Thesen

zur Einführung in den Schnittstellenarbeitskreis eGovernment/eJustice

Vermittlung von „KI-Kompetenz“ in Verwaltung und Justiz

auf dem 34. EDV-Gerichtstag „Next Generation Law – Von AI bis ZPO digital“

Freitag, den 12. September 2025

Prof. Dr. Uwe Berlit*

I. KI-Kompetenz ist nötig und wichtig.

1. Die KI-Kompetenz der KI-Nutzer:innen entspricht (zu) oft nicht der KI-Entwicklung in Justiz und Verwaltung. KI ist im Bereich der Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsunterstützung bereits heute in Verwaltungen und Gerichten vielfältig im Einsatz (mag auch bislang die Grenze der Ausnahmen von der Einstufung als Hochrisiko-KI-System [Art. 6 Abs. 3 UAbs. 2 KI-VO] nicht erreicht oder überschritten worden sein). Ohne Gegensteuerung wird sich das Kompetenzdefizit durch die rasante technologische Entwicklung im KI-Bereich in den kommenden Jahren exponentiell vergrößern.

2. Die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst vermittelt keine „KI-Kompetenz“. KI-Kompetenz ist (auch) eine Reflektions- bzw. Methodenkompetenz, die bislang in der Ausbildung von Justiz- und Verwaltungspersonal allenfalls einen geringen Stellenwert hatte. Die Auseinandersetzung mit KI im hier interessierenden Ausbildungsbereich ist auf den Einsatz von KI in der Lehre und die Nutzung von KI durch die Studierenden bei Ausbildungs- und Prüfungsleistungen fokussiert. Zu Recht fordert der Deutsche Juristische Fakultätentag 2025, im juristischen Studium von Anfang an KI-Kompetenz zu vermitteln und dafür geeignete Lehr- und Prüfungsformate zu entwickeln.

3. „KI-Kompetenz“ umfasst die Fähigkeiten, die Kenntnisse und das Verständnis, die es den jeweiligen Akteuren ermöglichen, KI-Systeme sachkundig einzusetzen sowie sich der Chancen und Risiken von KI und möglicher Schäden, die sie verursachen kann, bewusst zu werden (Art. 3 Nr. 56 KI-VO). Die operativen Kenntnisse und Fähigkeiten sind dabei klarer zu definieren und einfacher zu vermitteln als die „reflexiven“ Dimensionen von KI-Kompetenz, die erst einen sachgerechten, weil auch verantwortungsbewussten KI-Einsatz gewährleisten.

4. Eine ausreichende KI-Kompetenz der Betreiber und ihres Personals ist jedenfalls bei der gesetzesgebundenen Verwaltung und Rechtsprechung objektivrechtliche Einsatzvoraussetzung von KI, deren Erfüllung durch Personal- und Richterräte bei ihrer Mitwirkung zu beachten ist, nicht nur (skalierbare) Voraussetzung für eine verantwortungsvolle Nutzung.

5. KI-Kompetenz auch der Nutzer:innen/des Personals ist eine Gelingensvoraussetzung für den unabweisbaren, aber verantwortlich zu gestaltenden Ausbau der KI-Nutzung in den kommenden Jahren. Dies gilt im Vorfeld des konkreten Einsatzes bestimmter KI-Systeme bereits für die strategische Planung, die Konzeptionierung des KI-Einsatzes in einzelnen Handlungsfeldern und die Einführungsszenarien („Change Management“).

---

* Bundesverwaltungsrichter a.D.

Die erhoffte „Effizienzdividende“ des KI-Einsatzes ist um den Aufwand für Konzeptionierung und Durchführung (einführender und begleitender) Maßnahmen zur Herstellung und zum Erhalt hinreichender KI-Kompetenz zu mindern. Für die Ressourcen- und Einführungsplanung ist dieser Aufwand realitätsgerecht zu ermitteln und belastbar auszuweisen.

II. KI-Kompetenz bedarf der Schulung auf der Grundlage eines differenzierten Schulungskonzepts.

1. Art. 4 KI-VO verpflichtet seit dem Februar 2025 auch alle Verwaltungen und Gerichte, die KI-Maßnahmen anbieten oder betreiben, zu Maßnahmen, die nach besten Kräften sicherstellen, dass ihr Personal über ein ausreichendes Maß an KI-Kompetenz (AI-Literacy) verfügt. Es handelt sich um eine unbedingte, ergebnisbezogene und dauerhafte Rechtspflicht, die sich nicht auf den Einsatz von Systemen mit hohem oder mittlerem Risikograd beschränkt und auch KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck umfasst.

2. Art. 4 KI-VO macht zu den Schulungsformaten, -methoden, -ansätzen, -inhalten und -lernzielen (inkl. Lernzielkontrollen) keine konkreten Vorgaben. Die Betreiber stehen in der Pflicht, ein ausdifferenziertes Schulungskonzept zu erstellen und umzusetzen. Dieses muss u.a. nach Zielgruppen (Beschäftigtengruppen, Anwendungsrollen), Vorkenntnissen und Erfahrungen im IT-Bereich, Grad der KI-Skepsis/-Affinität, dem Grad der den Nutzer:innen übertragenen Verantwortung und den Herausforderungen/Risiken der jeweils konkret eingesetzten KI-Anwendungen differenzieren. KI-Kompetenz ist konkret, kontextbezogen und aufgabenspezifisch.

