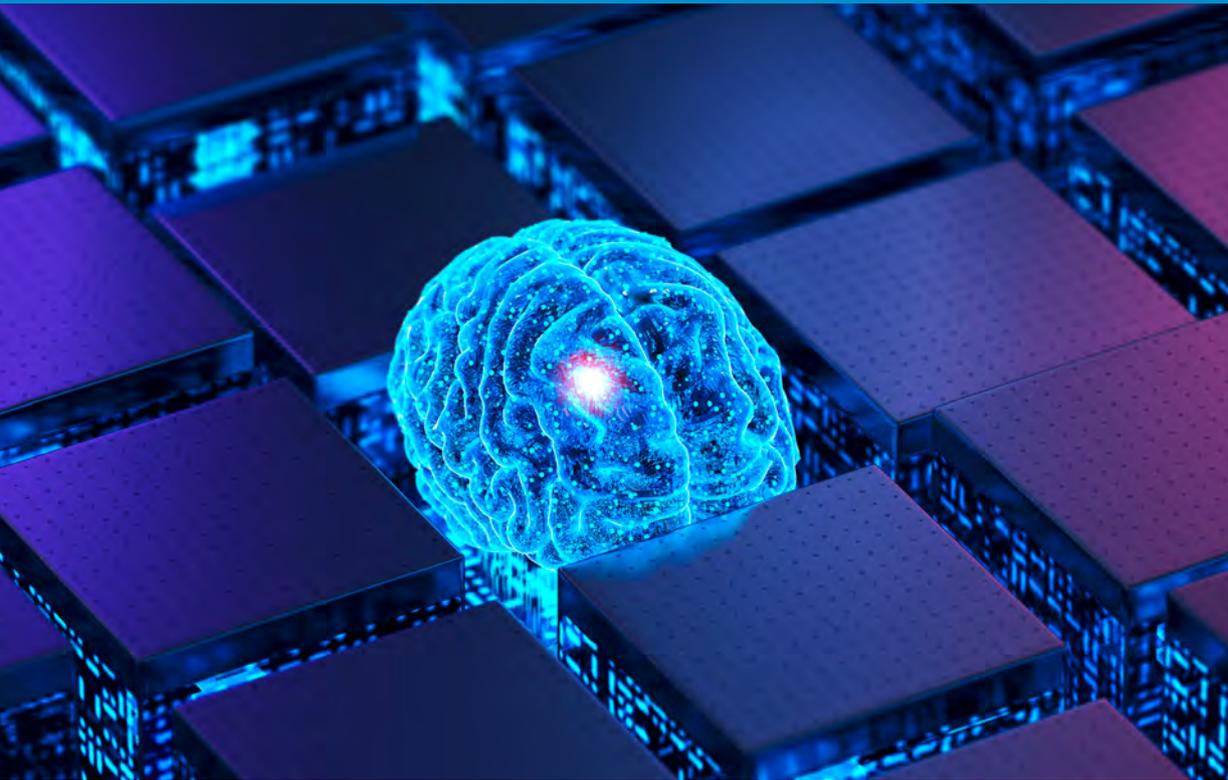
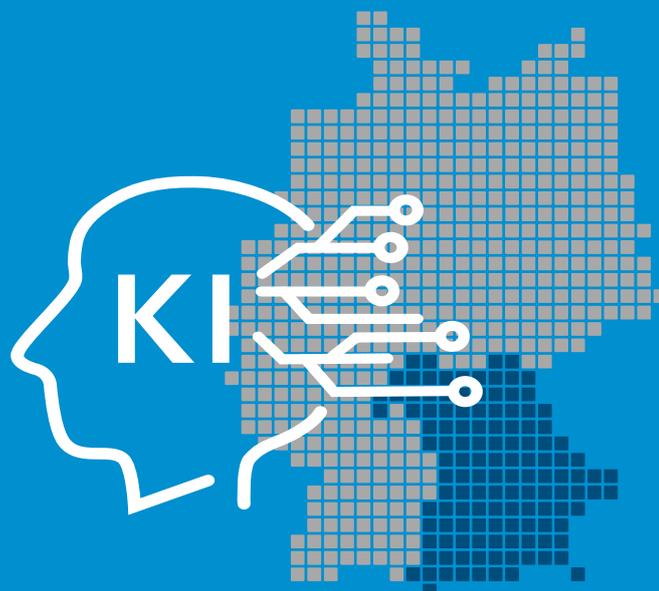




KÜNSTLICHE INTELLIGENZ



Einsatz von Künstlicher Intelligenz in der Staatsverwaltung
Leitfaden für Dienststellen



1. Motivation	1
2. Einleitung	2
3. Welche Einsatzbereiche für KI-Anwendungen gibt es?	3
4. Rechtlicher Rahmen beim dienstlichen KI-Einsatz	4
5. Ethische Aspekte beim Einsatz von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung – Stellungnahme des Deutschen Ethikrats	5
6. Handlungsempfehlungen für Behörden	12
6.1 Freigabe von (KI-basierten) Programmen	12
6.2 Definition von Einsatzbereichen	12
6.3 Bewertung von Trainingsdaten und vortrainierten KI-Modellen	14
6.4 Kontrolle und Rechtsschutz	15
6.5 Strategische Aspekte des KI-Einsatzes	15
6.6 Sensibilisierung der Beschäftigten	16
6.7 Einbindung der Personalvertretung	17
6.8 Schulung des Personals	18
7. Ressortübergreifender Handlungsrahmen	18
8. Checkliste zum Datenschutz bei der Nutzung von KI-Anwendungen	20
8.1 Nutzung einer frei zugänglichen KI-Anwendung	21
8.2 Nutzung einer KI-Anwendung in einem eigenen Mandanten	22



1. Motivation

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe zu Künstlicher Intelligenz (KI) haben die Ressorts und die Staatskanzlei unter der Federführung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat einen KI-Leitfaden für die Dienststellen sowie einen Leitfaden für die Beschäftigten erstellt.

Die Leitfäden sollen laufend fortgeschrieben und kontinuierlich mit unmittelbar praxisbezogenen Beispielen und Hinweisen durch die Arbeitsgruppe ergänzt werden.

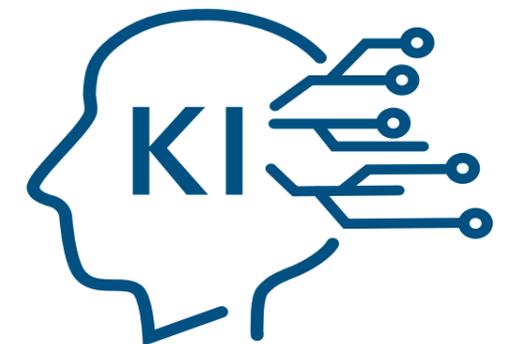
Die Arbeitsgruppe dient auch dem Erfahrungsaustausch, der Bündelung von Expertise und Interessen sowie dem kooperativen Aufbau von KI-Kompetenzen in der Staatskanzlei und in den Ressorts. Ziel ist auch, im Austausch mit verwaltungseigenen und externen Experten die strategischen Rahmenbedingungen für den KI-Einsatz sowie ressortübergreifende Standards festzulegen beziehungsweise zentral bereitgestellte oder bereitzustellende Plattformen zu identifizieren.

