

Herrn
Dr. Werner Pfeil, MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender des Rechtsausschusses
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/1166**

A14, A20

**Dachverband
Kommunaler
IT-Dienstleister**

Der Verbandsvorsteher

**Stellvertretender
Verbandsvorsteher:**
BM Rajko Kravanja

Ansprechpartner:
Prof. Dr. Andreas Engel

Büro:
Mühlenstr. 51
53721 Siegburg

Telefon:
02241 23919 101

**KI in der öffentlichen Verwaltung erproben und
Beschäftigte bei der rechtssicheren Nutzung unterstützen
Antrag der FDP, Drucksache 18/5422
Schriftliche Anhörung des Rechtsausschusses**

Stellungnahme

Stichwort „A14 – KI in der öffentlichen Verwaltung“

Sehr geehrter Herr Dr. Pfeil,

vielen Dank für die Übersendung des Antrags der Fraktion der FDP, Drucksache 18/5422: „KI in der öffentlichen Verwaltung erproben und Beschäftigte bei der rechtssicheren Nutzung unterstützen“ und die Möglichkeit, hierzu die kommunale Expertise des KDN – Dachverband kommunaler IT-Dienstleister im Rahmen einer schriftlichen Anhörung des Rechtsausschusses einzubringen.

Meine Stellungnahme lege ich in der Anlage bei und stehe für Rückfragen sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Rajko Kravanja
Bürgermeister

04.01.2024

Seite 1 von 1

Sitz:
KDN – Dachverband
kommunaler IT-Dienstleister
Enggasse 2
50668 Köln

Büroanschrift:
KDN Dachverband
kommunaler IT-Dienstleister
Mühlenstraße 51
53721 Siegburg

www.kdn.de

KI in der öffentlichen Verwaltung erproben und Beschäftigte bei der rechtssicheren Nutzung unterstützen

Antrag der FDP, Drucksache 18/5422

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung des Rechtsausschusses

Bürgermeister Rajko Kravanja (Castrop-Rauxel), KDN – Dachverband kommunaler IT-Dienstleister

Ausgangslage: hohe Erwartungen, wenige Anwendungserfahrungen

In Kommunen (und der öffentlichen Verwaltung allgemein) werden hohe Erwartungen in den Einsatz von „Künstlicher Intelligenz“ (KI) gesetzt. Zwei Drittel der Befragten im aktuellen „Zukunftsradar Digitale Kommune“ des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) vom November 2023 halten den Einsatz von Künstlicher Intelligenz und automatisierten Systemen für sinnvoll und sehen hohe Nutzenpotentiale.¹

Diese Potential-Einschätzung beruht allerdings nicht auf praktischen Erfahrungen: 86 % der Befragten geben auch an, dass in ihrer Kommunen bisher noch keine KI-Systeme im Einsatz sind und 93 % melden zurück, dass die eigene Kommune keine eigene KI-Strategie hat. Beide Befunde sprechen dafür, dass KI-Systeme in der öffentlichen Verwaltung und insbesondere in der Kommunalverwaltung verstärkt erprobt werden müssen, um Erfahrungswerte zu gewinnen und zu einer realistischen Einschätzung der Einsatzmöglichkeiten und Nutzenpotentiale zu gelangen. Insofern ist die Forderung des Antrags „KI in der öffentlichen Verwaltung erproben ...“ ausdrücklich zu unterstützen.

Vielfältige Einsatzmöglichkeiten erfordern anwendungsbezogene Handlungsempfehlungen

Als wissensbasierte Organisation ist die öffentliche Verwaltung ein prädestiniertes Anwendungsfeld für automatisierte Systeme und Anwendungen der „Künstlichen Intelligenz“ (KI). Die aktuelle Diskussion fokussiert allerdings sehr stark auf KI-Systeme wie ChatGPT, die auf generativen Sprachmodellen, sogenannten Large Language Models (LLMs), basieren. Ausgehend von Daten, mit denen sie trainiert wurden, erzeugen sie neue Inhalte und schaffen so „neues Wissen“. Die Risiken des Einsatzes dieser Systeme sind vielfältig. Für die meisten Systeme ist nicht bekannt, aus welcher Datenbasis sie ihr

