

Ausschussvorlage DDA 21/2
öffentlich vom 29.10.2025

**Öffentliche mündliche Anhörung
zu Gesetzentwurf Drucks. 21/2273**

Stellungnahmen von Anzuhörenden

Stellungnahme

September 2025

Gesetz zur Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung (HKIVerwG) in Hessen

Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen erwarten von der öffentlichen Verwaltung digitale Services, die transparent, effizient und nutzerorientiert sind. Künstliche Intelligenz kann hierfür entscheidende Impulse setzen: von automatisierter Antragsbearbeitung und Chatbots über Prognosemodelle und Datenanalysen bis hin zu interner Unterstützung wie Dokumentenmanagement oder Übersetzungsdiensten. Der Einsatz von KI steigert Effizienz, Servicequalität und Resilienz, entlastet Mitarbeitende und erhöht die Handlungsfähigkeit in Krisensituationen. Zugleich bestehen erhebliche Herausforderungen bei der Einführung von KI-Lösungen durch veraltete öffentliche IT-Infrastrukturen, die mangelnde Qualität von öffentlichen Daten, komplexe Beschaffungsprozesse sowie rechtliche Unsicherheiten. Der vorliegende Gesetzentwurf stärkt zwar die rechtliche Klarheit und die Transparenz beim Einsatz von KI in der Verwaltung, schafft jedoch auch zusätzliche Dokumentationspflichten und birgt Risiken für Verzögerungen bei der Erbringung von Verwaltungsleistungen.



81%

der Unternehmen
bezeichnen KI als die
wichtigste Zukunfts-
technologie

Rahmenbedingungen für den Einsatz von KI in der öffentlichen Verwaltung

Die Bevölkerung hat eine sehr hohe Erwartung an digitale – und damit auch KI-gestützte – Verwaltungsleistungen: Über alle Altersgruppen wünschen sich 85–95 % mehr Nachdruck bei der Digitalisierung vor Ort. Die Menschen erwarten transparente Verfahren: 85 % möchten während der Antragsbearbeitung jederzeit Status und voraussichtliche Dauer online einsehen können. 82 % wünschen, dass Behörden Daten stärker untereinander austauschen, um Mehrfacheingaben zu vermeiden und 71 %

erwarten proaktives Verwaltungshandeln.¹ Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere Anwendungsfelder für KI in der öffentlichen Verwaltung: etwa intelligente Chatbots und Sprachassistenten, die automatische Klassifikation und Weiterleitung von Anträgen, Textgenerierung für Bescheide oder Standardkommunikation, Prognosemodelle zur Personal- und Ressourcenplanung, KI-gestützte Betrugserkennung in sensiblen Bereichen wie Sozialleistungen oder Steuerverwaltung, sowie Werkzeuge für die Auswertung großer Datenmengen, um evidenzbasierte politische Entscheidungen zu unterstützen. Auch interne Anwendungen – wie Dokumentenmanagement, Wissensdatenbanken oder automatisierte Übersetzungsdienste – können Verwaltungsabläufe erheblich beschleunigen und die Mitarbeiter entlasten.

In deutschen Unternehmen ist der KI-Einsatz in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen: Laut einer aktuellen Bitkom-Unternehmensbefragung nutzen im Jahr 2025 bereits 36 % der Unternehmen Künstliche Intelligenz, ein deutlicher Zuwachs gegenüber 2020, als es erst 6 % waren. 51 % der Unternehmen stimmen zu, dass Firmen ohne KI keine Zukunft haben. Hinzu kommt, dass die Mehrheit KI für entscheidend für ihre Wettbewerbsfähigkeit hält – die Unternehmen sehen die Technologie nicht mehr nur als Trend, sondern als Schlüsselfaktor für ihre Zukunftsfähigkeit. Zugleich berichten zahlreiche Unternehmen von erheblichem Implementierungsaufwand und offenen Fragen rund um die Regulierung. Mehr als die Hälfte der Unternehmen befürchten durch den europäischen AI Act mehr Nachteile als Vorteile für deutsche Unternehmen.²

Die Muster aus der Unternehmensbefragung sind auch für den öffentlichen Sektor relevant, weil die strukturellen Herausforderungen vergleichbar sind. Unternehmen und Behörden stehen beide vor der Aufgabe, komplexe Prozesse effizienter zu gestalten, rechtliche Rahmenbedingungen einzuhalten und zugleich Vertrauen bei Nutzenden aufzubauen. Die Ergebnisse aus der Wirtschaft zeigen, dass KI dort Wirkung entfaltet, wo sie in klar abgegrenzte Aufgaben integriert wird – genau solche Anwendungsszenarien lassen sich auch in der Verwaltung identifizieren (z. B. Antragsprüfung, Wissensmanagement, Assistenzdienste). Ebenso deutlich wird: Interoperabilität, Transparenz und Herkunft der Systeme sind für Unternehmen erfolgskritisch – in Verwaltungen ist dieser Aspekt ebenfalls von hoher Relevanz. Schließlich machen die Unternehmenszahlen sichtbar, dass übermäßige Regulierung und unklare Zuständigkeiten den Einsatz hemmen – ein Muster, das auch Verwaltungen betreffen kann, wenn rechtliche Vorgaben zu starr oder zu komplex formuliert sind. Insgesamt sprechen die Zahlen für einen konsequenten, nutzerzentrierten KI-Einsatz in Behörden – mit Fokus auf spürbaren Serviceverbesserungen, transparenten Prozessen und einer verantwortungsvollen Umsetzung.

¹ Bitkom-Analyse: 60 Prozent der Verwaltungsleistungen sind online verfügbar. Grundlage der Angaben ist eine Befragung, die Bitkom Research im Auftrag des Digitalverband Bitkom durchgeführt hat. Dabei wurden 1.005 Personen in Deutschland ab 18 Jahren telefonisch befragt. Die Befragung fand im Zeitraum von KW 27 bis KW 32 2025 statt. Die Umfrage ist repräsentativ.

² Bitkom-Analyse: Durchbruch bei Künstlicher Intelligenz. Grundlage der Angaben ist eine Umfrage, die Bitkom Research im Auftrag des Digitalverbands Bitkom durchgeführt hat. Dabei wurden 604 Unternehmen in Deutschland ab 20 Beschäftigten telefonisch befragt. Die Befragung fand im Zeitraum von KW 27 bis KW 32 2025 statt. Die Umfrage ist repräsentativ.

Anwendungsszenarien für den Einsatz von KI in der Verwaltung

Künstliche Intelligenz kann in der öffentlichen Verwaltung in vielfältiger Weise eingesetzt werden, um Prozesse effizienter, nutzerfreundlicher und resilienter zu gestalten. Ein zentrales Einsatzfeld liegt in der **Optimierung von Verwaltungsprozessen**: KI-Systeme können Anträge automatisch erfassen, sortieren und klassifizieren, wodurch Bearbeitungszeiten verkürzt und Bearbeitungsfehler reduziert werden. Beispiele reichen von der automatisierten Erkennung relevanter Dokumente in Baugenehmigungsverfahren bis hin zur Nutzung von KI für die Priorisierung eingehender Anliegen in Bürgerämtern. Solche Automatisierungen ermöglichen nicht nur eine Beschleunigung, sondern auch eine Flexibilisierung der Abläufe, da Ressourcen bedarfsgerecht gesteuert werden können.

Darüber hinaus bietet KI Potenzial zur **Unterstützung der Mitarbeitenden**. In vielen Behörden steigen die Arbeitslast und der Druck auf das Personal kontinuierlich, sei es durch wachsende Komplexität der Rechtslage oder demografische Engpässe. KI-gestützte Assistenten können Beschäftigte entlasten, indem sie Routineaufgaben übernehmen – etwa die Vorprüfung von Unterlagen, die Erstellung standardisierter Bescheide oder die automatische Generierung von Antwortentwürfen. Auch Chatbots und Sprachassistenten sind mittlerweile in Pilotprojekten erprobt, um häufig gestellte Fragen zu beantworten oder Bürgerinnen und Bürger durch digitale Antragsprozesse zu führen. So bleibt den Mitarbeitenden mehr Zeit für individuelle, komplexe Fälle, die menschliche Expertise erfordern.

Ein weiterer Vorteil liegt in der **Steigerung der Resilienz der Verwaltung**. Krisensituationen wie die Corona-Pandemie oder die Aufnahme Geflüchteter haben gezeigt, dass Verwaltungen kurzfristig auf massive Mehrbelastungen reagieren müssen. KI-gestützte Systeme können dabei helfen, Kapazitäten schneller hochzufahren, durch Prognosen Engpässe frühzeitig sichtbar zu machen und Arbeitsströme dynamisch anzupassen. Zudem lassen sich über Simulationen und Szenarien mögliche Auswirkungen von politischen Maßnahmen im Voraus analysieren, was die Planungs- und Anpassungsfähigkeit erheblich stärkt.

Schließlich ermöglicht KI einen deutlich besseren **Zugang zu Informationen**. Behörden verfügen über große Mengen an Daten, die bislang oft in isolierten Systemen liegen und nur begrenzt genutzt werden. KI-gestützte Analysetools können bestehende Datenbestände erschließen, Zusammenhänge sichtbar machen und Entscheidungsprozesse fundierter gestalten. Gleichzeitig eröffnen sich neue Informationsquellen: Durch den Einsatz von Sprach- und Bilderkennung lassen sich Bürgeranliegen, die per Text, Sprache oder Bild eingehen, schneller verarbeiten; durch semantische Suchtechnologien können Verwaltungsmitarbeitende benötigte Informationen über Vorschriften oder Fallakten gezielt und zeitnah auffinden.

