

OMBUDSSTELLE 2071

Karin Frick

Der vorliegende Text erschien zuerst in der Jubiläumspublikation «Im Dienste des Rechts: Zwischenhalt nach einem halben Jahrhundert Ombudsarbeit» der Ombudsstelle der Stadt Zürich.

I. WIE WERDEN WIR IN 50 JAHREN LEBEN UND WELCHE PROBLEME WERDEN UNS BESCHÄFTIGEN?

Wenn wir eine Zeitmaschine hätten, um ins Jahr 2071 zu reisen und von dort fünf Jahrzehnte zurück zu schauen, würden wir vermutlich feststellen, dass vieles was für die Menschen dann normal sein wird, 2021 noch nicht erfunden und unvorstellbar war. Die Zukunft hängt ab von vielen Dingen, die wir noch nicht kennen und von denen wir auch nicht wissen, dass wir sie nicht wissen.[1] Es ist unmöglich vorherzusagen, wie die Menschen in 50 Jahren leben und welche Probleme sie beschäftigen. Doch man kann Gedankenexperimente durchführen mit den Möglichkeiten, die technologische und soziale Innovationen eröffnen.

Die Zukunft ist zwar unberechenbar, aber hängt auch wesentlich von den sozialen und technischen Entwicklungen der Vergangenheit ab. Selbstfahrende Autos fallen nicht vom Himmel. Bevor sie auf den Markt kommen, müssen sie entwickelt, Prototypen gebaut und geprüft, Infrastrukturen und Verkehrsregeln angepasst und von den Nutzern akzeptiert werden. Auch Menschen und Gesellschaften ändern sich nicht über Nacht, der Wandel von Werten verläuft langsam, es dauerte meist eine Generation bis zum Beispiel die Gleichberechtigung von Frauen oder die gleichgeschlechtliche Ehe von der breiten Bevölkerung akzeptiert wurde.

Der Lindy-Effekt ist ein heuristisches Prinzip, das besagt, dass, wenn man vorhersagen will, wie lange etwas in der Zukunft existieren wird, die beste Schätzung die ist, wie lange es in der Vergangenheit bereits existiert hat. Man könnte also zum Beispiel fragen, wie lange Bücher noch existieren werden. Nach dem Lindy-Prinzip könne man sagen, dass es moderne Bücher seit Gutenberg (1525), also seit 500 Jahren gibt. Die Vorhersage wäre somit, dass sie mindestens bis 2500 überleben werden. Diese Faustregel erweist sich als erstaunlich robust und das liegt unter anderem daran, dass viele Dinge und Institutionen sich weiterentwickeln müssen, um zu überleben. Im Grunde hat also jedes System, das wirklich lange überlebt hat, einfach viel gelernt. Wenn man also die Dauer des Überlebens als Indikator nimmt und die erste Ombudsstelle 1809 vom schwedischen König Karl dem XII. geschaffen wurde, könnte man sagen, dass diese Institution noch mindestens 200 Jahre weiter existieren wird.[2]

Wenn man zudem davon ausgeht, dass die Natur des Menschen sich in den nächsten Jahren nicht wesentlich ändern wird, die Bevölkerung in der Schweiz leicht wächst[3] und Menschen tendenziell in Städten wohnen, kann man annehmen, dass sich die meisten Probleme des Zusammenlebens, wie wir sie heute kennen, uns auch in 50 Jahren noch beschäftigen werden. So lange die Wirtschaft wächst, lassen sich viele Konflikte mit Geld zwar nicht lösen, aber entschärfen. Wenn dagegen die Wirtschaft stagniert oder schrumpft, werden Verteilungskämpfe zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen zunehmen und damit auch die potenziellen Konflikte.

