

Hochrisiko-KI-Systeme in der öffentlichen Verwaltung

Prof. Dr. Annette Guckelberger

Universität des Saarlandes



Einführung



- in Deutschland ist **streitig**, ob Verwaltungsakte aufgrund von KI-Systemen mit dem **Verfassungsrecht** vereinbar sind
- auf **Bundesebene** keine spezifischen Vorschriften, d.h. Anwendung allgemeiner Regelungen, z.B. VwVfG, UrhG
- **Schleswig-Holstein**: IT-Einsatz-Gesetz bei öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit v. 16.3.2022

- **Union** erlässt als erster Staatenverbund weltweit rechtsverbindliche Vorschriften
- **Art. 1 Abs. 1 KI-VO Motive:**
 - **Binnenmarkt**
 - **menschenzentrierte, vertrauenswürdige KI**
 - **hohes Schutzniveau** für Gesundheit, Sicherheit, Grundrechte
aus GRCh
 - **Innovationsförderung**

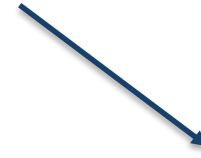
- KI-VO folgt überwiegend einem **risikobasierten Ansatz**
 - Verhältnismäßigkeit
- **horizontale** und keine sektorspezifische Ausgestaltung

Relevanz für Verwaltung



- Verwaltung ist an **Grundrechte** gebunden (Art. 1 Abs. 3 GG)
- kann sich aber im Unterschied zu Privaten nicht auf diese berufen, sog. Konfusionsargument
- daher Erfassung von **horizontaler KI-VO**

Behörden



Anbieter, Art. 3 Nr. 3 KI-VO

= wenn sie ein KI-System entwickelt oder entwickeln lässt und in ihrem Namen in Betrieb nimmt

Betreiber, Art. 3 Nr. 4 KI-VO

= wenn sie ein KI-System in eigener Verantwortung verwendet

→ Eigenschaft ist jeweils **im Einzelfall** zu bestimmen

→ im Moment fehlen (noch) Kapazitäten für

Eigenentwicklungen

Vorteile: verwaltungsspezifischer Zuschnitt, kein Know-how-Verlust, Verringerung von Abhängigkeiten

→ aber: „**entwickeln lassen**“ genügt für Anbietereigenschaft

- denkbar ist zum Beispiel, dass ein **Land** ein KI-System entwickeln lässt und nutzt
 - Anbieter Art. 3 Nr. 3 KI-VO
- und **Kommunen** dieses in eigener Verantwortung nachnutzen
 - Betreiber Art. 3 Nr. 4 KI-VO

- Abstützung der KI-VO auf **Art. 114 AEUV** wird bei Verwaltung teils **kritisch** betrachtet
- **Art. 2 Abs. 3 KI-VO**: KI-VO gilt
 - nur für **unter das Unionsrecht fallende Bereiche**
 - **nicht** für KI-Systeme für (!) **ausschließlich militärische Zwecke, Verteidigungszwecke oder Zwecke der nationalen Sicherheit**

- nur bei **KI-Systemen i.S.d. Art. 3 Nr. 1 KI-VO**
auch im Verwaltungsrecht **Diskussionen**, ob
 1. darunter **komplexe, aber regelbasierte Systeme** fallen
 2. die Systeme zwingend über eine **nachträgliche Anpassungsfähigkeit** verfügen müssen
- **Kommission** kann **Leitlinien** nach Art. 96 Abs. 1 S. 1 lit. f
KI-VO erlassen

Hochrisiko-KI-Systeme



- nur wenn keine **verbotenen Praktiken i.S.d. Art. 5 KI-VO**
- unterliegen im Hinblick auf die hohen Risiken sehr **umfangreichen Anforderungen**
- diese gelten auch für KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck bei Erfüllung der Einstufungskriterien

Art. 6 KI-VO Einstufung

- **Abs. 1: Produktbezug**
- **Abs. 2: Nennung in Anhang III**
 - erhebliche Bezüge zum staatlichen Bereich wegen unmittelbarer Grundrechtsbindung
 - beachte Einschränkungen des Abs. 3