Insgesamt zeigt sich: KI kann die Verwaltung zugleich **schneller, nutzerfreundlicher und widerstandsfähiger** machen. Sie entlastet Mitarbeitende, verbessert die Servicequalität für Bürgerinnen und Bürger und trägt dazu bei, dass Verwaltungen auch in Ausnahmesituationen handlungsfähig bleiben.

Herausforderungen bei der Nutzung von KI-Lösungen durch die Verwaltung

Die Einführung von KI scheitert in der Verwaltung oft weniger an der Technologie als an den Grundlagen: heterogene, veraltete IT-Landschaften, fehlende Schnittstellen und uneinheitliche IT-Standards bremsen Automatisierung und Skalierung. Nötig sind moderne, API-fähige Architekturen, einheitliche Identitäts- und Berechtigungsdienste sowie eine gemeinschaftliche Nutzung zentraler Basiskomponenten einer digitalen Verwaltung. Für die Skalierung von KI-Diensten braucht es zudem plattformbasierte Cloud-Infrastrukturen, die Entwicklungs-, Test- und Betriebsprozesse standardisieren.

Ein weiteres Risiko ist die Datenqualität: unvollständige und inkonsistente Verwaltungsdaten verhindern verlässliche Modelle. Abhilfe schaffen klare Vorgaben zum Umgang mit Behördendaten (Data Governance), ein semantisches Datenmodell über Verwaltungseinheiten hinweg und die verbindliche Nutzung von einheitlichen Metadaten.

Zudem hemmen in vielen Fällen komplexe Beschaffungsprozesse den Einsatz digitaler Innovationen in der Verwaltung. Eine Vereinfachung und Beschleunigung würde bspw. durch die Einführung eines Marktplatzes für cloudbasierte KI auf Basis eines dynamischen Beschaffungsmodells (DBS) eintreten.³

Bewertung des Gesetzentwurfs

Positiv und sehr zu begrüßen ist, dass der Entwurf rechtliche Klarheit und eine Erlaubnisnorm schafft: KI „soll dort eingesetzt werden, wo sie die Arbeit der öffentlichen Verwaltung besser, effizienter und effektiver machen“ und wird zugleich an die Vorgaben des EU-AI-Act angebunden – das erleichtert Beschaffung und Einführung in der Fläche.

Ebenfalls zu begrüßen sind Transparenz und Aufsicht: Zentrale Anlaufstelle, Transparenzregister und die KI-Rüge können Vertrauen stärken, wenn sie praxistauglich umgesetzt werden. Transparenz über den Einsatz von KI in der Verwaltung ist grundsätzlich sinnvoll: Ein einfacher Hinweis, dass ein System KI nutzt, ist leicht umzusetzen und stärkt Nachvollziehbarkeit sowie Rechtssicherheit für Bürger und Bürgerinnen. Die im Entwurf vorgesehene pflichtige Eintragung aller KI-Systeme in ein Transparenzregister, einschließlich Low-Risk-Tools wie Schreib- oder Übersetzungsassistenten, kann jedoch erhebliche personelle und administrative Aufwände verursachen und Verwaltungsprozesse verzögern, ohne dass der Schutz der Betroffenen dadurch spürbar steigt. Insbesondere die Vielzahl der geforderten Angaben; Anbieter, Anwendungszweck, Hochrisiko-Einstufung, Datenquellen, Speicherort, Energieverbrauch und Emissionen – bindet Kapazitäten, die andernfalls für operative Aufgaben genutzt werden könnten.

³ Details zur Ausgestaltung eines Marktplatzes für cloudbasierte IT-Lösungen finden sich im Bitkom-Positionspapier „Zentraler Marktplatz für cloudbasierte IT im öffentlichen Sektor“.

Die KI-Rüge sichert Rechte, kann aber Verfahren spürbar verzögern: Die vorgesehene automatische Rechtsfolge, dass ein Verwaltungsakt bei Erhebung einer KI-Rüge als nicht bekanntgegeben gilt und neu ausschließlich durch eine natürliche Person erlassen werden muss - schafft erhebliche Rechts- und Planungssicherheitseinbußen. Diese Regelung lädt zu strategischer Nutzung ein, kann zeitkritische Verwaltungsakte lähmen (z. B. Genehmigungen, Sicherheitsentscheidungen) und verursacht hohe personelle sowie finanzielle Belastungen für die Verwaltung; zugleich gefährdet sie Investitions- und Betriebsentscheidungen Dritter, die auf Bestandskraft der Entscheidungen angewiesen sind. Aus Bitkom-Sicht sind deshalb klar definierte Leitplanken nötig (z. B. Prüfungsvoraussetzungen, kurzfristige Eingangs-/Prüffristen, Missbrauchs-Sanktionen oder nur vorläufige Aussetzungen bei hinreichendem Risiko), statt einer pauschalen automatischen Außerkraftsetzung. Beim Dateneinsatz fürs Training schafft der Entwurf zwar einen Rahmen, koppelt ihn aber an enge Bedingungen (Verhältnismäßigkeit, Zweckbezug, Pseudonymisierung); ohne ergänzende Leitlinien droht Unsicherheit, die Pilotierungen bremsen könnte.

Bitkom vertritt mehr als 2.200 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.

Herausgeber

Bitkom e.V.

Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartner

Marc Danneberg | Leiter Public Sector

T 030 27576-526 | m.danneberg@bitkom.org

Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK Digitale Verwaltung

Copyright

Bitkom 2024

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.

Schriftliche Stellungnahme

von Ann Cathrin Riedel, Geschäftsführerin NExT e.V., für die öffentliche Anhörung am 06. November 2025 zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gesetz zur Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung (HKIVerwG)“ – Drucksache. 21/2273

Kontakt

Ann Cathrin Riedel
Geschäftsführerin
NExT e. V.
Netzwerk: Experten für die digitale
Transformation der Verwaltung
next-netz.de
E-Mail: anncathrin.riedel@next-netz.de

Postanschrift

NExT e. V.
Prinzessinnenstraße 8 – 14
10969 Berlin

Zuständiges Registergericht:

Eingetragen beim Amtsgericht
Charlottenburg,
Vereinsregisternummer: VR 36904 B

Kontaktdaten

Telefon: 030 23 59 8650
E-Mail: info@next-netz.de
Internet: www.next-netz.de

Vorstand:

Dr. Alfred Kranstedt, Vorsitzender | Jan Klumb, stellv. Vorsitzender
| Dr. Hans-Günter Gaul, Schatzmeister | Vincent Patermann |
Yvonne Balzer | Dr. Astrid Schumacher | Elisabeth Paul | Martina
Nolte | Dr. Hauke Traulsen | Shéhérazade Preuß

Kontoverbindung

IBAN DE46 4306 0967 1343 0843 00 BIC
GENODEM1GLS
Bank GLS Bank

Die Satzung des NExT e. V. erfüllt die
satzungsmäßigen Voraussetzungen nach den §§
51, 59, 60 und 61 AO.

Vorbemerkung:

NEXt e. V. ist ein gemeinnütziger Verein, der 2018 aus der Verwaltung heraus gegründet wurde. Der Verein organisiert ein Netzwerk von Expert:innen aus der Verwaltung, die täglich an Themen der Verwaltungstransformation und -digitalisierung arbeiten. Unsere Expert:innen finden sich auf allen föderalen und allen hierarchischen Ebenen wieder. Die knapp 6.000 Expert:innen und Praktiker tauschen sich bei uns in sogenannten „Communities of Practice“ und diversen anderen Formaten aus. Dabei werden u.a. Best Practices vorgestellt und diskutiert, die zur Inspiration und Nachahmung dienen. Die Teilnahme an unseren Angeboten ist kostenlos.

Zum Gesetzentwurf:

Künstliche Intelligenz (KI) ist nicht nur in aller Munde, sie wird unsere Gesellschaft tiefgreifend verändern. Dazu gehört auch die Verwaltung und die Art, wie sie arbeitet und Entscheidungen herbeiführt. Es ist daher zu begrüßen, dass mit einem Gesetzentwurf für einen Einsatz von künstlicher Intelligenz in der Verwaltung gesorgt werden soll, der den rechtsstaatlichen Prinzipien folgt und den Menschen in den Mittelpunkt stellt.

Richtigerweise wird in dem Gesetzentwurf betont, dass die Verwaltung bereits heute unter einem Fachkräftemangel leidet. Der demografische Wandel wird bis zum Ende des Jahrzehnts für noch erheblichere Personaleinbußen in der Verwaltung sorgen. Mit der Pensionierung und Verrentung der Fachkräfte verschwindet auch ein enormer Wissens- und Erfahrungsschatz. Auch um diesen zu sichern – dies sei an dieser Stelle angemerkt – eignen sich KI-Anwendungen, die bereits in der Erprobung sind.