2. Einleitung

Methoden der KI sind bereits heute ein etabliertes Werkzeug. Durch aktuelle Entwicklungen zum Beispiel im Bereich der Sprachmodelle beziehungsweise „Large Language Models (LLMs)“ steht KI derzeit verstärkt im Fokus. Für die öffentliche Verwaltung ist der technologische Fortschritt in erster Linie die Chance, ihre Aufgaben trotz demographischer Entwicklung und steigender Komplexität weiter erfüllen zu können.

Neben den bereits teilweise im Rahmen von Verwaltungsprozessen etablierten KI-Anwendungen, wirken generative KI-Anwendungen¹ zumindest auf den ersten Blick sehr mächtig und flexibel einsetzbar. Sie stehen als Dienste auch im Internet, teilweise frei zugänglich, zur Verfügung. Derzeit sehr bekannte Beispiele sind ChatGPT der Firma OpenAI und Google Gemini.

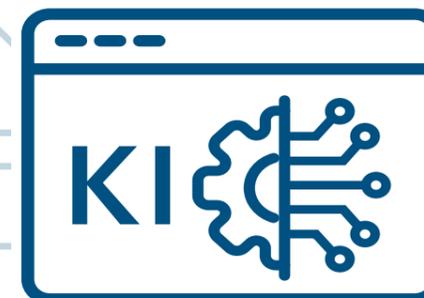
Grundsätzlich ist es schwierig, abzuschätzen beziehungsweise vorauszusagen, für welche Einsatzzwecke die Beschäftigten auch auf diese frei zugänglichen KI-Anwendungen zurückgreifen und wie die Resultate im Dienstgeschäft verwendet werden. Es bedarf deshalb der Sensibilisierung der Beschäftigten, insbesondere im Umgang mit beispielsweise im Internet frei zugänglichen generativen KI-Anwendungen. Darüber hinaus sind für die Einführung und Nutzung von KI rechtliche Aspekte, Ethik und Transparenz von Bedeutung. Vor diesem Hintergrund werden in diesem Leitfaden die für die Dienststellen beziehungsweise Organisationseinheiten wichtigen Aspekte beleuchtet.



Der Unterschied zwischen KI-Anwendungen und klassischen Automatisierungssystemen ist, dass eine nachweisbare Korrektheit der Algorithmen nicht gegeben ist. Dadurch ist hinsichtlich der oben genannten Fragestellungen eine erhöhte Sensibilität erforderlich. Gleichwohl weisen die im staatlichen Kontext bisher eingesetzten beziehungsweise entwickelten KI-Verfahren auch im Vergleich mit der manuellen Bearbeitung eine hohe empirische Qualität auf. Diese positiven Erfahrungen sprechen dafür, das Automatisierungspotenzial von KI zu nutzen.

3. Welche Einsatzbereiche für KI-Anwendungen gibt es?

Das Angebot an KI-basierten Anwendungen wächst rasant. Viele der möglichen Anwendungsbereiche legen grundsätzlich auch einen Einsatz im täglichen Dienstbetrieb nahe und haben großes Mehrwertpotential. Denn nicht nur die Dienststellen, sondern auch unmittelbar die Beschäftigten können durch den Einsatz von KI als „persönlichem elektronischen Assistenten“ im Arbeitsalltag stark profitieren.



¹ KI-Anwendung, die auf Grundlage von Nutzereingaben neue Medien erzeugen kann (zum Beispiel Bilder und Texte).

So können Beschäftigte im Hinblick auf Routinetätigkeiten entlastet werden. Charakteristisch ist in solchen KI-Anwendungen eine große Anzahl von gleichartigen Sachverhalten, deren Bearbeitungsgrundlage über die Zeit stabil bleibt. Ein populäres, einfaches Beispiel ist die Klassifizierung von Eingangsdokumenten.

Daneben erschließen sich durch den Einsatz von KI oft gänzlich neue Möglichkeiten: Große Datenbestände ("Big Data") können vollautomatisiert durchsucht und damit Auffälligkeiten und Zusammenhänge beziehungsweise Muster gefunden werden, die Menschen mit bloßem Auge nicht erkennen würden. Auch die rasante Zunahme von großen Datenbeständen im Informationszeitalter macht trotz des Einsatzes von Computern eine manuelle Bearbeitung in vielen Bereichen praktisch unmöglich. KI kann hier maßgeblich unterstützen, auch bei großen Datenmengen eine flächendeckende und effiziente Bearbeitung aufrechtzuerhalten.

Neben diversen Einsatzmöglichkeiten in der Verwaltungstätigkeit könnten generative KI-Anwendungen auch dazu beitragen, die Entwicklung von Software signifikant zu beschleunigen. Sowohl in den Bereichen Kommentierung, Fehlersuche und Testdatengenerierung, als auch bei der Programmierung von einfachen Code-Bestandteilen liefern Large Language Models (LLMs beziehungsweise Sprachmodelle) erstaunlich gute Ergebnisse.

Im Folgenden seien konkrete Einsatzbereiche der KI kurz tabellarisch und beispielhaft dargestellt.

KATEGORIE	ANWENDUNGSBEISPIELE
DATEN	<ul style="list-style-type: none"> • Automatisierung, Datenverarbeitung, Formularbearbeitung und Anfragenmanagement • Mustererkennung in großen Datenmengen, zum Beispiel zur Betrugserkennung in der Steuerverwaltung • Monitoring und Reporting • (Vorhersage / Frühwarnung) • Bearbeitung von Umfangs- und Massenklageverfahren
TEXTE	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenfassung von Dokumenten • Textgenerierung • Erstellung von Schreiben • Übersetzung • Erstellung von Sitzungsprotokollen
BILDER	<ul style="list-style-type: none"> • Objekterkennung in Bildern • Auswertung von Luftbildern (Überwachung von Förderauflagen; Geländeänderungen) • Beschreibung von Bildinhalten (zum Beispiel zur Schaffung der Barrierefreiheit auf Websites) • Visualisierung (zum Beispiel Erstellung von Schaubildern oder Bildmaterial für Präsentationen)
BÜRGER, INFORMATION & BILDUNG	<ul style="list-style-type: none"> • Chatbots für Bürgeranfragen • Interne Chatbots zum „Onboarding“, zur Recherche und als Wissensspeicher • Personalisierte Lernplattformen für die Ausbildung • Unterstützung beim Erzeugen von Lernmaterialien und Unterrichtsvorbereitung an Schulen
SOFTWARE-ENTWICKLUNG	<ul style="list-style-type: none"> • Teilweise automatisierte Erstellung von Programmcode • Kommentierung von bestehendem Programmcode • Fehlersuche im Programmcode