In der Folge des Klimawandels wird wahrscheinlich auch die Nutzung von natürlichen Ressourcen wie Energie, Lebensmitteln, Landwirtschafts- und Wohnfläche vermehrt eingeschränkt oder verboten werden. Das Zusammenleben auf engerem Raum und zunehmende Ressourcenknappheit erfordern mehr Regeln und führen zu neuen Gesetzen und Verordnungen, gegen die man potenziell verstossen und über die man streiten kann. Zum Beispiel könnte es gesellschaftlich inakzeptabel werden, fossile Brennstoffe für die Energieversorgung zu verwenden oder Tierfleisch zu essen und zu verkaufen, wenn klimaschonendes Fleisch direkt aus Zellen, Pflanzen und Mikroben verfügbar wird. Um der Umweltzerstörung Einhalt zu gebieten, mehren sich auch die Forderungen, der Natur eigene, durchsetzbare Rechte zu verleihen.[4]

Zusammengefasst kann man festhalten, dass gesellschaftlicher Wandel langsam verläuft, eher evolutionär als revolutionär, und dass in der Folge des Klimawandels die grundlegenden Konflikte des Zusammenlebens eher zunehmen. Der Trend zur Demokratisierung alles Lebendigen führt weiter dazu, dass die Zahl der Rechtsobjekte in Zukunft stark zunimmt, auch wenn die Bevölkerung nur wenig wächst.

Im Gegensatz zum gesellschaftlichen Wandel verläuft die technische Entwicklung rasant. Zwischen der Generation X und der Generation Y liegen 10 bis 15 Jahre, zwischen zwei Generationen von Smart Phones nur noch ein bis zwei Jahre.[5] Der renommierte US-Biologe und Ameisenforscher E. O. Wilson bringt die Kluft zwischen der gesellschaftlichen und technischen Entwicklung sehr schön auf den Punkt: «Der moderne Mensch besitzt steinzeitliche Gefühle, mittelalterliche Institutionen wie Banken und Religionen, und gottesähnliche Technologie».

Wer über die grössere Geschwindigkeit verfügt, besitzt einen Vorteil. Neue Technologien geben immer mehr den Takt vor und definieren die Spielregeln an die sich die Gesellschaft über kurz oder lang anpasst.[6] So hat zum Beispiel das iPhone, das 2007 auf den Markt kam, die Art und Weise, wie die breite Bevölkerung kommuniziert, sich informiert, einkauft und reist, weit stärker verändert, als dies mit tausenden von Ausbildungsstunden je möglich gewesen wäre. Im Folgenden werde ich darum der Frage nachgehen, wie sich neue technische Werkzeuge, insbesondere Künstliche Intelligenz (KI) auf die Arbeit von Behörden sowie die Erwartungen und das Verhalten der Bürger auswirken könnten.

II. WIE WIRD KÜNSTLICHE INTELLIGENZ DIE AUFGABEN DES STAATES UND DAMIT DER OMBUDSSTELLEN IN ZUKUNFT VERÄNDERN?

Die Entwicklung von Künstlichen Intelligenzen (KI) steht heute noch ganz am Anfang. Wir sind noch weit entfernt von einer allgemeinen KI oder «Artificial General Intelligence», die in der Lage wäre, kreativ, flexibel, proaktiv und geplant zu handeln, sich an unterschiedliche Kontexte anzupassen und autonom zu entscheiden. Die heutigen KI-Anwendungen sind für die Lösung von ganz spezifischen Problemen programmiert, wie zum Beispiel in der Medizin bei der millionenfachen Auswertung von MRT-Scans.[7] Doch die Maschinen lernen schnell und ihre Leistungsfähigkeit wächst. So wurden an der Columbia Universität bereits vor einigen Jahren Experimente durchgeführt, bei denen „KI-Juristen“ gegen „Menschen-Juristen“ im Wettbewerb standen. Beide mussten eine Serie von Texten mit Geheimhaltungsklauseln analysieren, bei denen es aber Schlupflöcher gab. Die KI fand die Löcher zu 95%, die Menschen zu 88%. Doch es gab einen entscheidenden Unterschied: die Menschen brauchten dafür 90 Minuten und die KI 26 Sekunden.[8]