Postanschrift

NEXt e. V.
Prinzessinnenstraße 8 – 14
10969 Berlin

Zuständiges Registergericht:

Eingetragen beim Amtsgericht
Charlottenburg,
Vereinsregisternummer: VR 36904 B

Kontaktdaten

Telefon: 030 23 59 8650
E-Mail: info@next-netz.de
Internet: www.next-netz.de

Vorstand:

Dr. Alfred Kranstedt, Vorsitzender | Jan Klumb, stellv. Vorsitzender
| Dr. Hans-Günter Gaul, Schatzmeister | Vincent Patemann |
Yvonne Balzer | Dr. Astrid Schumacher | Elisabeth Paul | Martina
Nolte | Dr. Hauke Traulsen | Shéhérazade Preuß

Kontoverbindung

IBAN DE46 4306 0967 1343 0843 00 BIC
GENODEM1GLS
Bank GLS Bank

Die Satzung des NEXt e. V. erfüllt die
satzungsmäßigen Voraussetzungen nach den §§
51, 59, 60 und 61 AO.

KI ist nicht nur in aller Munde, sie wird auch gerne als Heilsbringer gesehen. Daher sei betont, dass häufig auch schon simple Automatisierungen oder der Einsatz von Robotic Process Automation (RPA) erhebliche Effizienzgewinne für die Arbeit in der Verwaltung und damit eine notwendige Entlastung der dort arbeitenden Menschen mit sich bringen können. Beides ist häufig sogar sinnvoller und birgt deutlich weniger Risiken. Auch simple einheitliche Schnittstellen und Datenstandards, gerade auch über Landesgrenzen hinweg, können zu einer erheblichen Arbeitsentlastung führen. Bei aller Begeisterung um die Möglichkeiten der KI sollten diese Dinge nicht aus dem Blick verloren werden.

Eine effiziente und digitale Transformation der Verwaltung sehen wir als wichtiges Element für die Stärkung des Vertrauens in die Demokratie an. Studien, wie der eGovernment MONITOR der Initiative D21¹ bestätigen auch in diesem Jahr abermals eine Korrelation zwischen dem Vertrauen in den Staat und guten, einfach nutzbaren, digitalen Anwendungen.

Auch die Zeit, die die Bearbeitung eines Verwaltungsanliegens braucht, ist für die Deutschen ein wichtiger Faktor. Daher sind bessere Prozesse innerhalb der Verwaltung unerlässlich.

Dass bei dem Einsatz von KI innerhalb der Verwaltung Transparenz ein wichtiges Gut ist, soll an dieser Stelle unterstrichen werden. Transparenzregister sind nicht nur für die Öffentlichkeit sinnvoll, sondern auch verwaltungsintern kann davon profitiert werden. Schließlich erleben wir regelmäßig, dass mehrfach Anwendungen neu entwickelt statt nachgenutzt werden, weil nicht bekannt ist, dass es die benötigte Anwendung bereits gibt. Das gilt sowohl zwischen den föderalen Ebenen und zwischen den Ländern als auch innerhalb eines Bundeslandes.

Postanschrift

NEXt e. V.
Prinzessinnenstraße 8 – 14
10969 Berlin

Zuständiges Registergericht:

Eingetragen beim Amtsgericht
Charlottenburg,
Vereinsregisternummer: VR 36904 B

Kontaktdaten

Telefon: 030 23 59 8650
E-Mail: info@next-netz.de
Internet: www.next-netz.de

Vorstand:

Dr. Alfred Kranstedt, Vorsitzender | Jan Klumb, stellv. Vorsitzender
| Dr. Hans-Günter Gaul, Schatzmeister | Vincent Patermann |
Yvonne Balzer | Dr. Astrid Schumacher | Elisabeth Paul | Martina
Nolte | Dr. Hauke Traulsen | Shéhérazade Preuß

Kontoverbindung

IBAN DE46 4306 0967 1343 0843 00 BIC
GENODEM1GLS
Bank GLS Bank

Die Satzung des NEXt e. V. erfüllt die
satzungsmäßigen Voraussetzungen nach den §§
51, 59, 60 und 61 AO.

Die notwendigen Vorbereitungen für den Einsatz von Künstlicher Intelligenz kommen in diesem Gesetzentwurf leider zu kurz. Richtigerweise wird viel Wert auf die Bürger:innen gelegt, die Informationen über KI-gestützte Entscheidungen bekommen sollen und, wie bereits erwähnt, soll entsprechende Transparenz für diese hergestellt werden.

Für einen kompetenten, rechtsstaatlichen und vor allem, wie beschrieben, fairen und diskriminierungsfreien Einsatz, benötigt es aber auch entsprechend geschulte und ausgebildete Mitarbeiter:innen in der Verwaltung. Diese Aus- und Weiterbildung – ein Kapazitätsaufbau bei künstlicher Intelligenz – benötigt Ressourcen. Dazu gehören entsprechende Ausbildungsangebote und die Einplanung der dadurch entstehenden Kosten. Im Übrigen sollten diese Kompetenzen auch schon bei der Ausbildung, d.h. in den Curricula der entsprechenden Hochschulen und bei den Ausbildungsberufen zu finden sein. Auch hier ist noch erheblicher Nachholbedarf.

Es sei an dieser Stelle auch darauf hingewiesen, dass es durchaus zu Konflikten kommen kann, wenn gesetzlich festgehalten wird, dass KI sowohl fair als auch nicht-diskriminierend sein soll.

Beide Ziele klingen ehrenwert, können aber zu praktischen Problemen führen, da die formale Gleichbehandlung (nicht-Diskriminierung) und Fairness (gerechte Behandlung) nicht immer deckungsgleich sind. Probleme kommen hier u.a. durch das Arbeiten mit historischen Daten zustande, aber nicht nur. In den USA wurden hier bereits Erfahrungen in der Justiz mit dem Programm COMPASS gemacht, das zur Verstärkung der Diskriminierung Schwarzer geführt hat.²

Postanschrift

NEXt e. V.
Prinzessinnenstraße 8 – 14
10969 Berlin

Zuständiges Registergericht:

Eingetragen beim Amtsgericht
Charlottenburg,
Vereinsregisternummer: VR 36904 B

Kontaktdaten

Telefon: 030 23 59 8650
E-Mail: info@next-netz.de
Internet: www.next-netz.de

Vorstand:

Dr. Alfred Kranstedt, Vorsitzender | Jan Klumb, stellv. Vorsitzender
| Dr. Hans-Günter Gaul, Schatzmeister | Vincent Patermann |
Yvonne Balzer | Dr. Astrid Schumacher | Elisabeth Paul | Martina
Nolte | Dr. Hauke Traulsen | Shéhérazade Preuß

Kontoverbindung

IBAN DE46 4306 0967 1343 0843 00 BIC
GENODEM1GLS
Bank GLS Bank

Die Satzung des NEXt e. V. erfüllt die
satzungsmäßigen Voraussetzungen nach den §§
51, 59, 60 und 61 AO.

Ein sinnvoller Einsatz von KI benötigt vielfältige Kompetenzen. Es sei an dieser Stelle auf eine entsprechende Studie der Bertelsmann Stiftung verwiesen³, die sieben Kompetenzarten identifiziert hat, von denen nur eine eine rein technische ist. Verwaltung braucht entsprechend dieser Kompetenzarten Personal, das die Implementierung und Nutzung von KI gestalten kann. Die Einstellungspraxis und Berufslaufbahnen müssen sich hierfür entsprechend anpassen.

Entsprechende Fähigkeiten von Mitarbeitenden sind auch wichtig, um eine sogenannte Auftraggeberkompetenz vorzuweisen. KI-Systeme werden künftig beschafft werden: Vom freien Markt oder Entwicklungen von IT-Dienstleistern. Häufig unterstützen hierbei Beratungsunternehmen. Diese Unterstützung ist aufgrund des beschriebenen Fachkräftemangels sicherlich in Teilen sehr sinnvoll, jedoch sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass Verwaltung eigene Kompetenzen benötigt, um eben jene Berater zu steuern und beschaffte KI-Systeme selbst bewerten zu können. Verwaltung steht hier in der Verantwortung. Nur so können die richtigerweise geforderten Anforderungen an KI-Systeme auch gewährleistet werden. Eigene (KI-)Kompetenzen in der Verwaltung sind ein wichtiger Bestandteil der digitalen Souveränität der Verwaltung.

Der Einsatz von KI kann zu Effizienzgewinnen führen. Teilweise entsteht auch eine sogenannte Digitalisierungsdividende, also ein monetärer Vorteil. Vornehmlich sollte hier aber eine Entlastung der Mitarbeitenden im Fokus stehen, die von repetitiven Arbeiten entlastet werden oder bei Komplexitätsreduktionen unterstützt werden könnten. All dies gerade auch in Anbetracht des bereits genannten erheblichen Fachkräftemangels. Der Einsatz von KI hat allerdings auch Kosten – nicht nur für den Betrieb. Der notwendige Kompetenzaufbau wurde bereits angesprochen.

Postanschrift

NEXt e. V.
Prinzessinnenstraße 8 – 14
10969 Berlin

Zuständiges Registergericht:

Eingetragen beim Amtsgericht
Charlottenburg,
Vereinsregisternummer: VR 36904 B

Kontaktdaten

Telefon: 030 23 59 8650
E-Mail: info@next-netz.de
Internet: www.next-netz.de

Vorstand:

Dr. Alfred Kranstedt, Vorsitzender | Jan Klumb, stellv. Vorsitzender
| Dr. Hans-Günter Gaul, Schatzmeister | Vincent Patemann |
Yvonne Balzer | Dr. Astrid Schumacher | Elisabeth Paul | Martina
Nolte | Dr. Hauke Traulsen | Shéhérazade Preuß

Kontoverbindung

IBAN DE46 4306 0967 1343 0843 00 BIC
GENODEM1GLS
Bank GLS Bank

Die Satzung des NEXt e. V. erfüllt die
satzungsmäßigen Voraussetzungen nach den §§
51, 59, 60 und 61 AO.