4. Rechtlicher Rahmen beim dienstlichen KI-Einsatz

Bei der Einführung und für den Einsatz von KI im Dienstbetrieb sind rechtliche Vorgaben aus dem Bereich des Datenschutzes, des Urheberrechts, des materiellen Geheimschutzes sowie allgemeine Dienst- und Verwaltungsregelungen zu berücksichtigen. Zu beachten ist, dass es neben dem allgemeinen Rechtsrahmen für den KI-Einsatz, wie er mit Art. 5 des Bayerischen Digitalgesetzes (BayDiG) beschrieben wird oder derzeit mit der KI-Verordnung der EU (AI Act) entsteht, auch die bestehenden Festlegungen zur Automatisierung und Digitalisierung der Verwaltung zu berücksichtigen sind. Sie setzen gegebenenfalls sogar einen strengeren Rahmen, als dieser allein durch KI-spezifische Regelungen gegeben ist.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den KI-Einsatz werden nachfolgend aufgelistet und teilweise in den nächsten Kapiteln näher beschrieben:

- Die EU schafft derzeit mit der **KI-Verordnung** (AI Act) unionsweit gültige Vorschriften, die einem risikobasierten Ansatz folgen. Neben dem Verbot von bestimmten Praktiken sind insbesondere strenge Vorgaben für sogenannte Hochrisiko-KI-Systeme vorgesehen. Dieser entstehende Rechtsrahmen ist bei der Planung und Durchführung von KI-Projekten beziehungsweise beim dienstlichen KI-Einsatz zu berücksichtigen. Zudem werden mit Art. 53 ff. KI-VO den Anbietern sogenannter „KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck“ gesonderte Pflichten auferlegt. Dienststellen, die KI-Systeme in eigener Verantwortung einsetzen, werden zudem nach dem AI Act als sogenannte „Betreiber“ von KI-Systemen umfassende Handlungspflichten treffen. Hierunter fällt etwa die für sämtliche Risikoklassen geltende Pflicht zur Schaffung sogenannter „AI literacy“ („KI-Kompetenz“) seitens eigener Bediensteten und beauftragter Personen in Art. 4 KI-VO. Diese Pflicht erlangt bereits sechs Monate nach Inkrafttreten der KI-Verordnung Geltung. Konkrete Umsetzungsmaßnahmen für die Dienststellen könnten sich aus dem Anbieten von (Online-)Schulungen und / oder Zurverfügungstellung von Informationsmaterial vor allem für diejenigen Personen ergeben, die mit der menschlichen Aufsicht über die KI-Systeme und / oder der Umsetzung der Gebrauchsanweisungen gemäß der KI-VO betraut sind (vgl. Erwägungsgrund 91 KI-VO, der von geeigneten technischen und organisatorischen Maßnahmen spricht). Ebenso kann es sinnvoll sein, in die Verträge mit Anbietern von KI-Systemen eine Vertragsklausel dahingehend aufzunehmen, dass der Anbieter versichert, intern die notwendigen Maßnahmen hinsichtlich AI literacy getroffen zu haben.

- Nach Art. 5 Abs. 2 BayDiG ist der Einsatz in der Verwaltung durch geeignete Kontroll- und Rechtsschutzmaßnahmen abzusichern.

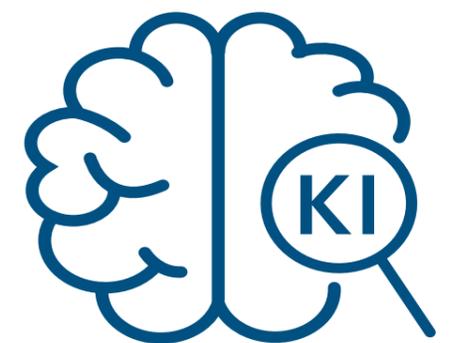
- Das Urheberrecht ist unter verschiedenen Aspekten relevant. Gerade in Zusammenhang mit vortrainierten generativen KI-Anwendungen ist das Risiko zu bewerten, ob urheberrechtlich geschützte Werke oder relevante Einzelheiten (zum Beispiel die Signatur eines Künstlers) weitergehend reproduziert werden können und eine Verwendung entsprechender Werke zu Urheberrechtsverstößen führen würde. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass bei Verwendung (vortrainierter) generativer Modelle die Verletzung von fremdem geistigem Eigentum vermieden wird und somit keine Haftungsansprüche gegenüber dem Freistaat entstehen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass rein KI-generierte Werke regelmäßig keinen urheberrechtlichen Schutz genießen.

- Der **Datenschutz** spielt im Zusammenhang mit dem Einsatz von KI-Anwendungen eine entscheidende Rolle. Er ist von Beginn an mitzudenken und mit zu berücksichtigen. Besonders wichtig ist, die behördlichen Datenschutzbeauftragten in jeder Phase der Planung und Umsetzung mit einzubeziehen. Eine Checkliste, die als Hilfestellung bei der Umsetzung dienen soll, ist unter Ziffer 8 zu finden.

- Zudem sind im Rahmen eines KI-Einsatzes auch Vorschriften zu beachten, die **automatisierte Verwaltungsentscheidungen** einschränken oder regeln. Insoweit sind beispielsweise Art. 12 Abs. 3 BayDiG, Art. 111 BayBG oder Art. 22 DSGVO einschlägig.

- Neben dem allgemein zu wahrendem Dienstgeheimnis, dem materiellen Geheimschutz und den Belangen der IT-Sicherheit können für die Verarbeitung von **sensiblen Dokumenten**, wie beispielsweise Informationen, die unter das Steuergeheimnis fallen, zusätzliche technische und organisatorische Anforderungen an KI-Anwendungen vorliegen. Hinsichtlich der IT-Sicherheit gelten die allgemeinen Regelungen. Zudem sollte das Beratungsangebot des Landesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (LSI) in Anspruch genommen werden.

- Hinsichtlich der potentiellen Anwendung von KI zur Erfüllung dienstlicher Aufgaben empfiehlt sich eine frühzeitige vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den zuständigen Personalvertretungen. Davon unabhängig sind die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte der Personalvertretung zu beachten. Im Zusammenhang mit dem Einsatz von KI können insbesondere die Voraussetzungen von Art. 75a BayPVG und Art. 76 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 BayPVG bzw. Art. 28 Abs. 1 Nr. 9 BayRiStAG und Art. 26 Nrn. 2, 6 und 7 BayRiStAG vorliegen.