Wenn man davon ausgeht, dass in den nächsten Jahren solche KIs immer besser und billiger werden, ist es sehr wahrscheinlich, dass der Staat und seine Behörden ihre Systeme aufrüsten und immer mehr KI für die Lösung ihrer Aufgaben einsetzen werden. Zuerst könnten Routineprozesse automatisiert werden, wie etwa die Geschwindigkeitskontrollen von Fahrzeugen und nach und nach auch komplexere Aufgaben, wie beispielsweise die Koordination des Zivilstandwesens oder des Grundbuchregisters.[9]

KI wird in Zukunft nicht nur eingesetzt werden, weil sie schneller und billiger ist als menschliche Arbeitskraft, sondern auch, weil Menschen die wachsende Datenmenge aus unterschiedlichen Quellen ohne Hilfe von KI gar nicht mehr verarbeiten und komplexe Zusammenhänge nicht mehr verstehen können. Eine KI kann zum Beispiel viel mehr Handlungsoptionen evaluieren und Lösungswege finden, an die bisher noch kein Mensch gedacht hat.

Im Unterschied zu den Menschen arbeiten Maschinen konstant, führen Standardvorgehensweisen präzise aus, können riesige Datenmengen entschlüsseln, werden nicht müde, sind nicht hungrig und nie schlecht gelaunt. Es gibt also viele gute Gründe dafür, die Verwaltungsentscheide in Zukunft vermehrt mit KI zu unterstützen. Wenn die KI hält, was sie verspricht, könnte man erwarten, dass viel weniger Fehler passieren und es somit auch viel weniger Fälle für die Ombudsstelle gibt. Allerdings hat der technische Fortschritt den Effekt, dass mit neuen Lösungen auch neue Probleme entstehen, an die bisher noch niemand gedacht hat. Zum Beispiel: Laut Untersuchungen der US-Verkehrssicherheitsorganisation IIHS sollen selbstfahrende Autos ein Drittel der Verkehrsunfälle verhindern können, die auf menschlichem Versagen zurückzuführen sind. Um mehr Unfälle zu vermeiden, müssten sie anders programmiert werden, so dass immer zuerst die Sicherheit optimiert wird und die Geschwindigkeit massiv reduziert wird, was wiederum die Akzeptanz bei den Nutzern einschränkt und den Verkehrsfluss behindert.[10]

Übertragen auf die Aufgaben der Ombudsstellen in 50 Jahren könnte dies bedeuten, dass die Ombudsfrauen und Ombudsmänner von morgen vor allem zwischen Bürgern und (Verwaltungs-)Maschinen vermitteln müssen. Dafür wird es nicht nur Menschen- und Rechtskenntnisse brauchen, sondern auch IT-Kenntnisse und besonders die Fähigkeit zu verstehen, wie die Software zur Lösung eines Problems gelangt ist.

Allerdings lassen sich auch die Tätigkeiten der Ombudsstellen automatisieren. Mit einer unabhängigen Ombuds-KI könnte man zum Beispiel jeden Verwaltungsentscheid in Echtzeit überprüfen und bei kritischen Abweichungen intervenieren, bevor es zu einem Streitfall kommt. Das wäre dann eine Art «Predictive Controlling System», wie das heute bei der Wartung von Maschinen und Überwachung von verdächtigen Personengruppen schon eingesetzt wird. Auch für die kreative Lösung von Konflikten hat KI noch viel ungenutztes Potenzial, indem sie alternative Wege hin zu einer Win-Win-Lösung aufzeigen könnte, wenn die beteiligten Parteien festgefahren sind. Wenn also immer öfter Maschinen mit Maschinen verhandeln, braucht es mehr Ombudsleute, die fähig sind, solche Künstlichen-Ombuds-Intelligenzen zu entwickeln und anzuwenden.