Die Investitionen und laufenden Kosten für den Einsatz solcher Technologien sollten nicht unterschätzt werden, aber eben auch getätigt werden, da andernfalls die Verwaltung aufgrund des fehlenden Personals und der Überlastung des bestehenden nicht mehr leistungsfähig sein wird. Die monetären Vorteile könnten ggf. deutlich geringer als erwartet ausfallen und auch erst in einigen Jahren eintreten. Daher sei auch hier nochmals darauf verwiesen, dass häufig bereits deutlich günstigere Automatisierungen oder Schnittstellen ausreichend sein können. KI sollte nie um der KI wegen eingeführt werden – auch wegen der Kosten und ökologischen Bilanz.

Wichtig ist, wie der Gesetzentwurf vorgibt, dass Bürger:innen Widerspruch gegenüber automatisiert getroffenen Entscheidungen einlegen können. Dazu müssen sie darüber informiert werden, dass es sich um eine solche handelt. Wie dramatisch falsche Entscheidungen in das Leben von Menschen eingreifen können, bis hin zum Suizid, zeigt der Fall der Niederlande⁴. Dort ist die Regierung Rutte über jahrelange fehlerhafte automatisiert erstellte Bescheide für Sozialleistungen schlussendlich gestürzt. Die Widerspruchsmöglichkeit und Verpflichtung zur menschlichen Überprüfung bedeuteten aber auch, dass darüber aufgeklärt werden muss, dass der Mensch Maschinen gegenüber einem Bias hat und dessen Berechnungen vertraut. Um darüber zu informieren und sensibilisieren sein nochmals auf den Kompetenzaufbau innerhalb der Verwaltung verwiesen (sog. Automation Bias).

¹ <https://initiated21.de/publikationen/egovernment-monitor/2025>

² <https://www.technologyreview.com/2019/10/17/75285/ai-fairer-than-judge-criminal-risk-assessment-algorithm/>

³ <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/reframetech-algorithmen-fuers-gemeinwohl/projektnachrichten/orientierung-im-kompetenzdschungel>

⁴ <https://netzpolitik.org/2021/kindergeldaffaere-niederlande-zahlen-millionenstrafe-wegen-datendiskriminierung/>

Postanschrift

NEXt e. V.
Prinzessinnenstraße 8 – 14
10969 Berlin

Zuständiges Registergericht:

Eingetragen beim Amtsgericht
Charlottenburg,
Vereinsregisternummer: VR 36904 B

Kontaktdaten

Telefon: 030 23 59 8650
E-Mail: info@next-netz.de
Internet: www.next-netz.de

Vorstand:

Dr. Alfred Kranstedt, Vorsitzender | Jan Klumb, stellv. Vorsitzender
| Dr. Hans-Günter Gaul, Schatzmeister | Vincent Patermann |
Yvonne Balzer | Dr. Astrid Schumacher | Elisabeth Paul | Martina
Nolte | Dr. Hauke Traulsen | Shéhérazade Preuß

Kontoverbindung

IBAN DE46 4306 0967 1343 0843 00 BIC
GENODEM1GLS
Bank GLS Bank

Die Satzung des NEXt e. V. erfüllt die
satzungsmäßigen Voraussetzungen nach den §§
51, 59, 60 und 61 AO.

Stellungnahme zum des Gesetzentwurfs „Gesetz zur Regelung des Einsatzes von Künstlicher Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen“

(Drucksache 21/2273)

Prof. Dr. Kristian Kersting TU Darmstadt, Hessian.AI, DFKI
24. Oktober 2025

Zusammenfassung. *Der Gesetzentwurf ist ein begrüßenswerter und notwendiger Schritt, um den Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) in der Verwaltung rechtlich und ethisch zu rahmen. Er signalisiert, dass Hessen beim technologischen Wandel nicht Zuschauer sein will, sondern Regeln setzt, die Bürgerrechte schützen und Innovation ermöglichen. Positiv hervorzuheben ist auch, dass der Entwurf Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Risikoorientierung zum Leitprinzip erhebt. Gleichzeitig bleibt er in wesentlichen Punkten zu defensiv und technisch unscharf. Er unterschätzt die Chancen von KI für eine effizientere, bürgernähere Verwaltung und verallgemeinert technische Sachverhalte etwa durch die pauschale Darstellung von KI-Systemen als „Black Boxes“. Das Gesetz sollte drei Ziele klarer formulieren und operativ unterlegen:*

- 1. KI als Werkzeug für eine leistungsfähige, menschenzentrierte Verwaltung,*
- 2. Rechtssicherheit und technische Differenzierung, statt pauschaler Vorsicht,*
- 3. Verantwortung und Souveränität durch Kompetenz, Infrastruktur, Nachhaltigkeit und Aufklärung.*

Zentral für das Gesetz sollten auch eine starke Ausstattung der zu gründenden Zentralen Anlaufstelle für Künstliche Intelligenz (ZAKI), die Einbindung wissenschaftlicher Expertise aus Hessen (u.a. hessian.AI, DFKI, ZEVEDI), eine klare Regelung menschlicher Kontrolle bei automatisierten Entscheidungen sowie eine breit angelegte Aufklärungsoffensive für Bürgerinnen und Bürger. So kann Hessen zeigen, dass Regulierung und Innovation keine Gegensätze sind – sondern gemeinsam die Grundlage einer demokratisch kontrollierten, leistungsfähigen und souveränen Verwaltung bilden.

1. KI als Hebel für eine moderne Verwaltung

Künstliche Intelligenz (KI) ist kein fernes Zukunftsthema mehr. KI-Systeme sind längst Teil des Alltags. Der demografische Wandel, die zunehmende Komplexität von Verwaltungsaufgaben und die Erwartungen an schnellere, digital gestützte Verfahren machen den Einsatz von KI auch in der Verwaltung unvermeidlich. Einfach gesagt: Die Verwaltung muss effizienter werden, allein schon, weil immer weniger Menschen immer mehr Aufgaben übernehmen. KI-Systeme können hier helfen. Sie können Routinetätigkeiten übernehmen, Dokumente vorprüfen, Anträge auf Vollständigkeit und Plausibilität checken und Mitarbeitende entlasten. Sie können Bürgerinnen und Bürger frühzeitig informieren und damit viele Nachfragen vermeiden. Richtig eingesetzt, schafft sie Zeit für das, was menschliches Urteilsvermögen wirklich braucht: die komplexen Entscheidungen, die nicht automatisiert werden dürfen. Insofern ist der Gesetzentwurf ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung. Er schafft Rechtssicherheit, wo bislang Unsicherheit herrschte, und legt den Grundstein für einen verantwortungsvollen Umgang mit KI in der Verwaltung.

Der vorliegende Entwurf zur Nutzung von KI in der öffentlichen Verwaltung enthält eine Reihe richtiger und ausdrücklich zu begrüßender Ansätze. Er zeigt, dass die Bedeutung eines verantwortungsvollen, rechtssicheren und bürgernahen Umgangs mit KI-Technologien erkannt wurde.

Besonders positiv hervorzuheben ist, dass der Entwurf klar festhält: Die öffentliche Verwaltung muss ihre eigenen Werte und rechtlichen Maßstäbe in die Entwicklung und Anwendung von KI-Systemen einbringen. KI darf nicht als technisches Fremdelement verstanden werden, sondern muss den Grundprinzipien unseres Rechtsstaats entsprechen. Jedes System, das in hessischen Behörden eingesetzt wird, muss sich daher an deutsches Recht, an Datenschutzvorgaben sowie an die Grundsätze der Gleichbehandlung binden lassen.

Ein zentraler Punkt ist die Betonung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Bürgerinnen und Bürger dürfen nicht mit automatisierten Entscheidungen konfrontiert werden, deren Herkunft, Logik oder Begründung im Dunkeln bleibt. Verwaltungshandeln muss auch im digitalen Zeitalter nachvollziehbar, überprüfbar und verständlich bleiben. Es ist zu begrüßen, dass der Entwurf diesen Anspruch ausdrücklich formuliert und so die Grundlage für Vertrauen in neue Technologien legt.

Der Entwurf betont zu Recht den Vorrang menschlicher Kontrolle. Das muss im praktischen Verwaltungseinsatz konsequent umgesetzt werden. KI-Systeme dürfen Entscheidungen vorbereiten, aber als Leitsatz nicht autonom über Menschen entscheiden. Der Mensch bleibt derjenige, der fachlich, rechtlich und ethisch Verantwortung trägt. Das erfordert klare Prinzipien: „AI in the Loop“ bei Entscheidung mit Personenbezug, nachvollziehbare Dokumentation der menschlichen Prüfung, und regelmäßige Überprüfung automatisierter Routinen, um schleichende Entmündigung zu vermeiden.

