



Brüssel, den 16. Dezember 2024
(OR. en)

16933/24

EJUSTICE 75
JURINFO 18
JAI 1879

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 16593/24

Betr.: Schlussfolgerungen des Rates zur Nutzung von künstlicher Intelligenz im Bereich der Justiz

Der Rat (Justiz und Inneres) hat auf seiner Tagung vom 12./13. Dezember 2024 Schlussfolgerungen des Rates zur Nutzung von künstlicher Intelligenz im Bereich der Justiz gebilligt. Der vom Rat gebilligte Text ist in der Anlage wiedergegeben.

**SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES
ZUR NUTZUNG VON KÜNSTLICHER INTELLIGENZ IM BEREICH DER JUSTIZ**

I. EINLEITUNG

1. Künstliche Intelligenz (im Folgenden „KI“) hat sich in den vergangenen Jahren stark weiterentwickelt und immer weiter verbreitet. Ihre Bedeutung für die Justizsysteme der Mitgliedstaaten ist erheblich gestiegen. Diese Entwicklung bietet beträchtliche Chancen und birgt erhebliche Herausforderungen für das Justizsystem und hat die Notwendigkeit und die Dringlichkeit neuer politischer Maßnahmen deutlich gemacht.
2. Parallel dazu entwickeln sich die rechtlichen, operativen und technischen Lösungen zur Förderung der justiziellen Zusammenarbeit und des Zugangs zur Justiz in grenzüberschreitenden Zivil-, Handels- und Strafsachen in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten kontinuierlich weiter. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beim Austausch von Erfahrungen, bewährten Verfahren, Fachwissen und Informationen über Erfolge bei der Integration von KI in ihre jeweiligen Justizsysteme ist besonders wichtig, um einen gleichberechtigten Zugang zur Justiz in der gesamten EU zu gewährleisten.

3. Die Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (im Folgenden: „Verordnung über künstliche Intelligenz“) ist das weltweit erste umfassende Rechtsinstrument zur Regulierung von KI. In der Verordnung über künstliche Intelligenz werden KI-Systeme für bestimmte Anwendungen in den Bereichen Strafverfolgung, Justiz und alternative Streitbeilegung¹ als hochriskant eingestuft und einer Reihe von Anforderungen wie Konformitätsbewertungsverfahren und -kontrollen unterworfen, um ein hohes Maß an Vertrauenswürdigkeit zu gewährleisten.
4. In den Schlussfolgerungen des Rates vom 9. Juni 2020 zur Gestaltung der digitalen Zukunft Europas² wurde auf die Herausforderungen hingewiesen, die sich aus der zunehmenden Digitalisierung der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft, auch durch KI, ergeben. In den Schlussfolgerungen des Rates vom 13. Oktober 2020 über die Digitalisierung „Zugang zur Justiz – die Chancen der Digitalisierung nutzen“³ wurde die Bedeutung des digitalen Wandels zur Erhöhung der Wirksamkeit und Effizienz von Justizsystemen hervorgehoben. Der Schwerpunkt der Schlussfolgerungen des Rates vom 20. Oktober 2023 zur Stärkung der digitalen Kompetenz für den Schutz und die Durchsetzung der Grundrechte im digitalen Zeitalter⁴ liegt auf der Stärkung der digitalen Kompetenz von Einzelpersonen und Schlüsselsektoren für die Verteidigung der Grundrechte, etwa der Justiz, sowie auf dem Aufbau eines sicheren digitalen Umfelds, in dem die Grundrechte angemessen geschützt sind.

¹ Insbesondere KI-Systeme, die bestimmungsgemäß von einer oder im Namen 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, oder die auf ähnliche Weise für die alternative Streitbeilegung genutzt werden sollen (Verordnung über künstliche Intelligenz Anhang III Nummer 8 Buchstabe a).

² Schlussfolgerungen des Rates zur Gestaltung der digitalen Zukunft Europas 2020/C 202 I/01, ABl. C 202 I vom 16.6.2020, S. 1.

³ Schlussfolgerungen des Rates „Zugang zur Justiz – die Chancen der Digitalisierung nutzen“ 2020/C 342 I/01, ABl. C 342 I vom 14.10.2020, S. 1.