5. Ethische Aspekte beim Einsatz von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung – Stellungnahme des Deutschen Ethikrats

Beim Einsatz von KI in der öffentlichen Verwaltung sind auch ethische Aspekte zu berücksichtigen. Der Deutsche Ethikrat hat in einer Stellungnahme⁴ aus dem Jahr 2023 „Mensch und Maschine – Herausforderungen durch Künstliche Intelligenz“ untersucht, wie digitale Technologien und insbesondere Künstliche Intelligenz auf das menschliche Selbstverständnis und Miteinander zurückwirken.

Im Kern der Aussagen des Deutschen Ethikrats bestehen für die öffentliche Verwaltung Forderungen, den Schutz vor Diskriminierung und Vorbeugung eines blinden Befolgens maschineller Empfehlungen und eine Einzelfallbetrachtung zu gewährleisten, beispielsweise:

- Es bedarf geeigneter technischer und organisatorischer Instrumente, um ein übermäßiges Vertrauen in algorithmische Entscheidungsempfehlungen und deren ungeprüfte Übernahme zu verhindern.
- Transparenz, Nachvollziehbarkeit und der Schutz vor Diskriminierung sind durch hohe Anforderungen an die eingesetzten algorithmischen Systeme zu gewährleisten.
- Es bedarf der transparenten und verbindlichen Festlegung von Qualitätskriterien sowie der Dokumentation der eingesetzten Methoden.
- Für den Einsatz bei Tätigkeiten mit algorithmischen Systemen bedarf es geeigneten Personals mit entsprechenden Kenntnissen, um beispielsweise mögliche Verzerrungen in den Systemen erkennen zu können.

6. Handlungsempfehlungen für Behörden

6.1 Freigabe von (KI-basierten) Programmen

Es wird empfohlen, den Einsatz von ausreichend geprüften KI-Anwendungen im Dienstbetrieb zu fördern, auch um ein Ausweichen der Beschäftigten auf „unsichere“, frei zugängliche Anwendungen zu vermeiden. Es ist vorgesehen, am IT-Dienstleistungszentrum des Freistaats Bayern (IT-DLZ) eine Stelle einzurichten und aufzubauen, die entsprechende Anwendungen bereitstellt. Aufgrund der rechtlichen Einschränkungen und der ethischen Implikationen ist es empfehlenswert – auch im Interesse der Beschäftigten – Regelungen für den Einsatz von KI im Dienstbetrieb zu treffen und geeignete KI-Anwendungen zur dienstlichen Nutzung freizugeben (vgl. § 10 Abs. 4 AGO). Die vorliegenden Leitfäden bieten hierfür eine Grundlage. Es ist vorgesehen, im Rahmen der Fortschreibung der Leitfäden weitere Arbeitshilfen und Muster zu erarbeiten und bereitstellen.

6.2 Definition von Einsatzbereichen

Von einem Einsatz frei im Internet verfügbarer generativer KI-Anwendungen ohne klare Vorgaben zu den Nutzungsmodalitäten durch die Beschäftigten ist aus technischen und rechtlichen Gründen abzuraten. Vielmehr sollte die Verwendung generativer KI-Anwendungen durch die Beschäftigten klaren Regelungen und Empfehlungen unterworfen werden. Bei einer Freigabe sollten konkrete Einsatzszenarien (Use Cases) und Grenzen der Nutzung (zum Beispiel ob und inwieweit interne Informationen oder personenbezogene Daten in einen Prompt (Eingabe) eingegeben oder hochgeladen werden dürfen) definiert werden. Dies würde eine umfassende Prüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen für konkrete Einsatzszenarien sowie eine qualitätssichernde Ausgestaltung der KI-Anwendung ermöglichen. Zudem sind entsprechend wirksame Schulungen der Beschäftigten beziehungsweise der jeweiligen Nutzer erforderlich.

6.3 Bewertung von Trainingsdaten und vortrainierten KI-Modellen

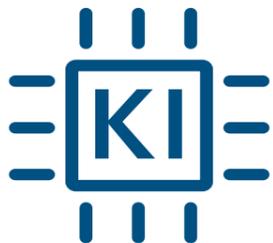
Es ist davon auszugehen, dass eine KI-Anwendung die zugrundeliegenden Trainingsdaten beziehungsweise spezifischen Merkmale dieser Daten in gewisser, wenn auch nicht unmittelbar zugänglicher Weise speichert. Die KI-Anwendung könnte etwa durch Zufall oder in Folge eines zielgerichteten Angriffs die gelernten Daten teilweise reproduzieren. Vertrauliche Informationen könnten

⁴ <https://www.ethikrat.org/>



dadurch offenbart oder Urheberrechte verletzt werden (siehe Kapitel 4). Daher sind KI-Anwendungen insbesondere hinsichtlich ihrer Vertraulichkeit und Schutzwürdigkeit umfassend zu betrachten. Bei Verarbeitung personenbezogener Daten ist zu prüfen, ob eine Datenschutzfolgenabschätzung gemäß Art. 35 DSGVO durchzuführen ist. Weitere Informationen sind auf der Website des Landesbeauftragten für den Datenschutz unter <https://www.datenschutz-bayern.de/dsfa/> zu finden⁵.

Bei vortrainierten KI-Systemen ist in analoger Weise zu beachten, dass grundsätzlich keine ausreichende Kenntnis über die Daten besteht, mit denen diese Systeme trainiert wurden. Auch wenn solche KI-Systeme auf im Internet frei verfügbaren Daten basieren, sind damit datenschutz- oder urheberrechtliche Bedenken verbunden. Ferner ist schwer abzuschätzen, welchen Effekt nicht ausreichend qualitätsgesicherte oder zu umfassend gewählte Trainingsdaten auf die Ergebnisse haben. Hinlänglich ist das sogenannte „Halluzinieren“ bekannt, das heißt es können von KI-Systemen plausibel klingende, jedoch unwahre Schilderungen ausgegeben werden. Überdies können aufgrund des Alters der Trainingsdaten auch nicht mehr aktuelle Inhalte generiert werden.



6.4 Kontrolle und Rechtsschutz

Art. 5 Abs. 2 BayDiG fordert eine Absicherung des KIEinsatzes in der Verwaltung durch geeignete [Kontroll- und Rechtsschutzmaßnahmen](#).

6.5 Strategische Aspekte des KIEinsatzes

KI allein wird keine umfassende Lösung für alle Herausforderungen im Dienstbetrieb liefern. Das Wissen der Beschäftigten aus der Verwaltungspraxis, beispielsweise über die Verwaltungsprozesse und Ermessensentscheidungen, ist in die Anwendung zu transportieren, um das grundsätzliche Potential der KI abschöpfen zu können. Der Einsatz von KI an der Dienststelle sollte durch den sukzessiven Aufbau entsprechender Kompetenzen begleitet werden.