Der vorgesehene risikobasierte Ansatz ist ebenfalls sachgerecht und folgt der Sicht des EU AI Acts. Ein einfacher Chatbot, der Bürgeranfragen beantwortet, ist anders zu bewerten als ein System, das über Sozialleistungen, Steuern oder Verwaltungsentscheidungen mit unmittelbarer Rechtswirkung mitentscheidet. Diese Differenzierung schafft Augenmaß und verhindert sowohl Über- als auch Unterregulierung.

Von besonderer Bedeutung ist schließlich der Aufbau eigener Fachkompetenz innerhalb der Verwaltung. Nur wer selbst Expertise auf dem Gebiet der KI besitzt, kann externe Anbieter kritisch prüfen, die Funktionsweise eingesetzter Systeme verstehen und Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen. Damit wird Vertrauen geschaffen – innerhalb der Verwaltung ebenso wie bei den Bürgerinnen und Bürgern.

Insgesamt legt der Entwurf ein solides und zukunftsorientiertes Fundament für den verantwortungsvollen Einsatz von KI in der öffentlichen Verwaltung. Er verbindet technologische Offenheit mit rechtsstaatlicher Klarheit und setzt auf Kompetenz, Transparenz und Bürgernähe. Diese Grundhaltung ist ausdrücklich zu unterstützen.

2. Chancen nutzen, Schwächen beseitigen

Der Gesetzentwurf setzt ein wichtiges Signal für den verantwortungsvollen Umgang mit Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung. Doch er bleibt an einigen Stellen zu vorsichtig und sollte technisch noch genauer formuliert werden. Das Land Hessen hat die Chance, Vorreiter zu sein, der über die reine Regulierung hinausgeht und die Chancen der Technologie offensiv nutzt.

KI als Hebel für eine moderne Verwaltung. Der Entwurf betont zwar KI-Systeme als Werkzeuge, die die Leistungsfähigkeit des Staates erhöhen können, betont am Ende aber doch wieder die Risiken. Dabei erwarten Bürgerinnen und Bürger zu Recht, dass KI positiv zur Beschleunigung, Vereinfachung und besseren Zugänglichkeit von

Verwaltungsprozessen beiträgt. Gerade in Zeiten des Fachkräftemangels kann KI Routinearbeiten übernehmen, Anträge vorprüfen und Bürgerinnen und Bürger frühzeitig informieren – solange die rechtliche Verantwortung klar beim Menschen bleibt. Es sollte eine klare Vision formuliert werden: *KI darf nicht nur reguliert, sondern aktiv als Werkzeug der Verwaltungsmodernisierung verstanden werden.*

Vertrauen entsteht durch Verständnis, nicht nur Kontrolle. Ein zentrales Anliegen des Entwurfs ist Transparenz. Das ist richtig und notwendig. Allerdings wird KI wiederholt als „Black Box“ beschrieben – ein Begriff, der technisch verkürzt ist. Viele KI-Systeme, wie Entscheidungsbäume, Regressionsmodelle oder wissensbasierte Systeme, sind vollständig erklärbar. Selbst komplexe neuronale Modelle werden zunehmend interpretierbar und steuerbar. Hier braucht das Gesetz Differenzierung. Nicht alle KI-Systeme sind intransparent, und nicht jedes KI-System braucht die gleiche Form der Erklärung. Und aa, Verwaltungshandeln mit KI muss für Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar sein, ganz klar, aber die Transparenz sollte trotzdem zweistufig erfolgen: allgemein verständlich für Bürgerinnen und Bürger (was tut die KI, wozu wird sie eingesetzt?), und technisch nachvollziehbar für Fachleute und Prüfinstanzen (wie funktioniert sie und welche Grenzen hat sie?).

Vertrauen in KI entsteht nicht allein durch Kontrolle, sondern durch Verständnis. Dafür braucht es technische Kompetenz, offene Kommunikation und eine Kultur der Aufklärung – nicht nur innerhalb der Verwaltung, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit. Es sollte eine flankierende Aufklärungsinitiative für Bürgerinnen und Bürger geben sowie eine Verpflichtung der Landesverwaltung, Schulungen und Fortbildungen zu KI-Kompetenzen anzubieten. Nur eine fachkundige Verwaltung kann souverän handeln.

Menschliche Verantwortung bleibt zentral. Der Entwurf betont zu Recht den Vorrang menschlicher Kontrolle, was man als „AI in the Loop“ bezeichnen könnte. KI soll menschliche Entscheidungen unterstützen, nicht ersetzen. Das Gesetz sollte dies als Leitsatz in den Vordergrund stellen.

Kompetenzzentren statt Kontrollstellen. Die vorgesehene Zentrale Anlaufstelle für Künstliche Intelligenz (ZAKI) ist ein wichtiger Schritt und eine zentrale Innovation. Entscheidend wird sein, was sie tut: Ob sie reine Marktaufsicht bleibt oder ob sie zu einem echten Kompetenzzentrum wird, das Verwaltung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft vernetzt. Sie sollte jedoch keine reine Verwaltungsstelle sein, sondern als echtes Kompetenzzentrum agieren und technisch, methodisch und personell stark untermauert sein. ZAKI sollte eng mit den bestehenden hessischen KI-Einrichtungen wie hessian.AI, dem DFKI Darmstadt, ZEVEDI, dem AI Quality & Testing Hub, dem KI Innovationslab sowie der AI Factory JAIF zusammenarbeiten. Nur wenn die dortige wissenschaftliche und technische Expertise mitgedacht werden, kann ZAKI seine Rolle als Prüf- und Beratungsstelle für den Einsatz von KI in der Verwaltung wirksam erfüllen.

Ergänzend dazu sollte Hessen eine zweite Säule andenken: das HAISI (Hessian AI Safety Institute). Das HAISI befasst sich mit der Frage, wie gesellschaftliche und normative Werte in die Entwicklung, Gestaltung sowie die Methoden und Modelle der KI integriert werden können. Ziel ist es, sicherzustellen, dass KI in Hessen im Einklang mit menschlichen, gesellschaftlichen und rechtlichen Grundprinzipien konzipiert, entwickelt und eingesetzt werden kann. Damit entsteht eine zukunftsfähige Struktur mit bundesweiter Strahlkraft: ZAKI = praxisnahe Beratungs- und Prüfstruktur für die Verwaltung, und HAISI = Methodische Entwicklung, gesellschaftliche und normative Einbettung.

Hessen könnte damit bundesweit Maßstäbe setzen und echte digitale Souveränität entwickeln. Es könnte technische Prüfungen und Audits durchführen können, Standards und Qualitätsrichtlinien für den KI-Einsatz entwickeln, Schulungen und Fortbildungen für Verwaltungsmitarbeitende anbieten und die Methoden der KI weiterentwickeln. So könnten

„Regulatory Sandboxes“ für KI-Pilotprojekte weitere Innovation in KI (für die Verwaltung) fördern, damit Hessen zum Vorbild für eine „lernende Verwaltung“ wird — eine Verwaltung, die technologische Kompetenz als Teil staatlicher Souveränität begreift.

Nachhaltigkeit und digitale Verantwortung. Natürlich verbrauchen KI-Systeme Energie, das darf man nicht verschweigen, und der globale Energieverbrauch von KI-Rechenzentren bis 2030 wird steigen. Daher sollte der Energieverbrauch schon alleine aus Kostengründen möglichst stark reduziert werden. Aber man muss den Verbrauch in Relation setzen. Wenn eine moderne, KI-gestützte Verwaltung Prozesse beschleunigt, Bürgerinnen und Bürger Wege spart und Anträge digital erledigt werden können, dann verbessert sich die Gesamtenergiebilanz. Wenn Menschen nicht mehr mit dem Auto zur Behörde fahren müssen, wenn Papierberge vermieden werden und Abläufe effizienter werden, dann spart das am Ende mehr Energie, als die KI-Systeme in der Verwaltung verbrauchen. Daher ist es empfehlenswert, Energieverbrauch und Datenhaltung transparent zu machen und, wo sinnvoll, auf europäische Rechenzentren wie AI-(Giga)Factories und Open-Source-Technologien zu setzen, um Unabhängigkeit und Nachhaltigkeit zu vereinen.

Handlungsempfehlungen. Die wesentlichen Handlungsempfehlungen im Überblick:

- A** KI aktiv nutzen: Der Gesetzestext sollte KI als Chance zur Modernisierung der Verwaltung betonen, nicht nur als Risiko.
- B** ZAKI stärken: Aufbau zu einem echten Kompetenzzentrum mit Forschungseinbindung, Schulungsauftrag und technischer Prüffunktion.
- C** Verständliche Transparenz: Einführung eines öffentlichen, leicht zugänglichen Informationsportals statt bloßer Registerpflicht.
- D** Menschliche Aufsicht sichern: KI darf unterstützen, aber Entscheidungen müssen nachvollziehbar menschlich verantwortet bleiben.
- E** Kompetenzen fördern: Fortbildungen, Pilotprojekte („KI-Sandboxes“) und Kooperationen mit Wissenschaftseinrichtungen fest verankern.
- F** Nachhaltigkeit konkretisieren: Energieeffizienz, Datenhoheit und Open-Source als Grundprinzip im KI-Einsatz.

