



2. bundesweite Tagung des Praxis- und Forschungsnetzwerkes der Hochschulen für den öffentlichen Dienst (HöD)

Prof. Dr. iur. Gerold Haouache

**Digitalisierung der Verwaltung:
Sicherung der grundrechtsbezogenen
Rechtsanwendung und -fortbildung**

A.I Der Status Quo

1. **Rechtlich** sind **automatisierte Verwaltungsentscheidungen** schon erlaubt, wobei sie bislang - noch - nur vorgesehen sind für

- primär rechentechnische Aufgaben (Steuerfestsetzung u.ä. – siehe § 155 IV AO) oder
- als erste Auswertungsinstanz (z.B. § 21 IV bwPolG - Rechtsgrundlage für intelligente Videoüberwachung)

und bei

- Entscheidungen ohne Ermessen der Verwaltung (siehe §§ 35a, 24 I 3, 41 IIa VwVfG).

A.I Der Status Quo

2. **Tatsächlich** ist die IT-Wissenschaft & IT- Branche aber über

- regelbasierte Systeme, bei denen der Programmierer von Vornherein an jede Eventualität denken und eine entsprechende Regel aufstellen muss,

hinaus, auf dem Weg moderne Systeme (Künstliche Intelligenzen) zu schaffen, die

- Texte in natürlicher menschlicher Sprache lesen und - bis zu einem gewissen Grad - auch verstehen (**Natural Language Processing**)

A.I Der Status Quo

2. ... moderne Systeme (Künstliche Intelligenzen), die
- große Datenmengen auswerten und darauf aufbauende Vorhersagen tätigen können (**Predictive Analytics**).
 - eigene Erfahrungskriterien ausbilden und in der Folge zunehmend verselbstständigt, ggf. unter Einsatz künstlicher neuronaler Netze, ihre Entscheidungen treffen (**Deep Learning, Deep Neural Networks**).

A.I Der Status Quo

3. Tatsächliche und demografische Gegebenheiten:
- Verwaltung & Justiz, inkl. des jeweiligen Vollzugs, sind sachlich und personell unterausgestattet,
 - zugleich fragmentiert die Gesellschaft – auch durch Digitalisierung und demografische Entwicklungen – und verliert zunehmend an Innensteuerung, in der Folge werden Verwaltung und Justiz (Außensteuerung) zunehmend belastet.
- > Bedarf an Assistenzsystemen zur Entscheidung
- > Bedarf an vollständiger Delegation auf KI-Systeme

A.II Anwendung: Predictive Policing

Die Schweizer Polizei nutzt bereits umfangreich Assistenzsysteme zur vorausschauenden Polizeiarbeit, z.B. bei der Beurteilung potentieller Gefährder.

Beispiel: Das Programm *Dynamisches Risiko-Analyse-System* (**Dyrias** - IPM Darmstadt), Modul *Intimpartner*, schätzt das Risiko für schwere häusliche Gewalt ein. Zur Eingabe sind 39 Ja-Nein-Antworten vorgesehen, etwas mehr als die Hälfte der Fragen müssen beantwortet werden.

Die Daten werden verarbeitet und als Ergebnis vergibt das System eine Gefahrenstufe von 0 bis 5 für den Gefährder.

A.II Anwendung: Predictive Policing

Verdeckte Probleme aus rechtsstaatlicher Sicht (Art. 20 III GG):

Die aktuellen Erweiterungen der Polizeigesetze in D., wobei u.a. der Begriff „drohende Gefahr“ eingeführt wird, um eine frühe Erfassung von Gefährdern und polizeiliche Eingriffe zu ermöglichen, zeigen, dass Probleme mit Blick auf das **Übermaßverbot** entstehen können:

Eingriffsrechte der Polizei (z.B. Haft) sind scharf und verlangen daher – gegenüber den nur auf Erkenntnisgewinn gerichteten Befugnissen der Nachrichtendienste – grundsätzlich höhere Eingriffsschwellen.