3. Dem Schulungskonzept vorgelagert ist zur Ermittlung des Schulungsbedarfs eine auf den KI-Einsatz insgesamt und die anzuwendenden KI-Systemen abstellende, kontextbezogene Risikoanalyse. Diese hat den Fokus nicht zuletzt auf (ungewollte) Anreize zur Fehlnutzung/Missachtung von „Sicherungsvorkehrungen“ und die Wahrscheinlichkeit ihrer Beherrschbarkeit durch Ergebnis- oder Tätigkeitskontrollen zu legen. Der Faktor Mensch ist bei einer auf die „Kontrolle“ durch den Menschen angelegten KI-Anwendung der zentrale Risikofaktor.

4. Für viele KI-Anwendungen im Bereich der Entscheidungsunterstützung oder -vorbereitung folgen Wahrnehmung und Gewichtung von Chancen/Nutzen und Risiken/negativen Folgewirkungen unterschiedlichen Mustern. Der Nutzen ist regelmäßig eher kurzfristig, klar zu bezeichnen/konkret und liegt tendenziell auf der individuellen Ebene (Arbeitserleichterung), die Risiken sind eher mittel- bis langfristig, weniger klar zu bezeichnen/abstrakt (bzw. vermeintlich als beherrschbar auszuschließen) und zumindest teils gesellschaftlich-struktureller Natur. Bei vom jeweiligen Dienstherrn freigeschalteten oder zur Nutzung vorgegebenen KI-Anwendungen tritt zudem die Neigung hinzu, auch bei unzureichender Beachtung der Einsatzvoraussetzungen die Hauptverantwortung dem Betreiber oder gar dem Anbieter zuzuschreiben; bei hierarchiehohen Personen mag der Dunning-Kruger-Effekt hinzutreten. Schulung, technisch erzwungene Grenzen des Einsatzes und Einsatz“kontrollen“ müssen dem entgegenwirken.

5. Die Vermittlung von KI-Kompetenz gewinnt an Bedeutung, je dichter die eingesetzte KI an ein Hochrisiko-KI-System bzw. an die Grenzen der Ausnahmen nach Art. 6 Abs. 3 UAbs. 2 heranrückt. Die Anforderungen, die Art. 14 Abs. 4 KI-VO an Personen stellt, denen die menschliche Aufsicht bei einem Hochrisiko-KI-System übertragen ist, entsprechen dem Kompetenzprofi, dass bei Nutzer:innen mit hoher Eigenverantwortung und geringer Fremdkontrolle zu fordern ist.

III. Die Vermittlung von KI-Kompetenz ist primär eine Dauerbringschuld der Betreiber.

1. Art. 4 KI-VO verpflichtet die Anbieter und Betreiber, Maßnahmen zur Vermittlung von KI-Kompetenz zu ergreifen. Dies schließt einen Verweis auf (primär) eigenverantwortliche Selbstfortbildung aus. Kehrseite der Sicherstellungsverpflichtung der Betreiber ist eine Schulungsverpflichtung der Nutzer:innen. KI-Anwender mit hoher Eigenverantwortung bei der Nutzung dienstlich freigeschalteter KI-Systeme mutieren dadurch nicht zum Betreiber.

2. KI-Einsatz und damit verbunden die systematische Vermittlung von KI-Kompetenz sind kein „Technikprojekt“, sondern Teil eines organisatorisch-inhaltliche Modernisierungsprozesses von Verwaltung und Justiz. Dieser Prozess muss sorgsam gestaltet werden, um hinreichend zu gelingen. Die Gestaltung ist eine (organisations- und fachpolitische) Führungsaufgabe.

3. Art. 4 KI-VO hat schon jetzt einen großen Schulungsmarkt mit vielen Anbietern entstehen lassen, deren regelmäßig nicht qualitätsgeprüftes Angebotsspektrum breit ist. Träger öffentlicher Gewalt werden die strategische Entscheidung zu treffen haben, in welchem Umfang und mit welchen Maßgaben/curricularen Vorgaben sie die nach Art. 4 KI-VO (auch kontinuierlich) zu leistenden Schulungen an externe Anbieter auslagern wollen oder müssen oder ob der Fokus darauf zu legen ist, die Kapazitäten, das Fachwissen und die Ressourcen organisationsintern aufzubauen.

4. Dem Prozesscharakter der Modernisierung von Verwaltung und Justiz durch KI entspricht einer kontinuierliche Beobachtungs- und Evaluationspflicht der Betreiber zu den Wirkungen des KI-Einsatzes selbst sowie zu dem tatsächlichen Wirkungsgrad der KI-Schulungsmaßnahmen und einer etwaigen Anpassung der Schulungskonzepte und -maßnahmen. KI-Kompetenz ist kontinuierlich/periodisch zu erhalten und zu aktualisieren, nicht nur einmal zu vermitteln.