KI-Projekte sollten stets mit einer konkreten Problemstellung verbunden sein, um den zu erzielenden Mehrwert für die Benutzer zu identifizieren und die dazu passende technologische Umsetzung zu wählen (Messbarkeit der Erfolge).

Eine interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den KI-Experten und der Fachseite ist auch aufgrund der heterogenen Datenbasen, die oft erst von den Experten interpretiert werden müssen, unerlässlich.

6.6 Sensibilisierung der Beschäftigten

Neben einer Freigabe von geeigneten KI-Anwendungen ist insbesondere dafür Sorge zu tragen, dass die Beschäftigten im Hinblick auf KI-Anwendungen sensibilisiert sind. Frei zugängliche KI-Anwendungen im Internet können die Eingaben (Prompts) als Trainingsdaten für das eigene System verwenden. Vor jeder Eingabe ist deshalb kritisch zu hinterfragen, ob aus dem Prompt Informationen beziehungsweise Interna unbefugt preisgegeben werden (zum Beispiel Verschlussachen).

Ferner müssen KI-generierte Inhalte unbedingt auf Verwendbarkeit geprüft werden, insbesondere weil KI-Anwendungen regelmäßig Fakten und Quellen frei „erfinden“ beziehungsweise die Ergebnisse unter Umständen ungeeignet sein oder Rechte Dritter verletzen können.

Zur Sensibilisierung der Beschäftigten wurde ein Leitfaden erstellt. Ferner wird bei einigen über das Internet zugänglichen KI-Anwendungen durch das IT-DLZ ein sogenannter Coaching-Hinweis angezeigt, der im Vorfeld der Nutzung auf wesentliche Kernpunkte aufmerksam macht.

Die Beschäftigten sollten davon unabhängig mindestens im Hinblick auf die folgenden Punkte sensibilisiert werden (siehe auch Kapitel 6.8):

- Für Dienstgeschäfte sind ausschließlich KI-Anwendungen zu verwenden, die dienstlich bereitgestellt beziehungsweise freigegeben wurden (vgl. Art. 10 Abs. 4 AGO). Dies gilt auch, soweit diese KI-Anwendungen im Internet frei zugänglich sind.
- Ohne ausdrückliche dienstliche Freigabe dürfen in KI-Anwendungen keine Inhalte eingegeben werden, die ausschließlich im dienstlichen Kontext bekannt sind beziehungsweise zur Verfügung stehen (Interna) sowie personenbezogene Daten enthalten. Die Vorgaben des materiellen Geheimschutzes (Verschlussachenanweisung für die Behörden des Freistaates Bayern - VSA) sind zu beachten.

- Der Einsatz generativer KI-Modelle entbindet die Beschäftigten und Nutzer nicht von der inhaltlichen und formalen Verantwortung für die Arbeitsergebnisse.
- Die Inhalte der Ausgaben von generativen KI-Modellen könnten Urheberrechte verletzen, gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen verstoßen oder Rechte Dritter anderweitig berühren.

6.7 Einbindung der Personalvertretung

Grundsätzlich empfiehlt sich hinsichtlich der (potentiellen) Anwendung von KI zur Erfüllung dienstlicher Aufgaben eine frühzeitige vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den zuständigen Personalvertretungen. Darüber hinaus sind die Beteiligungsrechte der Personalvertretung zu wahren. So kann insbesondere eine Maßnahme, soweit sie der Mitbestimmung der Personalvertretung unterliegt, nach Art. 70 Abs. 1 Satz 1 BayPVG nur mit ihrer Zustimmung getroffen werden. Soweit die Personalvertretung an Entscheidungen mitwirkt, ist nach Art. 72 Abs. 1 Satz 1 BayPVG eine beabsichtigte Maßnahme vor ihrer Durchführung mit dem Ziel einer Verständigung rechtzeitig und eingehend mit ihr zu erörtern. Bei dem Einsatz von KI zur Erfüllung dienstlicher Aufgaben beziehungsweise Regelungen zum Einsatz von KI können insbesondere die Mitwirkungsrechte gemäß Art. 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 (Regelung des Verhaltens der Beschäftigten), Art. 76 Abs. 2 Nr. 1 (Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden) und/oder auch Art. 76 Abs. 2 Nr. 2 BayPVG (Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung und zur Erleichterung des Arbeitsablaufs) sowie die Mitbestimmungsrechte in Art. 75a BayPVG einschlägig sein. Dies lässt sich allerdings nicht generell im Voraus sagen, sondern ist stets im Einzelfall und anhand der beabsichtigten Maßnahme oder des Projekts vorab genau zu prüfen. Für die Richter- und Staatsanwaltsräte enthalten Art. 28 Nr. 9, Art. 29 Nrn. 2, 6 und 7, Art. 37 Abs. 1 Satz 1 BayRiStAG entsprechende Beteiligungstatbestände.

Zu beachten ist dabei immer auch die ganz wesentliche Frage, welche Personalvertretung zuständig ist. Nach Art. 80 Abs. 1 BayPVG ist in Angelegenheiten, in denen die Dienststelle zur Entscheidung befugt ist, der bei ihr gebildete Personalrat (örtlicher Personalrat) zu beteiligen. Gemäß Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BayPVG ist statt des örtlichen Personalrats die jeweilige Stufenvertretung zu beteiligen, wenn eine übergeordnete Dienststelle Entscheidungen für den gesamten Geschäftsbereich oder für eine oder mehrere nachgeordnete Dienststellen trifft. Im Falle der Vorgabe von Regelungen seitens der obersten Dienstbehörden für die jeweiligen Ressorts ist die bei der jeweili-

gen obersten Dienstbehörde gebildete Stufenvertretung (HPR) zu beteiligen. Die Zuständigkeiten der Richter- und Staatsanwaltsräte sind in Art. 27 Abs. 2, Art. 37 Abs. 1 Satz 1 BayRiStAG geregelt.

In Abhängigkeit vom einschlägigen Beteiligungstatbestand (z. B. Art. 76 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BayPVG, Art. 75a Abs. 1 BayPVG) ist ausschließlich die Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte (ARGE-HPR) anzuhören, wenn entweder die Staatsregierung eine Entscheidung für die Geschäftsbereiche der obersten Dienstbehörden in Form unmittelbar verbindlicher Regelungen trifft (vgl. Art. 81 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BayPVG) oder bei ressortübergreifenden Maßnahmen einer obersten Dienstbehörde (vgl. Art. 81 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BayPVG). Etwaige Folgemaßnahmen in den Ressorts unterliegen trotz Beteiligung der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte gegebenenfalls der Beteiligung durch die jeweils zuständigen Personalvertretungen, da gemäß Art. 81 Abs. 4 Satz 3 BayPVG die Befugnisse und Pflichten der Personalvertretungen nicht berührt werden.