Anhang III Nr. 8 lit. a:

„KI-Systeme, die bestimmungsgemäß von einer [...] **Justizbehörde** verwendet werden sollen, um eine Justizbehörde bei der Ermittlung und Auslegung von Sachverhalten und Rechtsvorschriften und bei der Anwendung des Rechts auf konkrete Sachverhalte zu unterstützen, [...]“

→ **keine Erstreckung auf Verwaltung**, wohl

- weil mehr Standardisierungen
- zur Ermöglichung von Vollautomatisierung
- wegen Rechtsbehelfen gegen Verwaltungsentscheidungen

Anhang III:

- Nr. 1 Biometrie**, soweit rechtlich zugelassen
- Nr. 2 kritische Infrastruktur**
- Nr. 3 allgemeine und berufliche Bildung**, z.B. hins. Zulassung, Bewertung, Überwachung und Erkennung verbotenen Verhaltens
- Nr. 4 Beschäftigung, Personalmanagement** und Zugang zur Selbstständigkeit
- Nr. 5** Zugänglichkeit und Inanspruchnahme **grundlegender öffentlicher Dienste und Leistungen**
- Nr. 6 Strafverfolgung**, soweit rechtlich zugelassen
- Nr. 7 Migration, Asyl, Grenzkontrolle**, soweit rechtlich zugelassen

Aber gem. **Art. 6 Abs. 3 KI-VO** dennoch **kein Hochrisiko-KI-System** bei Erfüllung einer der folgenden Bedingungen:

- a) Durchführung einer **eng gefassten Verfahrensaufgabe**, z.B. Umwandlung unstrukturierter in strukturierte Daten
- b) **Verbesserung** des Ergebnisses einer **zuvor abgeschlossenen menschlichen Tätigkeit**, z.B. zur Sprachverbesserung
- c) **nachträgliches Erkennen** von Entscheidungsmustern oder Abweichungen, z.B. bei Prüfungsleistungen
- d) Durchführung **einer vorbereitenden Aufgabe für eine Bewertung**, z.B. intelligente Lösungen zur Dokumentenbearbeitung

P: Abgrenzung

- entscheidend ist, dass der **Inhalt des Ergebnisses der Entscheidungsfindung nicht wesentlich beeinflusst** wird!
- Art. 6 Abs. 5 KI-VO Leitlinien der Kommission

P: Folge, wenn „unwesentlich“

Art. 6 Abs. 4 KI-VO: Anbieter muss seine Auffassung dokumentieren und unterliegt Registrierungspflicht

Art. 80 KI-VO Befugnisse Marktüberwachungsbehörde

Achtung:

- **Art. 6 Abs. 2 KI-VO** und die entsprechenden Pflichten gelten erst **ab dem 2.8.2026**, s. Art. 113 Abs. 2 KI-VO
- vorher nicht, aber Erfüllung der Anforderungen und Pflichten bei derartigen KI-Systemen für Behörden **bis zum 2.8.2030**, s. **Art. 111 Abs. 2 S. 2 KI-VO**
 - im Idealfall **vorausseilender Gehorsam**

Anforderungen an Hochrisiko-KI-Systeme, Art. 8 ff. KI-VO



Art. 9 KI-VO Risikomanagementsystem als kontinuierlicher, iterativer Prozess

- hins. **Risiken für Gesundheit, Sicherheit, Grundrechte**
- **Abs. 5: nur, wenn jedes mit einer bestimmten Gefahr verbundene, relevante Risiko und das Gesamtrisiko vertretbar sind!**
- Abs. 6: Pflicht zum vorherigen Testen zur Ermittlung der am besten geeigneten, gezielten Risikomanagementmaßnahmen

- i. Ü. keine Konkretisierungen hinsichtlich des Verfahrens, idealerweise Interessenträger und daher zumind. Verwaltung einbeziehen
- **P: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung** als maßgeblicher Handlungsparameter
 - Verhältnis zum Prüfungsmaßstab
 - kann Einfluss auf Auslegung Merkmale haben

Art. 10 KI-VO Daten und Daten-Governance

- möglichst keine Verzerrungen
- hinreichend repräsentativ und soweit wie möglich fehlerfrei und vollständig
- Abs. 4: besondere geografische, kontextuelle, verhaltensbezogene oder funktionale Rahmenbedingungen → bei Verwaltung durchaus von Relevanz!