¹Zukunftsradar Digitale Kommune. Ergebnisbericht zur Umfrage 2023. Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)/Prof. Dr. Wittpahl (Institut für Innovation und Technik (iit)). Berlin, November 2023. Die Gesamtzahl der Datensätze, bei denen der Fragebogen von den teilnehmenden Kommunen vollständig ausgefüllt wurde, betrug 911. Den höchsten Anteil an teilgenommenen Kommunen pro Bundesland verzeichnet Nordrhein-Westfalen mit 23 Prozent (entspricht 91 von 396 Kommunen). <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/das-thema-ki-ist-in-den-kommunen-angekommen/zukunftsradar-digitale-kommune-2023-iit-dstgb-web.pdf?cid=y17>

„Wissen“ beziehen (in der Regel aus offen zugänglichen Webseiten) und welche Verzerrungen und Vorprägungen die Daten enthalten. Hinzu kommt, dass in den meisten Fällen Analysealgorithmen und Auswertungsparameter nicht bekannt sind. Aufgrund dieser mangelnden Transparenz zu den Anwendungsbedingungen ist eine Nutzung solcher Systeme zur Begründung rechtssicherer Verwaltungsakte nicht gewährleistet. Gleichwohl könnte es andere sinnvolle Anwendungsbereiche in der öffentlichen Verwaltung geben, die zu ermitteln wären.

Zu den für die öffentliche Verwaltung relevanteren KI-Systemen gehören vor allem Systeme zur *Mustererkennung* bei der Verarbeitung großer Datenmengen: von der einfachen Texterkennung (wie z.B. zur Analyse umfangreicher Dokumentensammlungen) über Ton- und Spracherkennung (auch in Verbindung mit Übersetzungsdiensten für Textseiten oder Sprachkommunikation) bis hin zur Gesichts-, Gesten- und Raumerkennung (z.B. in der Videoüberwachung, Robotik oder zur Steuerung autonomer Fahrzeuge). Neben der musterbasierten Erkennung und Erfassung von Daten kommen KI-basierte Anwendungen zur Text-, Ton-, Bild- und Sprach*generierung* vor allem in Chatbot- und Assistenzsystemen zum Einsatz. Eine weitere, wichtige Klasse von KI-basierten Systemen sind die sogenannten regelbasierten KI-Systeme, die zur Prozesssteuerung (Robotic Process Automation) bis hin zur Entscheidungsunterstützung und der Automatisierung von regelgebundenen Verwaltungsentscheidungen eingesetzt werden können.

So vielfältig die Funktionen KI-basierter Systeme sind, so unterschiedlich können die Einsatzfelder und Anwendungsbereiche sein. Deshalb erfordert der Einsatz von KI-Systemen derzeit noch sehr differenzierte, aufgabenbezogene Analysen der technischen, organisatorischen, rechtlichen und ethischen Einsatzbedingungen. Vor diesem Hintergrund sind generelle Empfehlungen oder rechtliche Regelungen zum Einsatz von KI-Systemen zwar grundsätzlich wünschenswert. Doch für die konkrete Nutzung der Systeme sind bereichs- und anwendungsspezifische Richtlinien, Regelungen und Handlungsempfehlungen notwendig. Diese können aber nur auf der Grundlage praktischer Erfahrungen und Analysen gewonnen und weiterentwickelt werden, um aufgabenangemessene organisatorische Einsatzszenarien zu entwickeln, die rechtliche Zulässigkeit im konkreten Fall zu prüfen und technische Systeme und Funktionen auf ihre Eignung für den Einsatz zu bewerten.

Hohe Anforderungen an die Erprobung von KI-Systemen

Bisher werden in Kommunen nur vereinzelt KI-Anwendungen und automatisierte Systeme im praktischen Einsatz getestet. Eine Übersicht über geplante oder begonnen Pilotprojekte im kommunalen Bereich ist weder beim Land, noch bei den Kommunalen Spitzenverbänden oder dem Dachverband der kommunalen IT-Dienstleister vorhanden (vgl. die Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 2162 vom 21. Juli 2023 des Abgeordneten Dr. Werner Pfeil FDP, Drucksache 18/5102).