6.8 Schulung des Personals

Um einen sicheren sowie möglichst effizienten Einsatz von KI-Anwendungen zu erreichen, sollten Schulungen für die Beschäftigten beziehungsweise Dienststellenleitungen angeboten werden. Schulungsmaterialien beziehungsweise Schulungskurse zu zentral beschafften Lösungen, die auch andere Behörden verwenden sollen, erstellt oder besorgt die beschaffende Behörde und stellt Materialien beziehungsweise vorgesehene Kurse dann zum Beispiel in BayLern allen Behörden zur Verfügung.

Insbesondere bei LLMs ist der Prompt (Eingabe) entscheidend für das von der KI ausgegebene Ergebnis. Den Beschäftigten sollte deshalb im Rahmen von Schulungen beigebracht werden, wie die Prompts (Eingaben) idealerweise aufgebaut und formuliert werden sollten (Prompt Engineering) und wie mit den Ausgaben umzugehen ist. Ferner sollten die Stärken und Schwächen der eingesetzten KI-Anwendung sowie datenschutzrechtliche Herausforderungen aufgezeigt werden, damit die Beschäftigten die KI-Anwendung effizient einsetzen können (Fortschreibung der Leitfäden, siehe Kapitel 1).

Insbesondere auch für den Einsatz frei zugänglicher LLMs sollte im Rahmen der Schulungen sensibilisiert werden.

⁵ Siehe auch: Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz, Bayerische Blacklist, Liste von Verarbeitungsvorgängen nach Art. 35 Abs. 4 DSGVO für den bayerischen öffentlichen Bereich, Stand: 01.03.2019, S. 6.



7. Ressortübergreifender Handlungsrahmen

Viele Behörden verfügen über umfangreiche Datenbestände, die den Einsatz von Methoden der KI nahelegen. KI eröffnet die Möglichkeit, Probleme anzugehen, die ohne Automatisierung nicht zu bewältigen wären. Zusammengefasst ist das Potential groß und der Einsatz von KI auf dem Weg in eine moderne Verwaltung zudem an vielen Stellen alternativlos. Die Herausforderung besteht nun darin, jene Anwendungsfälle zu identifizieren, welche sich sinnvoll mit KI bewältigen lassen. Dazu benötigt die Verwaltung entsprechend qualifizierte Beschäftigte und Strukturen, die passende Methoden wählen und Produkte zum produktiven Einsatz bringen können.

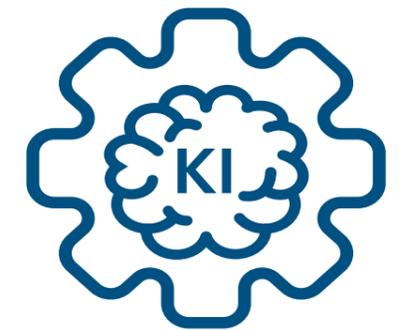
8. Checkliste zum Datenschutz bei der Nutzung von KI-Anwendungen

Wird beabsichtigt, eine KI-Anwendung dienstlich für Verarbeitungstätigkeiten zu nutzen, stellt die KI-Anwendung nach der hier vertretenen Auffassung ein sogenanntes Betriebsmittel dar. Wie bei Textverarbeitungsprogrammen ergibt sich die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung in einer KI-Anwendung damit aus der Rechtsgrundlage, die der Aufgabenerfüllung selbst zugrunde liegt. Die KI-Anwendung ist als Teil des Arbeitsplatzes des Beschäftigten einzustufen, die den Beschäftigten bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützt.

Eine KI-Anwendung kann – wie andere Betriebsmittel auch – ihrerseits eigene personenbezogene Daten verarbeiten (zum Beispiel IP-Adresse der Nutzer) („spezifische Betriebsmitteldaten“). Es ist zusätzlich darauf zu achten, dass keine Leistungs- und Verhaltenskontrolle der Nutzer erfolgt sowie etwaige Beteiligungsrechte der Personalvertretungen berücksichtigt werden.

Das Ergebnis einer KI-Anwendung ist immer auf inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit zu prüfen, nicht zuletzt vor dem Hintergrund eines möglichen Schadensersatzanspruchs nach Art. 82 DSGVO. Nach neuester Rechtsprechung des EuGH⁶ erstreckt sich die Haftung des Verantwortlichen auf jedwede Verarbeitung personenbezogener Daten, die durch ihn oder in seinem Namen erfolgt. Weiterhin ist von der die KI-Anwendung freigebenden Stelle zu entscheiden, ob sie frei im Internet zur Verfügung gestellte KI-Anwendungen freigibt und / oder eine KI-Anwendung in einem eigenen Mandanten⁷ zur Verfügung stellt.

Je nach Einsatzbereich sind daran unterschiedliche datenschutzrechtliche Anforderungen geknüpft.



8.1 Nutzung einer frei zugänglichen KI-Anwendung

Sofern eine Behörde eine vom Hersteller frei im Internet zugängliche KI-Anwendung für den Verwaltungsalltag dienstlich nutzt, sind besondere datenschutzrechtliche Aspekte zu beachten. Vor dem Hintergrund, dass viele Anbieter die eingegebenen Daten offenkundig zu Trainingszwecken weiterverwenden können, ist die Eingabe personenbezogener Daten grundsätzlich zu untersagen.

Die folgende Checkliste dient als Hilfestellung bei der Einführung und Umsetzung:

1. Einbindung der behördlichen Datenschutzbeauftragten und des Informationssicherheitsbeauftragten

Die behördlichen Datenschutzbeauftragten und der Informationssicherheitsbeauftragte sollten in jeder Phase der (geplanten) Nutzung einer KI-Anwendung eingebunden werden.

⁶ EuGH, Urteil vom 05.12.2023, C-807/21.

⁷ Unter einem eigenen Mandanten ist ein selbstständig administrierbarer Bereich zu verstehen, in welchem eine logische Datentrennung erfolgt. Dieser Mandantenbereich kann sowohl im eigenen Rechenzentrum, als auch beim Hersteller bzw. bei Dritten betrieben werden.

2. Festlegung von Regeln für den Umgang mit der KI-Anwendung

Von der freigebenden Stelle sind klare Regeln zu formulieren, welche Tools und unter welchen Voraussetzungen im dienstlichen Kontext und gegebenenfalls darüber hinaus genutzt werden dürfen.

3. Schulung und Sensibilisierung

Es sollten regelmäßig Schulungen zur Sensibilisierung von Beschäftigten und der IT-Sicherheitsbeauftragten angeboten werden (vgl. Ziffer 6.8).



4. Bereitstellung von anonymen beziehungsweise Funktions-E-Mail-Adressen

Sollten Anwendungen genutzt werden, für die man sich zuvor registrieren muss, wird dringend empfohlen, dass die Behörde vorab zum Schutz der Daten der Beschäftigten besondere E-Mail-Adressen ohne Namen zur Verfügung stellt oder die Nutzung von Funktions-E-Mail-Adressen anordnet.