3. Fazit

Hessen agiert nicht im luftleeren Raum. Mit dem europäischen AI Act liegt bereits ein umfassender Rechtsrahmen vor. Das Landesgesetz konkretisiert hier. Doppelprüfungen müssen allerdings vermieden werden. Darüber hinaus hat KI längst eine geopolitische Dimension: Wer über Daten, Chips und Modelle verfügt, hat Macht. Wenn Hessen nur reguliert, ohne in eigene Kompetenzen, offene Modelle und Infrastruktur zu investieren, droht Abhängigkeit von internationalen Konzernen. Ein starkes hessisches KI-Gesetz muss daher Regulierung und Eigenständigkeit verbinden. Es sollte die Verwaltung in enger Zusammenarbeit mit Forschung und Wirtschaft als Erprobungsraum für gemeinwohlorientierte KI begreifen.

Insgesamt ist der Gesetzentwurf ein wichtiger Schritt für den verantwortungsvollen Umgang mit KI in der Verwaltung. Er stärkt Rechtssicherheit, Transparenz und Bürgerrechte. Doch Hessen kann mehr: Das Land kann zeigen, dass KI nicht nur kontrolliert, sondern gestaltet werden kann und ein Werkzeug einer modernen, lernfähigen und demokratischen Verwaltung ist. Wenn Verwaltung, Wissenschaft und Gesellschaft gemeinsam an einer verantwortungsvollen, erklärbaren und effizienten Nutzung von KI arbeiten, kann Hessen bundesweit Maßstäbe setzen. Denn KI in der Verwaltung bedeutet nicht weniger Mensch, sondern mehr Zeit für das, was menschliches Urteil wirklich braucht: Verständnis, Verantwortung und Vertrauen.

Hessischer Städtetag * Frankfurter Straße 2 * 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Vorsitzende des Ausschusses für Digitales,
Innovation und Datenschutz
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Per E-Mail an: : a.junius@ltg.hessen.de und
e.jager@ltg.hessen.de.

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Gesetz zur Anwendung
von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung (HKIVerwG)
– Drucks. 21/2273 –**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zum
Gesetzentwurf Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Gesetz zur
Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung
(HKIVerwG) im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für
Digitales, Innovation und Datenschutz.

Der Hessische Städtetag erachtet es grundsätzlich als sinnvoll an,
den hessischen Kommunen und ihren Verwaltungen Orientierung,
Leitlinien und Unterstützung beim Einsatz von Künstlicher
Intelligenz (KI) bereitzustellen und sieht den Gesetzentwurf hierfür
als guten Impuls an.

Ihre Nachricht vom:
18.09.2025

Ihr Zeichen:
P 2.8

Unser Zeichen:
Wi/bm

Durchwahl:
0611/1702-21

E-Mail:
anja.wiesmeier@hess-staedtetag.de

Datum:
24.10.2025

Stellungnahme Nr.:
ST-087-2025

Verband der kreisfreien und
kreisangehöriger Städte im
Land Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Der vorliegende Gesetzentwurf führt jedoch in der gegenwärtigen Form eher zu weiteren Unsicherheiten, wobei sich eine Unausgewogenheit zwischen Kontrollinteresse und Verwaltungsrealität zeigt.

Es ist zu befürchten, dass damit die Vorteile eines Einsatzes von KI durch umfangreiche zusätzliche Bürokratie, unklare Zuständigkeiten und fehlende Ressourcenorientierung neutralisiert werden bzw. abschreckend bereits im Vorfeld der Einsatz von KI ausgeschlossen wird.

Der bestehende relevante Rechtsrahmen des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes, des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes und der übergeordnet geltenden Regelungen der Datenschutzgrundverordnung ermöglicht grundsätzlich technologieoffen und damit mit den unmittelbar geltenden Regelungen aus der KI-Verordnung den Einsatz von KI. So sehen wir vielmehr Bedarfe bei der Entlastung und finanziellen, personellen sowie organisatorischen Unterstützung von Kommunen durch Förderung von KI-Projekten, Aufbau von KI-Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch bundeseinheitliche Standards und Schulungen, Bereitstellung zentraler Plattformen, vereinfachten Meldepflichten für Routineverfahren, aber gerade auch in Klarstellungen des Landes Hessen zum Zusammenspiel bestehender Regelungen, um Doppelprüfungen und Auslegungskonflikte zu vermeiden.

Nachfolgend möchten wir kurz auf einige Punkte eingehen, welche die obigen Ausführungen stützen:

- **§ 8 Zentrale Anlaufstelle für Systeme künstlicher Intelligenz**

Eine Einrichtung einer bundesweiten Anlaufstelle auf Bundesebene wäre zu begrüßen, um einen „Flickenteppich“ aus einer Bundes- plus 16 Landeslaufstellen mit aufwändigen Abstimmungs-, Koordinations- und Vernetzungsprozessen zu vermeiden.

- **§ 9 Transparenzregister (generell: Datenschutz)**

Mit Blick auf den Datenschutz bleibt der Gesetzentwurf in mehreren Punkten zu unbestimmt, um eine DSGVO-konforme Umsetzung auf kommunaler Ebene sicherzustellen. Insbesondere die fehlende Konkretisierung zu Datenverarbeitung,

Verantwortlichkeit, Transparenz und Folgenabschätzungen erfordert Nachschärfungen.

- **§ 11 KI-Rüge**

Die Regelung könnte zu einer „Rügeflut“ und in der Praxis zu Verzögerungen bei der Bescheid-Erteilung und Widerspruchsbearbeitung führen. Die automatische „Nichtbekanntgabe“ des Verwaltungsakts bei einer KI-Rüge (§ 11 Abs. 2) erzeugt Rechtsunsicherheit – insbesondere in Verfahren mit Fristgebundenheit (z. B. Fördermittel, Baugenehmigungen).

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Stephan Gieseler
Direktor

House of Policy GmbH · Tal 15 · 80331 München

Hessischer Landtag
Ausschuss für Digitales, Innovation und Datenschutz
z.Hd. Fr. Junius / Fr. Jäger
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

House of Policy GmbH
Tal 15 · 80331 München

Tel +49 89 23685-400
Fax +49 89 23685-480

office@house-of-policy.com
www.house-of-policy.com

Geschäftsführer:
Dr. Marc Tenbücken

Amtsgericht München
HRB 272074

München, den 28.10.2025

Stellungnahme der House of Policy GmbH zum Entwurf eines Gesetzes zur Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung (HKIVerwG)

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns bei den Fraktionen des Hessischen Landtages für die Möglichkeit, zum Entwurf eines Gesetzes zur Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung (HKIVerwG) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Stellung zu nehmen.

Die House of Policy GmbH mit Büros in München, Berlin und Zürich berät Unternehmen mit innovativen Geschäftsmodellen zum Austausch mit Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Hierbei unterstützen wir sowohl Start- und Scale-Ups als auch etablierte Unternehmen aus der nationalen und internationalen Tech-Branche bei der Positionierung und der Interessenvertretung gegenüber der Bundes-, Landes-, und Kommunalpolitik in der DACH-Region sowie gegenüber der Europäischen Union.

FORMALE BEWERTUNG

Politische Initiativen, die den Einsatz moderner Datenverarbeitungsmethoden und insbesondere von Künstlicher Intelligenz in administrativen Prozessen fördern, sind ausdrücklich zu begrüßen. Der vorliegende Entwurf eines Landesgesetzes setzt hierfür jedoch nicht auf der richtigen Ebene an.

Die Europäische Union hat mehrfach erkennen lassen, dass sie die Verordnung (EU) 2024/1689 (KI-Verordnung) vereinfachen und in einzelnen Punkten weiter auslegen möchte. Seit ihrem

Inkrafttreten haben verschiedene Institutionen ergänzende Auslegungsbestimmungen veröffentlicht. Zudem besteht sowohl bei der Europäischen Kommission als auch beim Europäischen Parlament Interesse an der Überarbeitung einzelner Vorschriften. Diese laufenden Anpassungen könnten dazu führen, dass Teile des HKIVerwG in kurzer Zeit überholt oder obsolet werden. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte daher der Abschluss des europäischen Regelungsprozesses abgewartet werden, bevor landesrechtliche Regelungen getroffen werden.

Die Regulierung des Einsatzes von Künstlicher Intelligenz ist ein dynamisches Politikfeld, das eine kohärente und einheitliche Umsetzung auf nationaler Ebene erfordert. Ein Landesgesetz, das der noch ausstehenden nationalen Umsetzung der genannten Verordnung vorgreift, würde die Rechtssicherheit nicht erhöhen, sondern mindern.

Für eine effizientere Integration von Künstlicher Intelligenz in die öffentliche Verwaltung erscheint eine Überarbeitung bestehender Verwaltungsbestimmungen sinnvoller als ein eigenständiges Gesetz. Sollte der Gesetzgeber dennoch eine spezifische Regelung zum KI-Einsatz anstreben, könnte eine Anpassung des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVerwVfG) den gewünschten Effekt deutlich wirkungsvoller erzielen.

Zweifelhaft ist, ob eine gesetzliche Regelung überhaupt notwendig ist, um eine nahtlose Integration von Künstlicher Intelligenz in Verwaltungsprozesse zu erreichen. Erlasse und Verordnungen der zuständigen Landesstellen könnten denselben Zweck erfüllen, ohne neue gesetzliche Vorgaben zu schaffen. Die hessische Strategie „KI made in Hessen“ bietet hierfür bereits einen geeigneten Rahmen. Insbesondere das Handlungsfeld 4 „KI in der smarten Verwaltung entwickeln“ zeigt auf, wie die Landesregierung den Einsatz von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung vorantreiben kann. Eine konsequente Umsetzung dieser Strategie würde keine zusätzliche Rechtssetzung erfordern und somit unnötige bürokratische Belastungen für Verwaltung und Unternehmen vermeiden.

