

Vorlage Nr. 15/2317

öffentlich

Datum: 04.04.2024
Dienststelle: Fachbereich 61
Bearbeitung: Tobias Hoeps

Ausschuss für Digitale Entwicklung und Mobilität **17.04.2024** **Kenntnis**

Tagesordnungspunkt:

Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen und Entwicklungen zum ethischen Einsatz von KI im LVR

Kenntnisnahme:

Der Ausschuss für Digitale Entwicklung und Mobilität nimmt die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungen zum ethischen Einsatz von KI im LVR mit der Vorlage Nr. 15/2317 zur Kenntnis.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

Diese Vorlage berührt eine oder mehrere Zielrichtungen des LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der BRK.

nein

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2025. nein

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:

Erträge:

Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan

Aufwendungen:

/Wirtschaftsplan

Einzahlungen:

Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan

Auszahlungen:

/Wirtschaftsplan

Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:

Jährliche ergebniswirksame Folgekosten:

Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten

In Vertretung

J a n i c h

Zusammenfassung

Am 13. März 2024 hat die Europäische Union (EU) weltweit erstmalig eine Verordnung zu Künstlicher Intelligenz (KI) beschlossen. Diese beinhaltet einen risikobasierten Ansatz, um Grundrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und ökologische Nachhaltigkeit zu schützen. KI-Systeme werden in vier Risikoklassen eingeteilt: Unannehmbares Risiko (z.B. Social-Scoring), hohes Risiko (z.B. Gesichtserkennung unter strengen Auflagen), begrenztes Risiko (Transparenzpflichten für KI-Interaktionen) und minimales Risiko (z.B. Videospiele).

Diese Vorlage thematisiert im Folgenden die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der KI. Dazu werden die Kernaspekte und der grundsätzliche Aufbau der sogenannten KI-Verordnung dargestellt. Es ist davon auszugehen, dass die KI-Verordnung der EU maßgeblich die Gesetzgebung zu KI auf Bundes- und Landesebene in der Zukunft prägen wird. Bisweilen gibt es kaum gesetzliche Vorgaben auf EU-, Bundes- und Landesebene, jedoch verschiedene Strategien und Regelungen zum Umgang mit KI, die zusätzlich in der Vorlage vorgestellt werden.

Der Landschaftsverband Rheinland (LVR) hat Themen rund um KI ebenfalls in seiner LVR-Vision/Mission, der Digitalen Agenda (Vorlage Nr. 15/1390) und der IT-Strategie (Vorlage Nr. 15/2035) integriert und betont die Wichtigkeit ethischer Überlegungen in KI-Projekten (Vorlage Nr. 15/1006). Darüber hinaus entwickelt der Verband eigene Rahmenbedingungen für den Einsatz von KI-Sprachmodellen, um u.a. Datenschutz, IT-Sicherheit und Transparenz zu gewährleisten. Auch der Umgang mit KI im LVR sowie die genannten strategischen Schriften werden sich zukünftig auf Basis der neuen Regelungen durch die EU weiterentwickeln.

Begründung der Vorlage Nr. 15/2317:

Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen und Entwicklungen zum ethischen Einsatz von KI im LVR

Inhalt

1 Ziel der Vorlage	3
2 Gesetz der Europäischen Union zu Künstlicher Intelligenz	3
3 Regelungen und Strategien mit Bezug zu KI auf EU-, Bundes- und Länderebene	5
4 Bedeutung der Gesetze, Regelungen und Strategien für den Umgang mit KI im LVR	6

1 Ziel der Vorlage

Mit dieser Vorlage möchte die Verwaltung über die neue Gesetzgebung zur Regulierung von Künstlicher Intelligenz (KI) seitens der Europäischen Union (kurz: KI-Verordnung) informieren. Inhalt dieser Vorlage ist, neben der Darstellung wichtiger Eckpunkte des Gesetzes, auch eine weitergehende Erläuterung von Regelungen und Strategien bezüglich KI auf EU-, Bundes- und Länderebene. Darüber hinaus sollen die Auswirkungen der KI-Verordnung und der weiteren Regelungen und Strategien auf die Strategiepapiere im LVR vorgestellt werden.

