

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/943

A14



Stellungnahme

Sachverständiger: Philipp Otto

Zum Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/4134 vom 25.04.2023 und begleitend zur Sachverständigenanhörung am Freitag, 20.10.2023 im Landtag Nordrhein-Westfalen.

Stellungnahme

Unter Verweis auf die „Gemeinsame Erklärung zur Digitalisierung der Justiz in Deutschland“ als Ergebnis des Digitalgipfels der Justizministerinnen und Justizminister von Bund und Ländern wird im gegenständlichen Antrag gefordert, „einen breiten und öffentlichen interdisziplinären Diskurs zu einer künftigen KI-Strategie der Justiz in Nordrhein-Westfalen zu initiieren, an dem auch alle Fraktionen beteiligt werden. In diesen Diskurs sind nicht nur rechtliche, insbesondere verfassungsrechtliche Gesichtspunkte, sondern auch ethische und technische Fragestellungen einzubringen.“

Der geforderte breite, öffentliche und interdisziplinäre Dialog ist wünschenswert. Um einen solchen jedoch erfolgreich durchführen zu können, sind etliche wesentliche Aspekte zu berücksichtigen. Diese sind zentrale Erfolgsfaktoren, um eine tatsächliche Beteiligung zu ermöglichen. Gleichzeitig muss ein solcher Dialog sehr gut vorbereitet sein, um nicht im Sande zu verlaufen. Ein Dialog sollte auch nicht den zentralen strategischen Überlegungen und geplanten ausformulierten Maßnahmen vorgeschaltet sein, um eine tatsächliche Beteiligung nah am zu klärenden Gegenstand zu ermöglichen. Besonders relevant sind hierbei folgende elf Grundaspekte:

- Wie wird aufgesetzt? Definition der Form, des Ablaufs und der ausführenden Stelle wie auch weiterer Beteiligung von Behörden innerhalb der Landesregierung.
- Wie werden besonders prekäre Zielgruppen berücksichtigt? Hierbei ist insbesondere zu erwähnen, dass man einen solchen Dialog nicht einseitig und mit einem Formular durchführen kann. Es erfordert umfangreiche Formate und begleitende Maßnahmen, um bspw. Personen mit schwächeren Bildungshintergründen, Menschen mit Behinderungen, nicht digital affine Personen und viele Gruppen mehr adäquat zu berücksichtigen. Hierbei muss eine besondere „Übersetzungsleistung“ für die geplanten Maßnahmen stattfinden.
- Wie wird der Dialog auch in nicht deutscher Sprache durchgeführt? Zumindest in den fünf verbreitetsten Muttersprachen nach Bevölkerungsanteil sollte eine Zugänglichkeit zu den dialogischen Maßnahmen ermöglicht werden.