Art. 11 KI-VO Technische Dokumentation

Art. 12 KI-VO Aufzeichnungspflichten/Protokollierung

Art. 13 KI-VO Transparenz und Bereitstellung von Informationen für die Betreiber

Art. 14 KI-VO Menschliche Aufsicht

→ vom Anbieter bestimmt zum Einbau in das KI-System oder zur Umsetzung durch den Betreiber, d.h. Externe können Einfluss auf Verwaltungsorganisation nehmen

Art. 15 KI-VO Genauigkeit, Robustheit und Cybersicherheit

Anbieterpflichten



Aufzählung in Art. 16 KI-VO, u.a.

- Erfüllung der Art. 8 ff. KI-VO
- Qualitätsmanagement gem. Art. 17 KI-VO
- Aufbewahrung der Dokumentation und Protokolle
- Korrekturmaßnahmen und Informationspflicht falls nicht KI-VO-konform, Art. 20 KI-VO

Konformitätsbewertung, Art. 43 KI-VO



Abs. 1

bei Anhang III Nr. 1 entweder
interne Kontrolle oder
Bewertung unter Beteiligung
einer **notifizierenden Stelle**



Abs. 2

bei Anhang III Nr. 2-8 aufgrund
einer **internen Kontrolle**



weil zumind. in Anfangszeit
fehlende Kapazitäten externe
Kontrolle

Konformitätsvermutung gem. **Art. 40 KI-VO** bei Übereinstimmung mit harmonisierten Normen und Normungsdokumenten der europäischen Normungsorganisationen

P1: mangelnde demokratische Legitimation

P2: keine besondere Grundrechtsexpertise

→ Wichtigkeit Grundrechte-Folgenabschätzung durch Betreiber

- Anbringen **CE-Kennzeichnung**
- **Registrierung in EU-Datenbank, Art. 71 KI-VO**

Ratio: Aufsichtserleichterung und Transparenz

aber: KI-Systeme aus den Bereichen Strafverfolgung, Migration, Asyl und Grenzkontrolle nur in nicht öffentlichem Teil

aber: KI-Systeme aus dem Bereich der kritischen Infrastruktur in nationalem Register

Betreiberpflichten



Art. 26 KI-VO Pflichten der Betreiber von Hochrisiko-KI-Systemen

Abs. 1 Bindung an Betriebsanleitung, selbst wenn von Privaten

Abs. 2 Kompetenzen Personal für Beaufsichtigung und Unterstützung

Abs. 3 lässt Pflichten aus nationalem Recht unberührt

Abs. 5 Überwachung Betriebsanleitung und Informationspflichten

Abs. 6 Aufbewahrung Protokollierung

Abs. 10 biometrische Fernidentifizierung

**Abs. 11 (!) proaktive Information von natürlichen Personen über
Einsatz Hochrisiko-KI-Systeme**

Art. 27 KI-VO Grundrechte-Folgenabschätzung

- vornehmlich hinsichtlich **Verwaltung**
 - dient **Wissensgenerierung**
- **Einführung und Durchführung einer Abschätzung:**
 - Beschreibung des Verfahrens der Verwendung
 - Beschreibung Zeitraum und Häufigkeit Verwendung
 - Kategorien betroffener Personen(gruppen)
 - spezifische Schadensrisiken
 - Beschreibung Umsetzung menschliche Aufsicht
 - zu ergreifende Maßnahmen bei Risikoeintritt

- **Abs. 2:** gilt für **erste Verwendung** Hochrisiko-KI-System; in „ähnlichen Fällen“ Abstützen auf andere Folgenabschätzungen
- **Abs. 4:** Ergänzung zur **Datenschutz-Folgenabschätzung**
- **Abs. 3, 5:** Mitteilung Prüfungsergebnisse an Marktüberwachungsbehörde mit **Formular**