Polizeiliche Maßnahmen aufgrund „drohender Gefahr“ führen aber dazu, dass Bürger auf unsicherer Prognose einen staatlichen Eingriff erdulden müssen <-> Übermaßverbot, Art. 20 III GG, § 5 bwPolG

A.II Anwendung: Autonomes Fahren - The Moral Machine experiment

Ein Forscherteam des *Media Lab* am MIT forscht dazu, ob es moralische Grundsätze gibt, die weltweit gelten. Dazu konnten Testpersonen entscheiden, wie sich ein autonom fahrendes Auto in einer Krisensituation (Gefahr für Menschen) verhalten soll*.

Soll die Programmierung eines autonom fahrenden Autos z.B. quantitativ entscheiden, danach, bei welcher Handlungsoption die meisten Menschen überleben? Oder kommt es darauf, ob die Getöteten Jung oder Alt sind? Spielt es eine Rolle, ob die Getöteten sich selbst (verkehrs)rechtskonform verhalten?

* Edmond Awad, Sohan Dsouza, Richard Kim, Jonathan Schulz, Joseph Henrich, Azim Shariff, Jean-François Bonnefon & Iyad Rahwan, **Nature Volume 563, p. 59–64 (2018)**

A.II Anwendung: Autonomes Fahren

- The Moral Machine experiment

Das Experiment legt offen, dass die Entscheidung, welche Personen verschont werden sollen, je nach Kulturkreis anders beantwortet wird

So spielt es eine Rolle, welche Religion in dem jeweiligen Kulturkreis vorherrscht, ob die Gesellschaft eher individualistisch oder kollektiv geprägt ist, wie der wirtschaftliche Entwicklungsstand ist und wie verlässlich die staatlichen Institutionen und Regeln sind.

Auch die Altersstruktur könnte insoweit relevant werden.

A.II Anwendung: Autonomes Fahren

- The Moral Machine experiment

Das empirische Experiment stützt mittelbar, was in der Rechtswissenschaft im Rahmen des so genannten **Böckenförde-Diktums** als Prämisse diskutiert wird:

Der freiheitliche Staat baut auf normativen Voraussetzungen, welche die Rechtsordnung nicht selbst erzeugen kann

Ein bestimmtes Ethos (= eine vom Bewusstsein sittlicher Werte geprägte Gesinnung) sei nötig, um die liberale Grundordnung zu tragen. Dieses Ethos stamme aus anderen Quellen als Recht – aus Böckenfördes Sicht aus Religion.

→ Recht ist eine kulturelle Errungenschaft einer Gesellschaft

B. Thesen

I. Rechtsnormen und ihre Anwendung sind geprägt von Erfahrungen und Überzeugungen, die Menschen innerhalb ihres Kulturkreises, aus ihrem Lebensalltag sowie Deutungsversuchen, z.B. aus Religion und Philosophie, entwickelt haben.

In Europa und Deutschland ist auf diese Weise ein tradiertes Rechtsstaat mit grundlegenden Prinzipien entstanden, der gleichwohl nicht statisch ist, sondern Werte auch an gewandelte Überzeugungen anpassen kann. Dazu gehört auch eine ausgewogene staatliche Entscheidungspraxis, die - z.T. nur mittelbar - aus Normen herauszulesen ist.

B. Thesen

II. Lernfähige Algorithmen werden im Ansatz (Entwicklung, Programmierung) noch menschlich determiniert, bilden jedoch eigene Erfahrungskriterien aus und treffen in der Folge zunehmend verselbstständigt Entscheidungen.

Die Willensbetätigung eines Menschen beim Einsatz vollautomatischer Systeme wird durch die Programmierung des Systems gleichsam vorweggenommen

Die gilt auch bei digitaler Assistenz (Teilautomatisierung) durch Systeme zur Prognose, insbesondere im polizeilichen Bereich.

C. Komplikationen

I. Die Digitalisierung hat Einfluss nicht nur auf das Verhalten, sondern auch auf das Denken der Menschen. Sie erweist sich damit als ein Phänomen, das soziale und kulturelle Veränderungen bringt, die sich u.a. auf die Rechtskultur und ihre grundlegende Werte auswirken (können).