- Wie kann eine tatsächliche Beteiligung sichergestellt werden? Dies erfordert besondere Vermittlungsanstrengungen.
- Wie können möglichst konkrete Vorhaben und Maßnahmen Teil des Dialogs werden? Eine dialogische Befassung mit abstrakten Fragestellungen aus dem Bereich KI oder Legal Tech führt zu keinen brauchbaren Ergebnissen. Vielmehr müssen die Vor- und Nachteile konkreter Maßnahmen im Kern des Dialogs stehen. Aufgrund des hohen Handlungsdrucks sind die Landesregierungen besonders gefordert, hier konkrete und brauchbare Einzelmaßnahmen im Lichte einer Gesamtstrategie vorzulegen. Dies ist keine Petitesse, sondern wird unser Justizsystem teilweise grundlegend in einzelnen Teilbereichen verändern.
- Learnings aus anderen Staaten? Nicht jedes Rad muss neu erfunden werden. Es gilt im Rahmen umfangreicher Vorüberlegungen die Bad wie auch die Best Practices global zu identifizieren und aufzubereiten. Hieraus können im Lichte nationalen Verfassungsrechts sodann eine Vielzahl an Learnings generiert werden.
- Einbeziehung Justiz und ihrer Mitarbeitenden: Alle Parteien, die im Rahmen der Maßnahmen eine Rolle spielen, müssen gehört werden. Insbesondere, um auch die Anwendbarkeit der Änderungen pragmatisch wie auch machbar zu gestalten, betrifft dies die Gerichte und andere Organe der Rechtspflege. Nutzerzentrierte Anwendungen sind Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Anwendung.
- Bereitstellung notwendiger Mittel für Pilotierungen und Testumgebungen: Um in einem der folgenden Schritte aus der Theorie in die Praxis zu kommen, wird dringend die Einrichtung von sogenannten Sandboxes und Pilotierungen empfohlen. Gerade in NRW gibt es hier schon einige Projekte. Diese sollten stark ausgeweitet werden. Zudem sollte das insbesondere aus dem BIM-Kontext bekannte Verfahren der digitalen Zwillinge, simuliert auch auf den Justizsektor, übertragen werden. Zudem sollten Nutzungsketten der Anwendung in den Vordergrund gerückt werden. Singuläre Piloten helfen nicht, solange nicht komplexe Prozessschritte mitgedacht werden.
- Klare Roadmap und Agenda, um Überforderung entgegenzuwirken: Eine grundlegende Einführung von KI oder auch Maßnahmen aus dem Bereich Legal Tech erfordern eine

klare und gut strukturierte Agenda. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Justiz und Rechtspflege sowieso aktuell schon überlastet sind. Die Reformen sollten also nicht zu unüberschaubarer Mehrarbeit und dem subjektiven wie auch teilweise objektiv berechtigten Gefühl der Überforderung führen. Hier tragen die ausführenden Stellen eine besondere Verantwortung für einen erfolgreichen Prozess. Hierzu siehe auch Hinweis zu struktureller Legitimität und finanzieller Ausstattung weiter unten.

- Sicherstellung der Ergebnisverwertung für späteres Design: Nimmt man den Dialog ernst, so wird dieser wertvolle Ergebnisse liefern. Es ist von besonderer Relevanz, dass die produzierten Ergebnisse tatsächlich auch wieder in den weiteren Gestaltungsprozess, sowohl inhaltlich als auch technisch, im Design etc. einfließen. Gerade an dieser Stelle brechen die hehren Ansinnen eines Dialogprozesses oftmals an der Realität. Deswegen sei an dieser Stelle nochmal besonders darauf hingewiesen.
- Klarstellung Einbeziehung der ethischen und technischen Communities: Es existieren vielfach spezifische wie auch fachlich versierte Communities zu den einzelnen Teilbereichen des hier gegenständlichen angedachten Verfahrens. Diese sollten insbesondere im Bereich von Ethik / Ethik im digitalen Raum wie auch im Bereich der Programmierung / technischen Gestaltung / Ausrichtung der Systeme und zugrundeliegenden Softwarearchitektur und Lizenzpolitik berücksichtigt werden. Hat man das Wohlwollen dieser Communities, so wird der gesamte Prozess nicht nur leichter, sondern auch fachlich stärker.

Erfolg und Legitimität des gewünschten Prozesses hängen wesentlich von den genannten Faktoren ab. Bildet man diese Aspekte bestmöglich ab, so wird man einen sehr vorzeigbaren wie auch sodann sehr legitimierten Prozess organisieren können. Es besteht also die dringende Empfehlung des Sachverständigen, diese Aspekte zu berücksichtigen.

Grundlage ist wie benannt auch die „gemeinsame Erklärung der Justizministerinnen und Justizminister von Bund und Ländern“. Da auf diese Erklärung Bezug genommen wird, noch ein paar kurze Hinweise zur Umsetzung bzw. zu den Rahmenbedingungen wie auch der Machbarkeit der Ausführungen.

Grundsätzlich ist nicht nur die Befassung, sondern auch die gemeinsame Erklärung strategisch wie auch inhaltlich begrüßenswert. Gerade der juristische Bereich geriert sich seit vielen Jahren oftmals als digitalavers und ist äußerst skeptisch, wenn es um notwendige digital getriebene Reformen geht. Umso wichtiger ist ein solcher (weiterer) Startpunkt für entsprechende gut überlegte Maßnahmen.