2 Gesetz der Europäischen Union zu Künstlicher Intelligenz

Auf Ebene der Europäischen Union wurde am 13. März 2024 die weltweit erste Gesetzgebung zur Regulierung von Künstlicher Intelligenz¹ verabschiedet. Die damit verbundenen Regelungen werden voraussichtlich ab 2026 gelten und bis dahin setzt die EU-Kommission auf eine Übergangszeit mit freiwilligen Absprachen. Kritische Stimmen befürchten jedoch, dass die Vorgaben aufgrund der rasanten technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen bereits veraltet sein könnten.

Mit der KI-Verordnung setzt die EU erstmalig den Rahmen für den Einsatz von KI in Europa. Neben der Förderung von Innovation soll sie das Vertrauen in KI stärken und gleichzeitig gewährleisten, dass KI im Einklang mit den Grundrechten, der Demokratie und der Sicherheit der Bürger*innen genutzt wird.

Daher ist der Kern dieser Regulierung ein risikobasierter Ansatz, der die KI in verschiedene Risikoklassen einstuft und in Anlehnung daran verschiedene Sicherheits- und Informationspflichten an die jeweiligen Unternehmen und Nutzenden adressiert. Des Weiteren werden konkrete Transparenzanforderungen an KI-Systeme formuliert.

¹ Auf der Website <https://artificialintelligenceact.eu/de/das-gesetz/> findet sich ein Link zum englischsprachigen Gesetzestext sowie einer Zusammenfassung des Gesetzestext in deutscher Sprache.

Eingeteilt werden die KI-Systeme in **vier** Risikostufen:

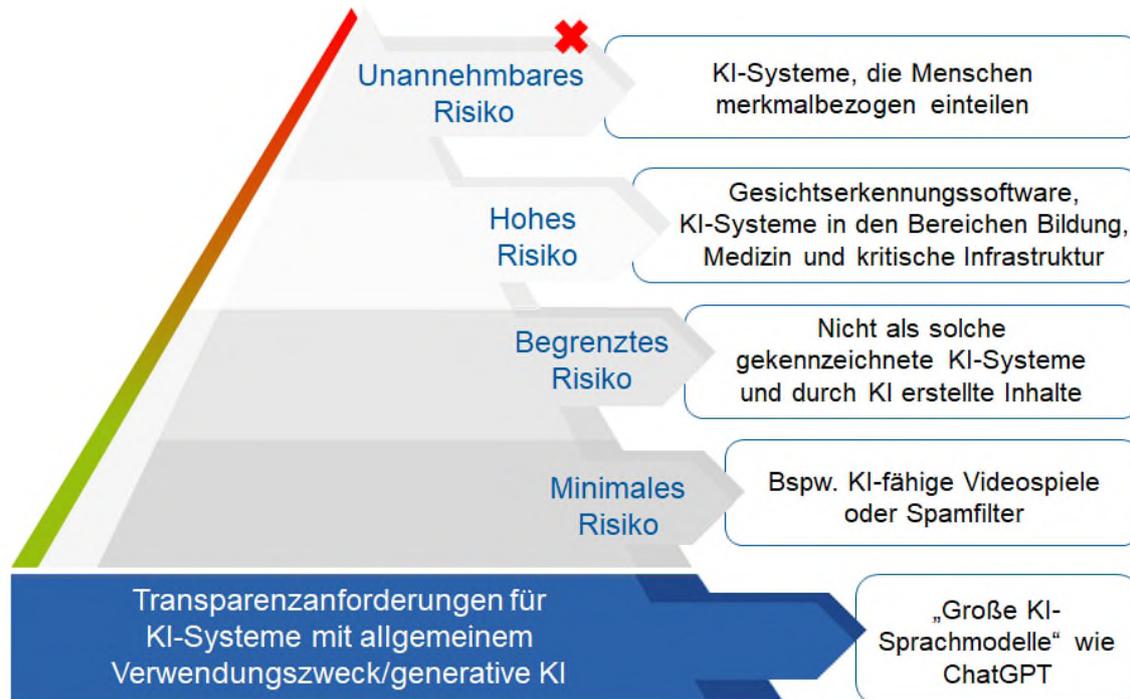


Abbildung 1: Risikostufen der KI-Verordnung

1. Unannehmbares Risiko

Zu KI-Systemen mit unannehmbarem Risiko gehören solche, die Menschen nach Kriterien ihrer religiösen oder politischen Ansichten, ihrer Hautfarbe oder nach ihrer sexuellen Orientierung einteilen. Ebenso verboten sind sogenannte „Social-Scoring“-Systeme, bekannt sind hier beispielsweise erste Erprobungen in China. Diese KI-Systeme bewerten das Verhalten und Merkmale von Menschen, womit Bevorzugungen oder Benachteiligungen verbunden sind. Solche KI-Systeme sind durch die Gesetzgebung der EU in Europa grundsätzlich verboten.

2. Hohes Risiko

Zu KI-Systemen mit hohem Risiko gehört beispielsweise Gesichtserkennungssoftware, welche Strafverfolgungsbehörden nur unter strengen Auflagen, etwa zur Abwehr eines Terroranschlags oder zum Auffinden einer vermissten Person, nach vorheriger Genehmigung einsetzen dürfen. Darüber hinaus fällt der Einsatz von KI-Systemen in der Bildung, der Medizin oder der kritischen Infrastruktur unter diese Risikostufe. Diese Systeme unterliegen zahlreichen Auflagen etwa in den Bereichen der Risikobewertung und der Datenqualität der Systeme, um Risiken und diskriminierende Ergebnisse zu minimieren.

3. Begrenztes Risiko

KI-Systemen werden Transparenzpflichten auferlegt, wenn beispielsweise aufgrund mangelnder Transparenz bei der Nutzung der KI-Systeme Risiken auftreten können. Menschen sollen folglich darauf aufmerksam gemacht werden, wenn sie mit einem KI-System interagieren. Darüber hinaus gibt es eine Kennzeichnungspflicht für automatisiert erstellte Texte, die mit dem Ziel veröffentlicht werden, die Öffentlichkeit über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu informieren. Das gilt auch für Audio- und Videoinhalte.

4. Minimales Risiko

Dazu gehören Anwendungen wie KI-fähige Videospiele oder Spamfilter. Diese Risikostufe umfasst den Großteil der in der EU eingesetzten KI-Systeme.

5. Transparenzanforderungen für KI-Systeme mit allgemeinem Verwendungszweck

Für generative KI – also sogenannte „Große KI-Sprachmodelle“ wie ChatGPT - gilt kein gesondertes Risiko, sie müssen jedoch gewisse Transparenzanforderungen sowie das EU-Urheberrecht erfüllen. Einerseits bezieht sich das auf die Offenlegung und Kenntlichmachung von Inhalten, die mit Hilfe von KI erzeugt oder verändert wurden. Andererseits betrifft es die Gestaltung dieser KI-Modelle in zweierlei Hinsicht: Erstens müssen Zusammenfassungen der urheberrechtlich geschützten Daten, die zum Training verwendet werden, veröffentlicht werden. Zweitens müssen die KI-Systeme dahingehend entwickelt und gestaltet werden, dass sie keine illegalen Inhalte erzeugen.

3 Regelungen und Strategien mit Bezug zu KI auf EU-, Bundes- und Länderebene

Zu dem neuen KI-Gesetz der EU gibt es auf EU-, Bundes- und Länderebene eine Vielzahl von Regelungen und Strategien mit Bezug zu KI-Systemen.