Normen im Bereich in der digitalen Welt wurden bislang v.a. von „IT´lern“ oder Unternehme(r)n gesetzt und spiegeln daher vorrangig technische (Infrastrukturen, Standards) oder wirtschaftliche Interessen wieder.

Die digitale Welt zeichnen sich durch eine gewisse Unschärfe aus, anders als Recht, dem Klarheit immanent ist.

C. Komplikationen

II. Die Dynamik der Gesellschaft, d.h. Geburtenrate, Sterblichkeit sowie Zu- und Auswanderung, mithin auch Ausprägungen eines demografischen Wandels können

- die tradierten Gesellschaftsstrukturen fragmentieren und
- erschweren die Bewahrung der Rechtstradition im Zeitalter automatisierter staatlicher Entscheidungen.

D. Auftrag

Der Einsatz teil- und vollautonomer Entscheidungssysteme verlangt verfassungs- und verfahrensrechtliche Absicherung:

Der Rechtsstaat muss bei (teil-)automatisierten Verwaltungsentscheidungen gewährleisten, dass Strukturen - weiter - bestehen, die sicherstellen, dass Menschen nicht zum Objekt technischer Gestaltung werden.

Dies betrifft, anders als die aktuellen Diskussionen nahe legen, nicht nur Persönlichkeitsrechte und Datenschutz, sondern z.B. auch „verdeckte“ rechtsstaatliche Grundsätze wie z.B. das Übermaßverbot.

E. Mögliche Lösungsansätze

I. Ebene Forschung:

1. Steuerung der Digitalisierung durch Recht

Können bezgl. des Einsatzes von Algorithmen in Staat und Verwaltung, beginnend mit der Programmentwicklung, für automatisierte Verwaltungsentscheidungen – gesetzliche – Grundregelungen getroffen werden, die ein Primat des Rechts sicherstellen?

Welche Änderungen muss Recht dabei erfahren, welche andere Wissenschaften sind zu beteiligen?

E. Mögliche Lösungsansätze

I. Ebene Forschung:

1. Steuerung der Digitalisierung durch Recht

Ist es erforderlich, zur Gewährleistung der grundlegenden Werte unseres Rechtssystems, bezgl. des Einsatzes von Algorithmen in Staat und Verwaltung eine - Wertekreis abhängige - Programmierung verbindlich vorzusehen?

Das setzt u.a. voraus, dass die Programmierung unter staatlicher Führung und die Implementierung und Verwendung unter staatlicher Aufsicht erfolgt.

E. Mögliche Lösungsansätze

1. Ebene Forschung:

2. Definition & Festlegung grundlegender Werte

Ist es sinnhaft und möglich, mit Blick auf die Dynamik unserer Gesellschaft die Bewahrung unserer grundlegenden Rechtstradition im Zeitalter automatisierter staatlicher Entscheidungen dadurch zu bewahren, dass man ein durch Algorithmen abgesichertes Wertegedächtnis (**elektronischer Wertekanon**) erschafft?

E. Mögliche Lösungsansätze

II. Ebene Lehre

1. Änderung bestehender Studiengänge

Müssen für das Studium zum gehobenen Dienst neue Module geschaffen werden, welche die Fähigkeiten zur Begleitung von automatisierten Programmen / Entscheidungen vermitteln?

2. Notwendigkeit von Weiterbildungsmaßnahmen

Sollen die vorhandenen Verwaltungsmitarbeiterinnen und –mitarbeiter insoweit „nachgeschult“ werden?

E. Mögliche Lösungsansätze

II. Ebene Lehre

3. Neue Studiengänge

Ist es sinnvoll und möglich, einen gesonderten Studiengang anzubieten, der spezifisch die Herausforderungen, insbesondere die Umstellung der Verwaltung, zum Gegenstand/Schwerpunkt hat?

Baden-Württemberg plant einen Studiengang **Digitales
Verwaltungsmanagement**