Als Gründe für die Zurückhaltung beim Einsatz von KI-Systemen werden im „Zukunftsradar Digitale Kommune“ von ca. zwei Dritteln der Befragten offene rechtliche bzw. datenschutzrechtliche Fragen sowie eine fehlende Akzeptanz bei den Mitarbeitenden und in der Bevölkerung als Haupthürden genannt. Weitere Gründe sind das Fehlen von technisch und rechtlich versiertem Fachpersonal, finanzielle und technische Engpässe sowie eine generelle Überlastung der Kommunen mit Digitalisierungsprojekten.

Anwendungsbezogene Handlungsempfehlungen und praxisrelevante strategische Leitlinien können aber nur auf der Grundlage praktischer Anwendungserfahrungen entwickelt

werden. Dazu bedarf es einer gezielten und begründeten Auswahl geeigneter Erprobungsszenarien und in einigen Fällen auch Experimentierklauseln, um die Erprobung zu ermöglichen. Es macht keinen Sinn, unkoordiniert in einzelnen Kommunen mit KI-Anwendungen zu experimentieren, zumal der technische Betrieb von KI-Systemen häufig große Speicherkapazitäten und eine hohe Rechenleistung erfordert und das spezifische fachliche, technische, organisatorische und rechtliche Knowhow eher auf wenige Spezialisten konzentriert ist.

Ohne eine übergreifende Koordination, Planung und gemeinsame Umsetzung von Projekten ist die Erprobung von KI-basierten Anwendungen nicht effizient und ohne maßgebliche Unterstützung durch das Land werden die Kommunen die organisatorischen, rechtlichen und technischen Herausforderungen beim Einsatz von KI-Anwendungen nicht bewältigen können.

Notwendige Maßnahmen zur Unterstützung der Kommunen

Vor dem Hintergrund des beschriebenen Erfahrungsdefizits wäre es wünschenswert, wenn das bei IT.NRW begonnene und auch für Kommunen offene Fortbildungsprogramm ausgeweitet und das KI-Labor (in Zusammenarbeit mit den Kommunen und kommunalen IT-Dienstleistern) ausgebaut würde (<https://www.it.nrw/ki-labor>).

Weiterhin wäre ein Transparenzregister nützlich, ein Verzeichnisse für KI-Anwendungen, deren Einsatz geplant ist bzw. die schon im Einsatz sind und folglich anwendungsrelevante rechtliche, technische und organisatorische Fragen bereits geklärt wurden. Dies würde anderen Behörden bzw. Kommunen eine Orientierung geben, welche Verfahren sich wie bewährt haben und unter welchen Bedingungen eine Nachnutzung für sie selbst erfolversprechend ist. Zudem würde ein solches Register für die Öffentlichkeit Transparenz schaffen über den Einsatz von KI-basierten Systemen in der öffentlichen Verwaltung.

Außerdem wäre es sinnvoll, wenn seitens der Landesregierung für Kommunen und kommunale IT-Dienstleister ein vergleichbares Angebot geschaffen würde wie mit der Kompetenzplattform KI.NRW für Anwendungen der Künstlichen Intelligenz in der Wirtschaft. Die von der Landesregierung geförderte Kompetenzplattform „KI.NRW vernetzt Akteure aus Wirtschaft, Forschung und Gesellschaft, hilft bei der Realisierungsvorbereitung von KI-Projekten, bietet Austauschmöglichkeiten ... für einen gezielten Wissenstransfer und unterstützt das Land dabei, die Aus- und Weiterbildung im Bereich KI zu stärken.“ (<https://www.ki.nrw/ueber-uns/>) Eine entsprechende Kompetenzplattform für KI in der öffentlichen Verwaltung von Nordrhein-Westfalen, speziell der Kommunalverwaltung, fehlt bislang.

Siegburg, den 05.01.2024