Die skizzierten Maßnahmen sollten unbedingt zeitnah im Sinne einer umsetzbaren KI- und Legal-Tech-Strategie auf den Weg gebracht werden. Da Justiz Ländersache ist und gleichzeitig das Bundesinteresse an Reformen besteht, sollte hier eine strategische Task Force gebildet werden, die alle nötigen und notwendigen Schritte auch im Sinne einer Machbarkeitssimulation möglichst gemeinsam auf den Weg bringt. Diese strategische Task Force muss ein separates Arbeitsgremium sein, das mit ausreichend Personal und Ressourcen ausgestattet ist. Um hier erfolgreich vorangehen zu können (und das ist dringend auch mit Blick auf das europäische Ausland notwendig), sollten aus Bund und Ländern ca. 50 Personen, aufgeteilt auf ca. acht bis zehn Kernbereiche der Reformen, zusammengeführt werden. Die Größe der Task Force ermöglicht eine strategische Arbeitsfähigkeit, die gleichzeitig auch nicht zu groß ist. Wesentlich ist, dass die beteiligten Personen von der regulären Arbeit freigestellt werden, um sich auf die neuen Aufgaben konzentrieren zu können. Auch muss darauf geachtet werden, dass es ausreichende Mittel gibt, um inhaltlich strategischen wie auch prozessualen externen Sachverstand einzukaufen, Pilotierungen vorzunehmen etc. Jeder Euro, den man an dieser Stelle spart, potenziert die Nachteile einer ausbleibenden oder schlechteren Reform. Es geht an dieser Stelle um ein Finanzvolumen von lediglich ca. zehn Millionen Euro pro Jahr neben den Personalkosten. Eine Finanzierung könnte über den Bund laufen, die Länder müssen entsprechend Personal bereitstellen. Neben der Task Force muss auf Länderebene dafür gesorgt werden, dass die entsprechenden Maßnahmen auch länderseitig entsprechend in die Pilotierung / Umsetzung kommen. Hierzu sollte länderseitig ebenfalls eine entsprechende Umsetzungs-Task Force mit mindestens 40 Personen gebildet werden. Hierfür müssen die Länder die entsprechenden Freistellungen wie auch ergänzende Umsetzungsmittel bereitstellen. Auch wenn die letzte Passage immer recht unbeliebt ist, gibt es hier einen Grundsatz: Wenn man es will, dann muss man es machen. Wenn man es macht, dann richtig.

Alles andere taugt nicht und führt zu flächendeckender Frustration. Bundes- wie länderseitig muss hier also deutlich Verantwortung übernommen werden.

Die Umsetzbarkeit des Papiers wird sich insbesondere an der Schnelligkeit wie auch der Bildung der genannten Arbeitsstruktur entscheiden. Auch ist klar, dass punktuell viele weitere Aspekte, die im Papier keine Erwähnung finden, davon mitbetroffen sind bzw. mit entwickelt werden müssen.

Ich gehe an dieser Stelle nun nicht auf die ganzen möglichen inhaltlichen Schwerpunkte wie auch den verfassungsrechtlichen Kontext ein. Klar ist, der Rechtsrahmen muss beachtet werden, gleichzeitig greift der bestehende rechtliche Kontext für die Zukunft zu kurz und es wird eine ergänzende wesentliche Herausforderung sein, das Recht der digitalen Realität anzupassen bzw. auch ganz neue Instrumente zu entwickeln, die dem Recht zur Durchsetzbarkeit verhelfen bzw. den neuen Interessenlagen im Sinne eines Weiterdenkens rechtlicher Grundparameter adäquat begegnen zu können.

Philipp Otto

Direktor Think Tank iRights.Lab

www.iriights-lab.de

Kontakt: otto@iriights-lab.de

Berlin, 16.10.2023