III. WIE WIRD SICH UNSER VERHÄLTNISS ZUM STAAT UND ZUR VERWALTUNG VERÄNDERN?

Geht man davon aus, dass Behörden in Zukunft immer öfter mit Unterstützung von KI entscheiden, stellt sich auch die Frage, wer Zugang zu dieser KI hat, wer sie programmiert, wer sie kontrolliert und wer entscheidet, was eine gute Entscheidung ist. Wird es eine zentrale Superintelligenz geben oder viele kleinere persönliche KIs mit unterschiedlichen Funktionen und Fähigkeiten, die einzelne Bürgerinnen und Bürger bei der Verhandlung mit Behörden vertreten können? Für wen arbeitet die KI: für einzelne Bürgerinnen und Bürger oder nur für die Behörden, Ombudsstellen und Rechtsanwälte?

Wissen ist Macht, wer schneller mehr Informationen verarbeiten kann, kann schneller lernen und bessere Lösungen entwickeln. Wenn die Behörden mehr KI einsetzen, könnten sie ihren Wissensvorsprung immer weiter ausbauen und einzelne Bürgerinnen und Bürger, die sich einzig auf den gesunden Menschenverstand stützen, hätten immer weniger Chancen, solche Entscheide anzufechten[11]. Im besten Falle wäre so eine staatliche Super-Intelligenz absolut fair und es gebe keinen Grund mehr, sich gegen ihre Entscheide zu wehren. So wie in der

utopischen Welt, die der deutsche Schriftsteller Leif Randt in seinem Roman «Planet Magnon» entworfen hat, wo sich die Gesellschaft über eine Art kollektive Intelligenz steuert – namens ActualSanity[12]:

«ActualSanity (AS) ist ein auf einem Shuttle installiertes, weit über den Himmelskörpern schwebendes Computersystem, das den Maschinenraum der neuen Gesellschaft bildet. Als eine Art algorithmischer Weltgeist verteilt die AS Finanzmittel nach einem «Fairness-Schlüssel» oder sorgt dafür, dass Strassen repariert und Häuser gebaut werden. Unauffällig leitet sie die Geschicke der Menschen und beweist schnelle Lernfähigkeit. Denn die AS passt ihre Gesetzestexte auf Grundlage statistischer Auswertungen immer präziser und unmittelbarer an die sich stets erneuernden Verhältnisse an. Die AS kann keine eigenmächtigen Entscheidungen treffen, sie ist abhängig von unseren Handlungen, Diskursen und Wünschen.»[13]

Statt auf eine wohlwollende Super-Intelligenz zu hoffen, wäre es auch möglich – und vermutlich besser – bei den Künstlichen Intelligenzen auf Diversität und Dezentralisierung zu setzen. Dies würde bedeuten, dass jeder Mensch Zugang zu KI-Assistenten bekommt, also quasi zu einem persönlichen, künstlich intelligenten Rechtsdienst, den man aus einer vielfältigen Auswahl von unabhängigen Anbietern beziehen kann. Gute und besonders talentierte Ombudsleute könnten ihr Wissen und ihre Erfahrungen auf digitale Doppelgänger transferieren, die dann im gleichen Stil denken und argumentieren wie ihr reales Alter Ego.[14] So wie heute jeder auf seinem SmartPhone schnell und bequem Flug-Preise vergleichen kann, hätte man auch eine App, um die Fairness Behördenentscheiden zu überprüfen und zu vergleichen.

Besonders spitzfindige Entwickler können vielleicht bald auch einmal künstlich intelligente Rechtvertreter entwickeln und vertreiben, die auf das gesammelte Wissen von lebenden und toten Koryphäen zugreifen und den jeweiligen Fall im Stil von Aristoteles, Ghandi oder Dalai Lama schlichten lassen.

IV. WIE WIRD DIE OMBUDSSTELLE DER STADT ZÜRICH IM JAHRE 2071 AUSSEHEN?

KI erhöht die Effizienz, sie hilft den Behörden schneller und besser zu entscheiden. Doch KI ist auch ein Instrument, das zur Ausübung von Macht, zur Gestaltung der Realität und letztlich zur (Re-)Konstruktion der sozialen Ordnung eingesetzt wird.[15] So lange ein Ungleichgewicht der Machtverhältnisse besteht, wird es auch Institutionen brauchen, die schwächeren Parteien helfen, ihre Rechte durchzusetzen. Es wird also auch in 50 Jahren noch neutrale Mittler zwischen Bürgern und Verwaltung brauchen und dafür werden Menschen immer mehr mit Maschinen zusammenarbeiten.