5. Datenschutzanweisung für Beschäftigte

Beschäftigte sind im Rahmen einer Datenschutzanweisung über den Umgang mit frei im Internet verfügbaren KI-Anwendungen und insbesondere den Umgang mit personenbezogenen Daten zu unterrichten. Die Nutzung von bestimmten KI-Anwendungen im Internet kann auch verboten werden. Auf möglicherweise bestehende „sicherere“ Anwendung im eigenen Mandanten sollte verwiesen werden.

Inhaltlich sollte die Datenschutzanweisung folgende Aspekte berücksichtigen:

- Gegebenenfalls einen Hinweis auf KI-Anwendungen, deren Ergebnisse in der Regel besonders verlässlich und nicht diskriminierend sind;

- Bevorzugt sollten KI-Anwendungen verwendet werden, die Prompts (Eingaben) nicht zu Trainingszwecken nutzen; Beschäftigte sind dazu anzuhalten, von etwaigen Opt-Out-Möglichkeiten Gebrauch zu machen;

- Bevorzugt sollten KI-Anwendungen verwendet werden, die die sogenannte „History“ der Prompts (Eingaben) nicht speichern, beziehungsweise bei denen die Verlaufsprotokollierung deaktiviert werden kann;

- Es sollte auf KI-Anwendungen verwiesen werden, die ohne Nutzerregistrierung verwendet werden können;

- Für frei zugängliche KI-Anwendungen, die einer Registrierung beziehungsweise Anmeldung bedürfen, sollte die Nutzung nur mit bereitgestellten anonymisierten E-Mail-Adressen beziehungsweise Funktionsadressen freigegeben werden, um die Daten beziehungsweise Identitäten der Beschäftigten zu schützen;

- Zusätzliche Authentifizierungsverfahren sollten eingesetzt werden, um eine missbräuchliche Nutzung des Accounts vorzubeugen;

- Die Verwendung zugelassener KI-Anwendungen sollte auf definierte Anwendungsfälle / Usecases und gegebenenfalls auf einen bestimmten Nutzerkreis beschränkt werden;

- Eine über dienstliche Zwecke hinausgehende Nutzung von KI-Anwendungen unter Verwendung der dienstlichen Zugangsdaten sollte untersagt werden;

- Die Eingabe personenbezogener Daten (auch Prompts – Eingaben) ist grundsätzlich zu untersagen;

- Verschlusssachen und interne Dokumente dürfen nicht in frei zugängliche KI-Anwendungen eingegeben werden (auch Prompts – Eingaben). Auf Geschäfts- und Dienstgeheimnisse und das Steuergeheimnis sollte verwiesen werden;

- Die Beschäftigten sind auch bei Verwendung von mit Hilfe von KI generierten Inhalten für ihre Arbeitsergebnisse selbst verantwortlich. Die Beschäftigten sollten deshalb besonders darauf hingewiesen werden, die KI-generierten Ergebnisse;

stets inhaltlich auf Richtigkeit und Vollständigkeit sowie auf Diskriminierungsfreiheit zu überprüfen. Ferner bedarf es der Überprüfung, dass keine personenbezogenen Daten ausgegeben werden;

- Bei Fragen zum Datenschutz oder der versehentlichen Eingabe von personenbezogenen Daten ist Kontakt mit den behördlichen Datenschutzbeauftragten aufzunehmen.

8.2 Nutzung einer KI-Anwendung in einem eigenen Mandanten⁹

Die aus datenschutzrechtlicher Sicht vorzugswürdige Variante ist die Nutzung einer KI-Anwendung in einem eigenen Mandanten in der eigenen IT-Anwendungsumgebung. Die folgende Checkliste dient als Hilfestellung bei der Einführung und Umsetzung:

1. Einbindung der behördlichen Datenschutzbeauftragten und des Informationssicherheitsbeauftragten

Die behördlichen Datenschutzbeauftragten und der Informationssicherheitsbeauftragte sollten in jeder Phase der (geplanten) Nutzung einer KI-Anwendung eingebunden werden.

2. Festlegung von Regeln für den Umgang mit der KI-Anwendung

Die Behörde hat klare Regeln zu formulieren, für welche Anwendungsfälle / Usecases unter welchen Voraussetzungen durch welche Beschäftigten die KI-Anwendung im dienstlichen Kontext genutzt werden darf. Davon umfasst ist die Beurteilung, ob personenbezogene Daten für Verarbeitungstätigkeiten, für die eine Rechtsgrundlage vorliegt, verarbeitet werden dürfen. Dies ist unter Berücksichtigung und nach Abwägung der Risiken für betroffene Personen zu entscheiden.

3. Schulung und Sensibilisierung

Es sollten regelmäßig Schulungen zur Sensibilisierung von Beschäftigten und der IT-Sicherheitsbeauftragten angeboten werden (vgl. Ziffer 6.8).

4. Festlegung eines Löschkonzepts

Damit importierte Dokumente wieder gelöscht werden können, sollte ein entsprechendes Löschkonzept vorliegen.



5. Nachweise des Herstellers / Anbieters

Der Hersteller / Anbieter hat zuzusichern, dass die KI-Anwendung keine personenbezogenen Daten enthält beziehungsweise verarbeitet und nicht mit den Eingaben der Nutzer weiter trainiert. Zusätzlich sollten beim Hersteller Nachweise über Maßnahmen zur Vermeidung von Halluzinationen und Falschinformationen eingefordert und dokumentiert werden.

6. Fine-Tuning der KI-Anwendung für die Bedürfnisse / Sprache der Behörde

Meist ist es erforderlich, die vollständig austrainierte Anwendung an die jeweiligen internen Maßgaben anzupassen und dieser die spezifische Behördensprache beizubringen. Dieser Import ist nach der hier vertretenen Auffassung nicht als Training von KI zu betrachten. Das Training und die Entwicklung sind vor Erwerb der jeweiligen Anwendung bereits abgeschlossen. Es sollten Zugriffsbeschränkungen festgelegt werden, insbesondere zuständige Beschäftigte für das Fine-Tuning der KI-Anwendung.

7. Datenschutzanweisung für Beschäftigte

Beschäftigte müssen im Rahmen einer Datenschutzanweisung über den Umgang mit der KI-Anwendung und insbesondere den Umgang mit personenbezogenen Daten unterrichtet werden (siehe Kapitel 8.1).

Inhaltlich sollte die Datenschutzanweisung folgende Aspekte berücksichtigen:

- Beschränkung auf zugelassene Anwendungsfälle / Usecases, gegebenenfalls Beschränkung auf bestimmte nutzende Einheiten, Festlegung des Umfangs einer über die dienstlichen Zwecke hinausgehende Nutzung (gegebenenfalls Verbot der privaten Nutzung).