⁴ Dok. 14309/23.

5. In der Europäischen Strategie für die E-Justiz (2024-2028) werden strategische und operative Ziele festgelegt, die erforderlichen Maßnahmen zum Erreichen dieser Ziele ermittelt und die Grundlage für einen Mechanismus zur anschließenden Überwachung der Fortschritte bei den von den Mitgliedstaaten oder anderen Akteuren vorgelegten Projekten und Initiativen geschaffen. Dies umfasst die Nutzung innovativer Technologien, um das Erreichen der dargelegten Ziele zu unterstützen. Darüber hinaus wird in der Strategie anerkannt, dass der digitale Wandel die Ermittlung spezifischer und geeigneter Maßnahmen erfordert, die an die Herausforderungen und Chancen im Zusammenhang mit KI und anderen neu entstehenden Technologien angepasst werden können.
6. In seinen Schlussfolgerungen vom 5. März 2024 zur Anwendung der EU-Charta der Grundrechte: Förderung von Vertrauen durch wirksamen Rechtsschutz und Zugang zur Justiz⁵ hat der Rat die Kommission ersucht, dafür zu sorgen, dass in alle Maßnahmen der EU, die mit der Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes und des Zugangs zur Justiz zusammenhängen, eine Grundrechteperspektive einbezogen wird, einschließlich durch Nutzung der Chancen der Digitalisierung.
7. Die Agentur für Grundrechte hat Studien und Berichte zu relevanten Themen in diesem Zusammenhang veröffentlicht, wie etwa den Bericht „Die Zukunft richtig gestalten: Künstliche Intelligenz und Grundrechte“⁶ und den Bericht „Verzerrungen in Algorithmen – künstliche Intelligenz und Diskriminierung“⁷.
8. Eine Reihe internationaler Organisationen hat ebenfalls wichtige Dokumente im Bereich KI angenommen. In diesem Zusammenhang besonders zu berücksichtigen sind:
 - a) die Europäische Ethik-Charta über den Einsatz künstlicher Intelligenz in der Justiz und in ihrem Umfeld der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) des Europarats⁸; neben den entsprechenden Leitlinien der CEPEJ über den Einsatz von KI in der Justiz,

⁵ Dok. **7127/24**.

⁶ <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights>.

⁷ <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/bias-algorithm>.

⁸ <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>.

- b) die Empfehlung des Rates der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu künstlicher Intelligenz⁹,
- c) die Resolution des Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (10. Juli 2024) zur Förderung und zum Schutz aller Menschenrechte, bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, einschließlich des Rechts auf Entwicklung¹⁰, insbesondere die Bestimmungen über die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter, der Geschworenen und der Schöffen, sowie die Unabhängigkeit der Anwälte,
- d) das Rahmenübereinkommen des Europarates über künstliche Intelligenz und Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit¹¹, mit dem sichergestellt werden soll, dass die Tätigkeiten im Lebenszyklus von KI-Systemen mit dem Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit voll und ganz im Einklang stehen¹², und
- e) der Abschlussbericht des Hochrangigen Beratungsgremiums der Vereinten Nationen für künstliche Intelligenz zum Thema Steuerung von KI für die Menschheit¹³.

⁹ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>.

¹⁰ <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/120/36/pdf/g2412036.pdf>.

¹¹ Sammlung der Europaratsverträge – Nr. [225], [Vilnius, 5.IX.2024].

¹² Es sei darauf hingewiesen, dass die EU dieses Übereinkommen bereits unterzeichnet hat.

¹³ https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/governing_ai_for_humanity_final_report_en.pdf.