Rechtsbehelfe



Art. 85 Recht auf Beschwerde bei einer Marktüberwachungsbehörde

„[1] Unbeschadet anderer verwaltungsrechtlicher oder gerichtlicher Rechtsbehelfe kann **jede natürliche oder juristische Person**, die Grund zu der Annahme hat, dass gegen die Bestimmungen dieser Verordnung verstoßen wurde, bei der betreffenden Marktüberwachungsbehörde Beschwerden einreichen.“

→ da zahlreiche Vorgaben in Bezug auf Hochrisiko-KI-Systeme liegt darin aufgrund fehlender Eingrenzung der Beschwerdebefugnis **wichtiges Durchsetzungsinstrument**

Art. 86 Recht auf Erläuterung der Entscheidungsfindung im Einzelfall

„(1) Personen, die von einer Entscheidung **betroffen** sind, die der Betreiber auf der Grundlage der Ausgaben eines in **Anhang III aufgeführten Hochrisiko-KI-Systems**, mit Ausnahme der in Nummer 2 des genannten Anhangs aufgeführten Systeme, getroffen hat und die **rechtliche Auswirkungen** hat oder sie in ähnlicher Art erheblich auf eine Weise beeinträchtigt, die ihrer Ansicht nach ihre Gesundheit, ihre Sicherheit oder ihre Grundrechte beeinträchtigt, haben das **Recht**, vom Betreiber eine **klare und aussagekräftige Erläuterung zur Rolle des KI-Systems** im Entscheidungsprozess und zu den wichtigsten Elementen der getroffenen Entscheidung zu erhalten.“

→ beschränkt auf **Hochrisiko-KI-Systeme**

→ nur hinsichtlich **Betroffener**

→ auf **Verlangen**, Mitgliedstaaten können weitergehend proaktiv ausgestalten

- **Recht auf Erklärung** tritt zur Begründung der Entscheidung hinzu
 - s. Bezug auf KI-System und seine Elemente
- **Ausnahmen gem. Art. 86 Abs. 2 KI-VO** kraft Unionsrecht/nationalen Rechts möglich

Beobachtung, Überwachung, Sanktion



- in **Art. 72 ff. KI-VO** zahlreiche Regelungen
- beachte **Art. 82 KI-VO zu konformen KI-Systemen, die ein Risiko bergen**
- **Art. 99 Abs. 8 KI-VO:** jeder Mitgliedstaat erlässt Vorschriften darüber, in welchem Umfang gegen **Behörden** Geldbußen verhängt werden können

Verhältnis zu anderen Vorschriften



- KI-VO gilt **unmittelbar** in Mitgliedstaaten
- teils **Öffnungsklauseln**, teils **Bezug auf nationales Recht** in KI-VO
- **ErwGrd 63 S. 1:**

„Die Tatsache, dass ein KI-System gemäß dieser Verordnung als ein Hochrisiko-KI-System eingestuft wird, sollte nicht dahin gehend ausgelegt werden, dass die Verwendung des Systems nach anderen Rechtsakten der Union oder nach nationalen Rechtsvorschriften, die mit dem Unionsrecht vereinbar sind, rechtmäßig ist, [...]“
- da nur **Produktsicherheitsrecht**, andere Rechtsvorschriften möglich

- **DSGVO** bleibt anwendbar
 - **Art. 22 DSGVO** hins. vollautomatisierter Entscheidungen
 - **§ 35a VwVfG** vollständig automatisierter Verwaltungsakt bei **Zulassung durch Rechtsvorschrift** und kein **Ermessen/Beurteilungsspielraum**
P: Änderungsbedarf

Fazit



- KI-VO gilt für **Private und Verwaltung**
- **Verwaltung** unterliegt aber im Vergleich zu Privaten **besonderen Anforderungen nach nationalem Verfassungsrecht**
- KI-VO wirkt sich auf **Organisation** und **Verwaltungsverfahren** aus
- möchte man diesen Aufwand einschließlich Haftung auf sich nehmen?



**UNIVERSITÄT
DES
SAARLANDES**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!