⁸ Unter einem eigenen Mandanten ist ein selbstständig administrierbarer Bereich zu verstehen, in welchem eine logische Datentrennung erfolgt. Dieser Mandantenbereich kann sowohl im eigenen Rechenzentrum, als auch beim Hersteller bzw. bei Dritten betrieben werden.

⁹ Unter einem eigenen Mandanten ist ein selbstständig administrierbarer Bereich zu verstehen, in welchem eine logische Datentrennung erfolgt. Dieser Mandantenbereich kann sowohl im eigenen Rechenzentrum, als auch beim Hersteller bzw. bei Dritten betrieben werden.

- Eingabe personenbezogener Daten (auch in Prompts – Eingaben), nachdem eine entsprechende Risikobewertung (Art. 32 DSGVO) inklusive Maßnahmen erfolgreich erfolgt ist. Bei der Eingabe sensibler personenbezogener Daten nach Art. 9 f. DSGVO ist besondere Vorsicht geboten;
- Keine Eingabe von Verschlusssachen und von sensiblen Dokumenten (auch in Prompts – Eingaben; Verweis auf Geschäfts- und Dienstgeheimnisse, das Steuergeheimnis und die Einstufung durch die jeweilige Behörde sowie deren weitere Festlegungen);
- Überprüfung der Ausgaben auf Diskriminierungsfreiheit, inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit;
- Überprüfung der Ausgaben auf personenbezogene Daten, sofern die Verarbeitung personenbezogener Daten untersagt wird;
- Kontaktaufnahme mit dem behördlichen Datenschutzbeauftragten bei Fragen oder versehentlicher Eingabe personenbezogener Daten, wenn die Verarbeitung personenbezogener Daten untersagt wird.

8. Protokollierung

Um fehlerhafte Ausgaben nachvollziehen zu können, kann es – je nach Höhe des Risikos – angezeigt sein, sowohl Prompts als auch Ausgaben und Datenquellen zu protokollieren und für einen angemessenen Zeitraum zu speichern. Auf Kapitel 4 (insbesondere Art. 75a BayPVG) wird verwiesen.

9. Gegebenenfalls Erstellung einer Datenschutzfolgenabschätzung nach Art. 35 DSGVO

Es ist zu prüfen, ob bei dem Einsatz von KI eine Datenschutz-Folgenabschätzung nach Art. 35 DSGVO zu erstellen ist, die die Risiken der betroffenen Person in den Blick nimmt. Es sollten geeignete technische und organisatorische Maßnahmen gemäß Art. 32, 25 DSGVO getroffen werden, um ein dem Risiko für die betroffene Person angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten. Ergibt die Risikoabwägung, dass das Risiko für betroffene Personen zu hoch ist, sollte von der Verarbeitung personenbezogener Daten abgesehen werden. Als Hilfestellung zur Erstellung einer Risikoabwägung wird auf die Orientierungshilfe des Bayerischen

Landesbeauftragten für den Datenschutz zur Risikoanalyse und Datenschutz-Folgenabschätzung¹⁰ verwiesen.

10. Abschluss eines Auftragsvertrages nach Art. 28 Abs 3 DSGVO

Die Behörde hat einen Auftragsvertragsvertrag mit dem Hersteller der KI-Anwendung abzuschließen, in welchem die Nutzung der Daten für Trainingszwecke oder zu sonstigen eigenen Zwecken ausgeschlossen wird. Als Orientierungshilfe dafür, was grundsätzlich beim Abschluss einer Vereinbarung mit großen Cloud-Anbietern zu beachten ist, wird auf die Handhabung des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 01.09.2023 „Microsoft als Auftragsverarbeiter beim Einsatz von Microsoft 365“ verwiesen.¹¹

11. Ergänzung des Verzeichnisses von Verarbeitungstätigkeiten nach Art. 30 DSGVO

Die KI-Anwendung ist im Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten bei der jeweils mittels KI unterstützten Verarbeitungstätigkeit als Betriebsmittel zu ergänzen.

12. Gegebenenfalls Ergänzung der Datenschutzinformationen

Mit der Einstufung einer KI-Anwendung als Betriebsmittel sind die Datenschutzinformationen dahingehend zu ergänzen, dass auch der Anbieter einer KI-Anwendung gegebenenfalls Empfänger der personenbezogenen Daten sein könnte.

13. Drittlandtransfer gemäß Art. 44 ff. DSGVO

Werden Daten durch den Hersteller in Drittstaaten übermittelt, sind geeignete Garantien zu dieser Datenübermittlung zu treffen. Liegt ein Angemessenheitsbeschluss der Europäischen Kommission vor, ist ein vergleichbares Datenschutzniveau im jeweiligen Drittland anzunehmen.

¹⁰ Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz, Orientierungshilfe zur Risikoanalyse und Datenschutzfolgenabschätzung: Systematik, Anforderungen, Beispiele, Stand: 01.05.2022, S. 17 ff.

¹¹ Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz: Microsoft als Auftragsverarbeiter beim Einsatz von „Microsoft 365“ (Handreichung), Stand: 01.09.2023



Herausgeber Bayerisches Staatsministerium
der Finanzen und für Heimat
Odeonsplatz 4 | 80539 München
info@stmfh.bayern.de
www.stmfh.bayern.de

Stand März 2024
Bilder www.istockphoto.com
Druck Bayerisches Staatsministerium
der Finanzen und für Heimat

Wollen Sie mehr über die Arbeit der Bayerischen Staatsregierung wissen?

BAYERN | DIREKT ist Ihr direkter Draht zur Bayerischen Staatsregierung. Unter www.servicestelle.bayern.de im Internet oder unter direkt@bayern.de per E-Mail erhalten Sie Informationsmaterial und Broschüren, Auskunft zu aktuellen Themen und Internetquellen sowie Hinweise zu Behörden, zuständigen Stellen und Ansprechpartnern bei der Bayerischen Staatsregierung.



Hinweise:

Die Inhalte dieser Publikation beziehen sich in gleichem Maße auf sämtliche Geschlechter. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in den Texten der Einfachheit halber zum Teil nur die männliche Form verwendet.

Diese Druckschrift wird kostenlos im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bayerischen Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von den Parteien noch von Wahlwerbenden oder Wahlhelfern im Zeitraum von fünf Monaten vor einer Wahl zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags-, Kommunal- und Europawahlen. Missbräuchlich ist während dieser Zeit insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zweck der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Staatsregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Den Parteien ist es gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden. Bei publizistischer Verwertung Angabe der Quelle und Übersendung eines Belegexemplars erbeten. Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte sind vorbehalten. Die Broschüre wird kostenlos abgegeben, jede entgeltliche Weitergabe ist untersagt. Diese Broschüre wurde mit großer Sorgfalt zusammengestellt. Eine Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit kann dennoch nicht übernommen werden.