9. KI verfügt über ein enormes Transformationspotenzial. Ihr Einsatz kann den Zugang zur Justiz erleichtern sowie die Dauer, Effizienz und Wirksamkeit von Gerichtsverfahren verbessern. Konkret kann sie unter anderem bei bestimmten Routine- oder Hilfstätigkeiten unterstützen, zum Beispiel als Orientierungshilfe für Einzelpersonen hinsichtlich rechtlicher Informationen, bei der Planung von Vernehmungen, bei der Buchung von Gerichtssälen oder – im Einklang mit Datenschutzvorschriften – bei der Verhinderung der Reidentifikation von Personen, die von gerichtlichen Entscheidungen zur Anonymisierung¹⁴ oder Pseudonymisierung¹⁵ betroffen sind. Solche Verbesserungen der Gerichtsverfahren könnten sowohl für Einzelpersonen als auch Unternehmen in der EU von Vorteil sein. Dies würde die Rechtssysteme der EU und der Mitgliedstaaten verbessern und damit Wettbewerbsvorteile für die EU schaffen.
10. Einige andere Anwendungsfälle bergen größere Risiken. Die Justizsysteme sollten diese Anwendungsfälle dennoch – mit angemessenen Schutzmaßnahmen – nutzen, da KI das Potenzial hat, die Arbeit im Justizbereich erheblich zu unterstützen, beispielsweise durch die Zusammenfassung juristischer Inhalte, die Analyse der Rechtsprechung, den Entwurf von Texten, die Simultanverdolmetschung, die Bearbeitung von Massenforderungen oder die Unterstützung der Entscheidungsfindung.
11. Forschungs- und Innovationsinitiativen zur Förderung der Entwicklung von KI-Systemen, die im Einklang mit dem EU-Recht auf spezielle rechtliche Anwendungen zugeschnitten sind, sind wichtig. Die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft, Wirtschaft, Justiz- bzw. anderen Behörden und Angehörigen der Rechtsberufe ist von entscheidender Bedeutung für die Förderung von Innovation und Fortschritt in diesem Bereich.
12. Ebenso wichtig ist die Notwendigkeit der Weiterbildung der Angehörigen der Rechtsberufe und der Verwaltungsangestellten von Justizbehörden, die an Gerichtsverfahren beteiligt sind, insbesondere angesichts der KI und anderer technologischer Entwicklungen auf nationaler und EU-Ebene.

¹⁴ Im Einklang mit Erwägungsgrund 26 der Verordnung (EU) Nr. 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung).

¹⁵ Gemäß Artikel 4 Nummer 5 der Verordnung (EU) Nr. 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung).

II. SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES

A. ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

13. KI sollte in der Justiz unter uneingeschränkter Achtung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und im Einklang unter anderem mit der Verordnung über künstliche Intelligenz, der Datenschutz-Grundverordnung¹⁶ und der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung¹⁷ genutzt werden, um Transparenz, Rechenschaftspflicht und Aufsicht sicherzustellen und damit zu gewährleisten, dass KI-Systeme vertrauenswürdig sowie sicher sind und dass bei ihrem Einsatz die Grundrechte eingehalten werden. Diese Schlussfolgerungen stehen im Einklang mit den Anforderungen an die Konzeption, Entwicklung und Nutzung von KI-Systemen gemäß der Verordnung über künstliche Intelligenz und bringen nicht die Absicht zum Ausdruck, über diese Anforderungen hinauszugehen.
14. Der wirksame Zugang zur Justiz umfasst das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, das Recht auf ein faires und öffentliches Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist, die Unschuldsvermutung sowie Verteidigungsrechte, wie sie in Artikel 47 und 48 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind. Dies sind Schlüsselkriterien für die Konzeption, Entwicklung bzw. Nutzung von KI-Systemen. Der Zugang zur Justiz sollte für alle gewährleistet sein, auch in Situationen, in denen Einzelpersonen keine IT-Instrumente bzw. -Dienste verwenden oder schutzbedürftig sind.