KI ist in der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) als Begriff zwar nicht vorhanden, grundsätzlich ist die DSGVO jedoch „technologieneutral“ und soll auch neuartige Technologien erfassen. Ausschlaggebend für die Anwendung der DSGVO ist, ob mit der entsprechenden KI-Technologie personenbezogene Daten verarbeitet werden.

Auf Bundesebene gibt es die nationale KI-Strategie² als lernende Strategie, die fortlaufend durch Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft an die dynamischen Entwicklungen angepasst wird. Im Kern geht es darum, Deutschland in Erforschung, Entwicklung und Anwendung von KI im internationalen Wettbewerb zu stärken. Ziel ist eine verantwortungsvolle und gemeinwohlorientierte Entwicklung und Anwendung von KI-Systemen.

Der KI-Aktionsplan³ ist als ein Update der 2018 verabschiedeten KI-Strategie der Bundesregierung zu verstehen. Er beschreibt, was neben den aktuellen Maßnahmen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung in den kommenden Monaten und Jahren folgen muss, damit Deutschland und Europa in einer zunehmend KI-basierten Welt eine Spitzenposition einnehmen können. Darüber hinaus gibt es auf Bundesebene verschiedene Stellungnahmen beispielsweise des Büros für Technikfolgenabschätzung des Bundestags (TAB) zu „KI und Distributed-Ledger-Technologie in der öffentlichen Verwaltung“⁴ sowie „ChatGPT und andere Computermodelle zur Sprachverarbeitung – Grundlagen, Anwendungspotentiale und mögliche Auswirkungen“⁵ sowie des Deutschen Ethikrats „Mensch und Maschine – Herausforderungen durch Künstliche Intelligenz“⁶. Auf Länderebene findet sich das Thema KI in unterschiedlichen digitalen Agenden und Strategiepapieren wieder.

Mit Blick auf die öffentliche Verwaltung gibt es bislang größtenteils Stellungnahmen und Publikationen mit empfehlendem Charakter, die häufig aus Sicht von Datenschutz und IT-

² Vgl. Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung (Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Stand 2018, URL: <https://www.ki-strategie-deutschland.de/home.html>.

³ Vgl. BMBF-Aktionsplan Künstliche Intelligenz – Neue Herausforderungen chancenorientiert angehen (Bundesministerium für Bildung und Forschung), Stand 2023, URL: <https://www.ki-strategie-deutschland.de/home.html>.

⁴ Vgl. Künstliche Intelligenz und Distributed-Ledger-Technologie in der öffentlichen Verwaltung – Ein Überblick von Chancen und Risiken einschließlich der Darstellung international einschlägiger Praxisbeispiele (TAB), Stand 2022, URL: <https://www.tab-beim-bundestag.de/news-2022-10-ki-und-dlt-anwendungen-in-der-oeffentlichen-verwaltung.php>.

⁵ Vgl. ChatGPT und andere Computermodelle zur Sprachverarbeitung – Grundlagen, Anwendungspotentiale und mögliche Auswirkungen (TAB), Stand 2023, URL: <https://www.tab-beim-bundestag.de/news-2023-04-studie-zu-chatgpt-fur-den-deutschen-bundestag.php>.

⁶ Vgl. Mensch und Maschine – Herausforderungen durch Künstliche Intelligenz (Deutscher Ethikrat), Stand 2023, URL: https://www.ethikrat.org/publikationen/publikationsdetail/?tx_wwt3shop_detail%5Bproduct%5D=168&tx_wwt3shop_detail%5Baction%5D=index&tx_wwt3shop_detail%5Bcontroller%5D=Products&cHash=2832da3eabd1b566403727910cee637e.

Sicherheit erfolgen, aber auch Themen wie Barrierefreiheit und Nichtdiskriminierung beleuchten, so beispielsweise seitens des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) mit Fokus auf „Große KI-Sprachmodelle – Chancen und Risiken für Industrie und Behörden“⁷. Ferner besteht eine Arbeitsgruppe „KI in der Arbeits- und Sozialverwaltung“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, welche die Publikation „Selbstverpflichtende Leitlinien für den KI-Einsatz in der behördlichen Praxis der Arbeits- und Sozialverwaltung“⁸ entwickelt hat.