Wenn zum Beispiel alle Mitarbeitenden einer Ombudsstelle eine oder mehrere KIs erhalten würden, an die sie Routine-Prozesse auslagern könnten, hätten sie mehr Zeit, um sich mit den Fragen und Fällen zu befassen, die Maschinen (noch) nicht lösen können. Wie zum Beispiel damit, wie KI kontrolliert werden kann und wie man mit Unterstützung von KI schneller lernen und die Demokratie stärken kann.

Die Vermittlung zwischen Behörden und Bürger muss immer auch als Geschwindigkeitswettbewerb verstanden werden. Künstliche Intelligenz wird jedes Jahr besser, dagegen lernen Menschen und Organisationen nur langsam. Wenn also die Ombudsstellen ihre Position festigen und ihren Einfluss stärken wollen, müssen sie mit KI zusammenarbeiten, um schneller und besser zu entscheiden – im besten Fall sind sie den Behörden dabei eine Technik-Generation voraus.

-
- [1] «Es gibt bekanntes Bekanntes ... Aber es gibt auch unbekanntes Unbekanntes» ist der bekannteste Ausspruch des damaligen US-Verteidigungsministers Donald Rumsfeld, den er während einer Pressekonferenz im Februar 2002 tätigte.
- [2] Nassim Taleb: An Expert Called Lindy. *Incerto*, Jan 9, 2017
- [3] Raymond Kohli: Wie stark wächst die Bevölkerung der Schweiz bis 2070? *Die Volkswirtschaft*, 24.7.2020
- [4] Im Herbst 2021 findet im Kanton Basel-Stadt die Abstimmung über Grundrecht für Primaten statt. www.primaten-initiative.ch/ In Orange County, Florida, haben mehrere Gewässer Klage gegen ein Bauvorhaben eingereicht, um eine Beschädigung oder Zerstörung der Gewässer zu verhindern. Julia Zenetti, Ökosysteme klagen erstmals vor US-Gericht, *JuWissBlog* v. 17.6.2021, <https://www.juwiss.de/66-2021/>
- [5] Die Generation X wurde zwischen 1965 und 1979 geboren, die Generation Y wurde in den frühen 1980er bis zu den späten 1990er Jahren geboren.
- [6] Jonas Frick: *Politik der Geschwindigkeit. Gegen die Herrschaft des Schnelleren*. Wien/Berlin 2020
- [7] *Magnetresonanztomographie*.
- [8] Monica Chin: An AI just beat top lawyers at their own game. *Mashable*, February 26, 2018
- [9] Wolfgang Schulz, Kevin Dankert (2016) *Governance by Things' as a Challenge to Regulation by Law*. *Internet Policy Review* 5(2), 1–20. <https://doi.org/10.14763/2016.2.409>.
- [10] Alexandra S. Mueller, Jessica B. Cicchino, David S. Zuby: What humanlike errors do autonomous vehicles need to avoid to maximize safety? *Journal of Safety Research*, December 2020
- [11] Zu den Chancen und Risiken der Digitalisierung siehe auch den Beitrag von Claudia Kaufmann.
- [12] Leif Randt: *Planet Magnon*, Köln 2015
- [13] Zitiert nach *die Zeit*: <https://www.zeit.de/kultur/literatur/2015-03/leif-randt-planet-magnon-roman>
- [14] Es wird bereits heute mit digitalen Doppelgängern experimentiert. Zum Beispiel hat die UBS 2018 ihren Chief-Economist digital geklont, damit er an mehreren Meetings gleichzeitig teilnehmen kann. *Fortune*, 7.5. 2018
- [15] Lawrence Lessig: *Code: And other laws of cyberspace*. 1999