¹⁶ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

¹⁷ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

15. Es bedarf praktischer und nutzerfreundlicher Leitlinien und Standards für die ethische und verantwortungsvolle Entwicklung und Nutzung von KI in der Justiz im Einklang mit der Verordnung über künstliche Intelligenz. Solche Leitlinien und Standards sollten auf einem koordinierten Austausch und der Zusammenarbeit zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und relevanten Interessenträgern basieren.
16. KI kann die Entscheidungsfindung in Gerichtsverfahren und alternativen Streitbeilegungsverfahren unterstützen, sollte sie aber nicht ersetzen: Die endgültige Entscheidungsfindung muss eine von Menschen gesteuerte Tätigkeit bleiben. Der Einsatz von KI in diesem Kontext gilt in der Regel als hochriskant und sollte transparent, angemessen rückverfolgbar und erklärbar sein sowie menschlicher Aufsicht unterliegen. Es muss sichergestellt werden, dass diese Grundsätze sowohl in der Konzeptionsphase als auch im gesamten Lebenszyklus von im Bereich der Justiz eingesetzten KI-Systemen berücksichtigt und geprüft werden.
17. Darüber hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, die Verfügbarkeit einer großen Menge an hochwertigen Daten zu gewährleisten, um ein günstiges Umfeld für die Entwicklung von KI-Systemen mit Mehrwert zu schaffen.
18. Die Verfügbarkeit anonymisierter und pseudonymisierter Gerichtsurteile ist eine wichtige Voraussetzung für KI-Anwendungen im Justizbereich, die insbesondere während der Trainingsphase der KI-Systeme weitreichenden Zugang zu diesen Urteilen für ihre Analyse benötigen.
19. Der Rat ersucht das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten sowie die für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten zuständigen nationalen Behörden bzw. Stellen, der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, Angehörige der Rechtsberufe dafür aus- und fortzubilden sowie in die Lage zu versetzen, die Digitalisierung der Justizsysteme – insbesondere die Nutzung von KI im Justizbereich – zu bewältigen, sich an das sich wandelnde rechtliche Umfeld anzupassen, Lücken bei den digitalen Kompetenzen zu schließen und das Bewusstsein für die Chancen und Risiken von KI-Systemen im Justizbereich zu stärken. Bereits bestehende Instrumente für die Aus- und Fortbildung mit Schwerpunkt auf der Digitalisierung der Justiz, einschließlich auf KI für Angehörige der Rechtsberufe, sollten weiterentwickelt und aktualisiert werden.

20. Der Rat unterstützt den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Nutzung von KI in der Justiz – unter anderem über bestehende Plattformen –, wobei der Schwerpunkt auf vorrangigen Themen liegt und zu den in der Europäischen Strategie für die E-Justiz 2024-2028 festgelegten Zielen beigetragen wird. Dies würde die Ermittlung gemeinsamer Anwendungsfälle sowie ihres erwarteten Nutzens, der damit verbundenen Herausforderungen und der verbessерungsbedürftigen Bereiche ermöglichen.

B. ERSUCHEN AN DIE KOMMISSION

21. Die Kommission wird ersucht, das Potenzial von KI im Bereich der Justiz weiter zu untersuchen und die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Verordnung über künstliche Intelligenz zu unterstützen.
22. Die Kommission wird ersucht, eine angemessene Finanzierung der Forschung, Entwicklung und Nutzung von KI in der Justiz zu fördern, um die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf globaler Ebene zu steigern und den Verwaltungsaufwand hinsichtlich des Zugangs zu Finanzierungsmöglichkeiten der EU zu beschränken.
23. Diese Schlussfolgerungen des Rates lassen die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen für die Zeit nach 2027 unberührt.
24. Die Kommission wird ersucht, die Mitgliedstaaten bei den zuvor beschriebenen Anstrengungen zur Erhebung und zum Austausch von Informationen zu unterstützen.

25. Die Kommission wird ersucht, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein gemeinsames „Instrumentarium für KI im Bereich der Justiz“ zu schaffen und zu betreiben, wobei mögliche Synergien mit der bereits bestehenden „Plattform für KI auf Anforderung“ und anderen EU-Initiativen für die Interoperabilität und den Austausch von Ressourcen und Wissen hinsichtlich der Entwicklung, Einführung und Nutzung von KI-Systemen zu berücksichtigen sind. Dieses Instrumentarium für KI im Bereich der Justiz würde als Datenbank für KI-Anwendungsfälle (insbesondere Akteure, Umfang, Ziel, Zweck, Funktionalität, Szenarios, erwarteter Nutzen) und KI-Instrumente für den Justizbereich dienen. Die in das Instrumentarium aufzunehmenden KI-Instrumente könnten allen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden – unabhängig davon, ob sie mit EU-Finanzmitteln oder ohne entwickelt werden. Dieses Instrumentarium für KI im Bereich der Justiz könnte die Entwicklung einer gemeinsamen Grundlage und gemeinsamer Anwendungsfälle der Mitgliedstaaten hinsichtlich des grenzüberschreitenden Einsatzes von KI-Instrumenten in der Justiz unterstützen.