Es ist jedoch nun davon auszugehen, dass mit Inkrafttreten der EU-Verordnung zu KI sowie ihrer zukünftigen Umsetzung nochmals konkrete Rahmenbedingungen, Arbeitspakete und Aktivitäten auf nationaler und föderaler Ebene folgen.

4 Bedeutung der Gesetze, Regelungen und Strategien für den Umgang mit KI im LVR

Für den LVR wird das Thema KI bereits in maßgeblichen Strategiepapieren behandelt. Gleich im ersten Kapitel der Digitalen Agenda für den LVR wird KI thematisiert. Es wird festgelegt, dass es Grundsätze im Umgang mit KI braucht, um „eine wertegeleitete Digitalisierung, die den Menschen im Mittelpunkt sieht“ sicherzustellen. Zudem benennt die IT-Strategie des LVR KI als wichtiges strategisches Themenfeld der Zukunft für den LVR und hebt die enormen Potenziale etwa durch die Automatisierung von Vorgängen hervor.

In Anlehnung an die Vision/Mission des Verbandes verpflichtet sich der LVR selbst zur Verankerung ethischer Überlegungen in KI-Projekten durch das Konzept „Überlegungen zum ethischen Einsatz von KI im LVR“.

Ein Schwerpunkt im LVR liegt im Umgang mit „Großen KI-Sprachmodellen“. Sie bieten für den LVR zahlreiche Einsatzszenarien und Entlastungspotentiale, die von der Öffentlichkeitsarbeit über den Rechtsbereich bis hin zu Fachverfahren und Personalwesen reichen. Die damit verbundenen Chancen und Risiken sind je Anwendungsfall individuell zu prüfen und zu evaluieren. In Verbindung zu der neuen KI-Verordnung gelten diese als nicht risikoreich (vgl. Kapitel 2, Seite 5). In diesem Bereich ist aufgrund der noch mangelnden verpflichtenden, rechtlichen Leitplanken die Entwicklung LVR-eigener Rahmenbedingungen wichtig und notwendig. Dazu wurde bereits ein Vorgehen erarbeitet, das im Bereich der KI-Sprachmodelle erprobt wird. Diese Rahmenbedingungen umfassen unter anderem die Bereiche Datenschutz, IT-Sicherheit und Nichtdiskriminierung. Darüber hinaus sind die Transparenzanforderungen der europäischen KI-Verordnung in Teilen bereits in den LVR-spezifischen Rahmenbedingungen berücksichtigt, bedürfen im Laufe der Erprobung jedoch weiterer Feinjustierung. Grundsätzlich gilt es abzuwarten, inwiefern sich das europäische Regelwerk auf weitere nationale und föderale Gesetz auswirken wird und welche Implikationen diese für den Umgang mit KI in der öffentlichen Verwaltung und im LVR haben werden. Aufgrund dessen ist der Umgang mit KI dynamisch weiterzuentwickeln.

In Vertretung

J a n i c h

⁷ Vgl. Große KI-Sprachmodelle – Chancen und Risiken für Industrie und Behörden (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik), Stand 2023, URL: https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/KI/Grosse_KI_Sprachmodelle.html.

⁸ Vgl. Selbstverpflichtende Leitlinien für den KI-Einsatz in der behördlichen Praxis der Arbeits- und Sozialverwaltung (Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft im Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Stand 2022, URL: <https://www.bundesamtsozialesicherung.de/de/themen/digitalausschuss/ki-big-data-cloud-computing-und-automatisierte-bearbeitung/selbstverpflichtende-leitlinien-fuer-den-ki-einsatz-in-der-behoerdlichen-praxis-der-arbeits-und-sozialverwaltung/>.