektiv und, entsprechend ihrer Grenzen, ethisch verantwortungsvoll einzusetzen. Darüber hinaus kann eine solche Kompetenzinitiative maßgeblich zur Förderung der Akzeptanz und des Vertrauens in diese neuen Technologien beitragen.

Die Einführung von KI in der NRW-Landesverwaltung erfordert eine ganzheitliche Betrachtung, die sowohl technische, rechtliche als auch ethische Aspekte berücksichtigt. Die Umsetzung der im Antrag formulierten Forderungen bildet hierfür eine Grundlage und sollte daher mit Nachdruck verfolgt werden, um die Chancen der Digitalisierung voll auszuschöpfen und gleichzeitig die Integrität und Sicherheit der Landesverwaltung zu wahren.

Bremen, den 3.1.2024
Prof. Dr. Dr. Björn Niehaves