C. ERSUCHEN AN DIE MITGLIEDSTAATEN

26. Zusätzlich zu den Rechtsakten und politischen Maßnahmen auf EU-Ebene zur Förderung der justiziellen Zusammenarbeit und des Zugangs zur Justiz in grenzüberschreitenden Zivil-, Handels- und Strafsachen werden die Mitgliedstaaten ersucht, soweit angebracht, neue digitale Lösungen – einschließlich KI – zu nutzen und in ihr Justizsystem zu integrieren, um die Effizienz, Fairness und Unabhängigkeit der Justiz weiter zu verbessern.
27. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, das Potenzial sich ständig weiterentwickelnder KI-Systeme zu untersuchen und gleichzeitig die Einhaltung der Grundrechte, der Datenschutzvorschriften und anderer geltender EU-Rechtsvorschriften sicherzustellen.
28. Im Einklang mit der Europäischen Strategie für die E-Justiz 2024-2028 werden die Mitgliedstaaten ersucht, zusammenzuarbeiten und Informationen über die Nutzung von KI im Bereich der Justiz sowie über KI-Instrumente auszutauschen, einschließlich über wesentliche Merkmale dieser Instrumente wie die Konfiguration oder Beschreibung ihrer Funktionsweise und die Verwendung von quelloffener Software.

29. Unter Berücksichtigung der Informationen in dem „Instrumentarium für KI im Bereich der Justiz“, das von der Kommission betrieben werden soll, werden die Mitgliedstaaten ersucht, in Bezug auf Anwendungsfälle, den Einsatz von KI-Instrumenten und deren grenzüberschreitende Entwicklung Informationen auszutauschen und eine gemeinsame Grundlage zu schaffen, um Justizsysteme zu verbessern und Lösungen für die zukünftige Interoperabilität vorzubereiten, wobei der Europäische Interoperabilitätsrahmen – ein gemeinsam beschlossenes Konzept für die Bereitstellung europäischer öffentlicher Dienste in einer interoperablen Form – zu berücksichtigen ist.
30. Wie bereits erwähnt¹⁸ sollte die Unterstützung für und Zusammenarbeit mit Angehörigen der Rechtsberufe, IT-Fachkräften und zuständigen Behörden bzw. Stellen gefördert werden, um die Herausforderungen des digitalen Wandels besser und rechtzeitig zu bewältigen. Zusätzlich zu der Verpflichtung, Maßnahmen zu ergreifen, um nach besten Kräften sicherzustellen, dass alle Angehörigen der Rechtsberufe, die KI nutzen, über ein ausreichendes Maß an KI-Kompetenz verfügen¹⁹, sollte der Schwerpunkt der Aus- und Fortbildung für Angehörige der Rechtsberufe und Verwaltungsangestellte von Justizbehörden auf der Sensibilisierung liegen. Zudem sollte dabei ein besseres Verständnis der mit KI verbundenen Auswirkungen und Risiken gefördert, das Verständnis der Veränderungen im EU-Recht in Reaktion auf die Bedürfnisse der digitalen Wirtschaft und Gesellschaft erhöht und der wirksame Einsatz von KI- und anderen IT-Instrumenten verbessert werden, um die Effizienz der Justizsysteme zu fördern und gleichzeitig die damit einhergehenden Risiken zu berücksichtigen.
31. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, in eine sichere digitale Infrastruktur und den Aufbau von Kompetenzen im Justizbereich zu investieren, um die Einführung fortgeschrittener Technologien – einschließlich in Justizsystemen verwendeter KI-Instrumente – zu unterstützen.

¹⁸ Nummer 19.

¹⁹ Siehe Artikel 4 der Verordnung über künstliche Intelligenz.