INHALTLICHE BEWERTUNG

Mit Blick auf die inhaltlichen Bestimmungen des vorliegenden Gesetzentwurfs gibt es einige Punkte, die die angestrebte Effizienzsteigerung in der Verwaltung teilweise konterkarieren könnten.

Dies betrifft vor allem die in §11 beschriebene KI-Rüge. Die grundsätzliche Ermöglichung einer Rüge bei allen Verwaltungsakten kann hier zu einer Doppelbelastung der Verwaltungsbeamten führen. Lt. § 5 Abs. 2 S. 1 und Abs. 3 S. 1 müssen Verwaltungsbeamte Gründe für das Befolgen der Entscheidungsvorschläge von künstlicher Intelligenz dokumentieren und mitteilen. Unter der hierdurch gerechtfertigten Annahme, dass Verwaltungsbeamte auch von Künstlicher Intelligenz getroffene Verwaltungsentscheidungen vor Bekanntgabe noch einmal überprüfen, macht die gegebene Möglichkeit eines kostenfreien Einspruchs und der nochmaligen zwangsweisen Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung einen möglichen Effizienzgewinn zunichte.

Die Gründung der unter § 8 beschriebenen Zentralen Anlaufstelle für Künstliche Intelligenz (ZAKI) als Marktaufsichtsbehörde für die Anwendung von Künstlicher Intelligenz in Hessen greift hier der klaren Benennung einer gesamtdeutschen Aufsichtsbehörde sowie einer einheitlichen und aufeinander abgestimmten Benennung von zuständigen Landesstellen vor. Eine uneinheitliche und unabgestimmte Benennung von zuständigen Stellen ist für Unternehmen, die

in mehreren Bundesländern aktiv sind, mehr als umständlich. Hier empfehlen wir ebenfalls, den Abschluss des nationalen Gesetzgebungsverfahrens und die daraus resultierende Festlegung der Zuständigkeiten abzuwarten.

Mit Blick auf das Transparenzregister ist insbesondere § 9 Abs. 2 Nr. 6 ungenau. Der Gesetzentwurf und dessen Begründung liefern hier keine klare Metrik der Messung von Energieverbrauch und Treibhausgasemissionen. So bleibt unklar, ob es sich um Energieverbrauch und Emissionen des gesamten Modells (aller globalen Anwender), eine Hochrechnung der an die Behörde gestellten Anfragen oder den Verbrauch bzw. die Emissionen pro Anfrage handelt. Gleichzeitig stellen die Sätze 5 u. 6. potenzielle Überschneidungen mit dem etablierten Datenschutzrecht dar.

FAZIT

Es bestehen Zweifel, ob das HKIVerwG als Landesgesetz mit Blick auf laufende nationale und supranationale Entscheidungsprozesse ein probates Mittel für die rechtssichere und effiziente Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung wäre. Darüber hinaus sehen wir mit Blick auf die Ausgestaltung des KI-Transparenzregisters und die Bestimmungen zur KI-Rüge inhaltlichen Überarbeitungsbedarf.

Der vorliegende Gesetzentwurf nimmt zu wenig Bezug auf jüngste Entwicklungen rund um die europäische und nationale Regulierung Künstlicher Intelligenz und schafft, diametral zu seinem Ziel, vor allem durch die frühzeitige Benennung einer Marktaufsichtsbehörde sowie eine allzu offene Möglichkeit der Anfechtung von KI-Entscheidungen eher neue Risiken für die effiziente und rechtssichere Anwendung von Künstlicher Intelligenz in Hessen im allgemeinen und hessischen Verwaltungsorganen im speziellen.



HSGB
HESSISCHER STÄDTE-
UND GEMEINDEBUND

Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Nur per E-Mail: a.junius@ltg.hessen.de und e.ja-ger@ltg.hessen.de

Hessischer Landtag
Die Vorsitzende des Ausschusses für Digitales, In-
novation und Datenschutz
Frau Nina Eisenhardt MdL
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Geschäftsführer Herr Dr. Rauber
Abteilung 1.2
Unser Zeichen 1.2-Dr.R

Telefon 06108 6001-20
Telefax 06108 6001-57
E-Mail hsgb@hsgb.de

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom 18.9.2025

Datum 28.10.2025

Öffentliche mündliche Anhörung des Ausschusses für Digitales, Innovation und Datenschutz des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz zur Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung (LT-Drucks. 21/2273)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir.

An der öffentlichen mündlichen Anhörung kann unsererseits aufgrund terminlicher Schwierigkeiten eine Teilnahme einer Vertreterin oder eines Vertreters unseres Hauses nicht erfolgen.

Den Gesetzentwurf halten wir nicht für erforderlich.

Der Einsatz von Datenverarbeitungstechnologien ist in Hessen seit Jahrzehnten Gegenstand gesetzlicher Regelungen. Zwischenzeitlich gibt es sowohl mit Blick auf die Zulässigkeit, Bedingungen und Grenzen des Einsatzes von Datenverarbeitungsanlagen einen gefestigten Regelungsbestand, namentlich die Datenschutz-Grundverordnung sowie das HDSIG. Hinzu treten die Regelungen des AI-Acts der Europäischen Union.

**Hessischer Städte- und Gemein-
debund e.V.**
Henri-Dunant-Str. 13
D-63165 Mühlheim am Main
Telefon 06108 6001-0
Telefax 06108 6001-57

BANKVERBINDUNG
Sparkasse Langen-Seligenstadt
IBAN DE66 5065 2124 0008 0500 31
BIC: HELADEF1SL
Steuernummer: 044 224 00204

PRÄSIDENT
Markus Röder
ERSTER VIZEPRÄSIDENT
Dr. Johannes Hanisch
VIZEPRÄSIDENT
Matthias Baaß

GESCHÄFTSFÜHRER
Johannes Heger
Dr. David Rauber
Harald Semler

Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat im 53. Tätigkeitsbericht (Drucks. 21/1516, S. 68 f. des Tätigkeitsberichts) bereits eine Reihe von praktizierten Verwendungen von Künstlicher Intelligenz in Justiz und Verwaltung dargestellt, ohne die grundsätzliche Zulässigkeit des Einsatzes auch nur zu problematisieren. Vielmehr seien die Anforderungen aus DSGVO und AI-Act frühzeitig in Betracht zu ziehen (a.a.O. S. 70). Zudem sind spezialgesetzliche Regelungen im hessischen Landesrecht im besonders sensiblen Bereich der Gefahrenabwehr bereits erfolgt (§ 14 Abs. 8 HSOG n.F.).

Zu bedenken ist weiter, dass allgemein gebräuchliche EDV-Anwendungen (insb. Suchmaschinen) inhärent auch Künstliche Intelligenz verwenden und jedenfalls der niedrighschwellige Einsatz in der Praxis nicht vermeidbar ist. Rechtlich ist das hinnehmbar, weil nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Regelungen wie § 3 HDSIG zumindest im wenig grundrechtsrelevanten Bereich eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung bildet (BVerwG, Urt. v. 20.3.2024 Az. 6 C 8/22 – juris Rn. 27 ff. zur datenschutzrechtlichen Generalklausel nach § 3 BDSG, der bundesgesetzlichen Parallelvorschrift zu § 3 Abs. 1 HDSIG). Hiervon sehen wir insbesondere die Anwendung von KI bei Benutzung von Datenverarbeitungssystemen (z.B. Textverarbeitung, elektronische Aktenführung) als ausreichend geregelt an.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund sehen wir keine Notwendigkeit für eine grundsätzliche Regelung wie § 4 des Gesetzentwurfs. Die Kennzeichnung der Verwendung künstlicher Intelligenz dürfte der Akzeptanz nicht förderlich sein (so aber Abs. 3 des Entwurfs) und schafft für die öffentliche Hand ein Sonderrecht. Aus denselben Erwägungen lehnen wir auch §§ 5 und 6 des Entwurfs ab.

Die Schaffung eines Transparenzregisters und eine KI-Rüge bieten für den Schutz von Betroffenenrechten keinen erkennbaren Zusatznutzen über die bestehenden Betroffenenrechte nach DSGVO i.V.m. mit dem HDSIG hinaus. Daher lehnen wir §§ 9 und 11 des Entwurfs ebenfalls ab.

Mit freundlichen Grüßen

Gez.

Dr. David Rauber
Geschäftsführer



DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT

DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE
FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT
Postfach 31 63 · 65021 Wiesbaden

Vorsitzende des Ausschusses für Digitales,
Innovation und Datenschutz
des Hessischen Landtages
Frau Nina Eisenhardt

Nur per E-Mail an:

a.junius@ltg.hessen.de
e.jager@ltg.hessen.de

Aktenzeichen	10.02.07:0052 - RO
Bitte bei Antwort angeben	
zuständig	Prof. Dr. Alexander Roßnagel
Durchwahl 14 08 -	120
Ihr Zeichen	P 2.8
Ihre Nachricht vom	18.09.2025
Datum	28.10.2025

**Stellungnahme zur öffentlichen mündlichen Anhörung des Ausschusses für Di-
gitale, Innovation und Datenschutz zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN zu einem Gesetz zur Anwendung von Künstlicher Intelligenz in
der Verwaltung (HKIVervG) – Drucks. 21/2273**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Eisenhardt,

für die Einladung zur öffentlichen mündlichen Anhörung in der Sitzung des DDA am
6. November 2025 bedanke ich mich.

Gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, vorab schriftlich zu dem Gesetzesentwurf
Stellung zu nehmen.

Der Entwurf wirft allgemeine Fragen zu Notwendigkeit, Inhalt, Umfang und Zulässig-
keit eines solchen Gesetzes und zu einzelnen Regelungen auf.

Unsere derzeitige telefonische Erreichbarkeit: Mo. - Fr. von 09:00 - 12:00 Uhr sowie Mo. - Do. von 13:00 - 15:00 Uhr
Persönliche Termine bitte mit vorheriger Absprache

Gustav-Stresemann-Ring 1 · 65189 Wiesbaden · Telefon (06 11) 14 08-0
E-Mail poststelle@datenschutz.hessen.de
Internet www.datenschutz.hessen.de
Bankverbindung: Kontoinhaber HCC/Kanzlei Hess.Landtag/DB · IBAN DE67 5005 0000 0001 0053 62 · BIC HELADEFXXX
USt IdNr: DE812021807

I. Allgemeine Einordnung des Entwurfs

Der Entwurf regelt Fragen im allgemeinen Anwendungsbereich der Verordnung über Künstliche Intelligenz 2024/1689 (KI-VO), der Datenschutz-Grundverordnung 2016/679 (DS-GVO) sowie des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVwVfG) und des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes (HDSIG). Daher stellen sich Fragen, ob das entworfene Gesetz - für welchen Inhalt und in welchem Umfang - erforderlich oder hilfreich ist, und ob es mit Blick auf den Anwendungsvorrang des Unionsrechts zulässig ist.

1. Datenschutzrechtliche Regelungen

a) Notwendigkeit

Art. 2 Abs. 7 KI-VO bestimmt, dass die KI-VO die DSGVO „unberührt“ lässt. Die DSGVO enthält jedoch keine spezifischen Regelungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Kontext der Herstellung oder des Betriebs von KI-Systemen. Im Gegenteil, sie enthält Regelungen, die im Widerspruch dazu stehen (z.B. Grundsätze der Datenverarbeitung in Art. 5 Abs. 1 DSGVO wie z.B. das Minimierungsgebot), die in KI-Systemen (insbesondere in Large Language Model (LLM)) nicht umgesetzt werden können (wie z.B. Berichtigung und Löschung nach Art. 16 und 17 DSGVO) und die Regelungslücken aufweisen. Solche Regelungslücken ergeben sich aus fehlenden Erlaubnistatbeständen für verschiedene Phasen der Nutzung von personenbezogenen Daten bei der Herstellung und beim Betrieb von KI-Systemen.

Eine solche Lücke ergibt sich insbesondere aus einer fehlenden datenschutzrechtlichen Erlaubnis in Art. 6 Abs. 1 und 9 Abs. 2 DSGVO für das Training von LLM mit personenbezogenen Daten durch Behörden. Während sich private Verantwortliche dafür unter Umständen auf die Erlaubnis für überwiegende berechtigte Interessen nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO berufen können,¹ ist dies Behörden in Ausübung ihrer hoheitlichen Aufgaben nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 DSGVO verwehrt.

¹ S. EDSA, Stellungnahme 28/2024, Ziff. 3.3.

Auch eine datenschutzrechtliche Erlaubnis für die Verarbeitung von besonderen Kategorien personenbezogener Daten nach Art. 9 Abs. 2 Buchst. g DSGVO fehlt.

Nach Art. 22 Abs. 1 DSGVO ist die Übertragung automatisierter Entscheidungen auf ein KI-System verboten, die die betroffene Person erheblich beeinträchtigen. Nach Art. 22 Abs. 2 Buchst. b DSGVO kann eine Regelung in einem Mitgliedstaat solche Entscheidungen ermöglichen. Eine solche Regelung besteht jedoch bisher nicht. § 35a HVwVfG eröffnet nur die Möglichkeit einer solchen Regelung, enthält diese aber selbst nicht.

Auch das HDSIG enthält keine spezifischen Regelungen für die besonderen Probleme der Herstellung und des Einsatzes von KI-Systemen in der hessischen Verwaltung.

– In der Praxis wird versucht, die fehlenden Regelungen durch teleologische Interpretationen bestehender Regelungen zu ersetzen. Dies gelingt aber nur mit sehr unterschiedlichem Erfolg. Diese Versuche hinterlassen oft eine hohe Rechtsunsicherheit, weil auch immer gegenteilige Interpretationen möglich erscheinen.

Spezifische datenschutzrechtliche Regelungen zu den besonderen Bedingungen der Verarbeitung personenbezogener Daten in KI-Systemen sind somit zumindest zur Gewährleistung der erforderlichen Rechtssicherheit für den Einsatz von KI in der hessischen Verwaltung notwendig, in der Frage der Erlaubnistatbestände sogar für deren Rechtmäßigkeit. Diese Rechtssicherheit ist zum einen notwendig, um den Einsatz von KI-Systemen in der öffentlichen Verwaltung zu beschleunigen und zum anderen, um den Mitarbeitenden in der öffentlichen Verwaltung, die KI-Systeme einsetzen, ausreichende Handlungssicherheit zu geben.

Daher haben andere Bundesländer bereits vergleichbare Regelungen zu den datenschutzrechtlichen Problemen beim Einsatz von KI-Systemen in der öffentlichen Verwaltung getroffen:

Die Hansestadt Hamburg hat in § 13 ihres Gesetzes für die Digitale Verwaltung (HmbVwDiG) vom 19. November 2024² einen eigenen Erlaubnistatbestand für den Einsatz von KI-Systemen in der öffentlichen Verwaltung geschaffen und hierfür Rahmenbedingungen festgelegt.

Schleswig-Holstein hat zumindest in § 12 des IT-Einsatzgesetzes (ITEG) vom 16. März 2022³ eine Regelung zur KI-Rüge getroffen (s. hierzu Kapitel II 11.).

In Baden-Württemberg hat die Landesregierung am 23. September 2025 einen Entwurf für Änderungen des Landesdatenschutzgesetzes beschlossen, in dem ein Erlaubnistatbestand für die Nutzung von KI-Systemen in der öffentlichen Verwaltung (§ 3a), ein Erlaubnistatbestand für die Anonymisierung (§ 4 Abs. 2) Regelungen zur Berichtigung (§ 9a) und Löschung (§ 10 Abs. 4) in KI-Systemen, ein Erlaubnistatbestand für das Training von KI-Systemen (§ 11a), eine Regelung zum Einsatz von KI-Systemen im Beschäftigungsverhältnis (§ 15 Abs. 9) sowie Erlaubnistatbestände für Video- und technische Überwachung (§§ 18 Abs. 6, 18a und 18b) enthalten sind.

In Berlin wird ebenfalls eine Regelung mit Erlaubnistatbeständen und Schutzmaßnahmen vorbereitet.

b) Zulässigkeit

Eine Verordnung der Europäischen Union ist nach Art. 288 Abs. 2 AEUV in all ihren Teilen verbindlich und gilt in den Mitgliedstaaten unmittelbar. Wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten können Regelungen der Mitgliedstaaten nicht zur Anwendung gelangen, wenn sie dem Unionsrecht widersprechen. Wenn das Unionsrecht eine vollständig harmonisierte Regelung eines Gegenstandes – wie bei der DSGVO hinsichtlich des Datenschutzes – vorgenommen hat, sind Regelungen der Mitgliedstaaten nur zulässig, wenn das Unionsrecht solche Regelungen fordert, vorsieht oder zulässt.

² HmbGVBl. 2024, 575; Senats-Drs. 22/15763.

³ GVOBl. SH 2022, 285.

Für Regelungen zum Datenschutz bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und der Ausübung hoheitlicher Gewalt enthält Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e, Abs. 2 und 3 DSGVO eine Öffnungsklausel. Für die hessische Verwaltung darf daher der hessische Gesetzgeber spezifische Anforderungen für die Verarbeitung sowie sonstige Maßnahmen präziser bestimmen und spezifische Bestimmungen für die Regelung der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung durch den Verantwortlichen erlassen.

Für die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten, die aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich ist, muss der Mitgliedstaat nach Art. 9 Abs. 2 Buchst. g DSGVO Regelungen erlassen, die *„in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steh[en], den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahr[en] und angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vors[ehen]“*. Insofern besteht auch für die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten eine Öffnungsklausel für den öffentlichen Bereich in Hessen.

Zur KI-Verordnung besteht keine Konkurrenz. Die KI-VO kann nach ihrem ErwG 63 Satz 3 *„nicht so verstanden werden, dass sie eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten, gegebenenfalls einschließlich besonderer Kategorien personenbezogener Daten, bildet, es sei denn, in dieser Verordnung ist ausdrücklich etwas anderes vorgesehen“*.

Nach Art. 22 Abs. 2 Buchst. b DSGVO kann ein Mitgliedstaat Ausnahmen vom Verbot automatisierter Entscheidungen des Art. 22 Abs. 1 DSGVO vorsehen, wenn er nach Art. 22 Abs. 4 DSGVO eine Regelung nach Art. 9 Abs. 2 Buchst. g DSGVO trifft, die angemessene Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Freiheiten sowie der berechtigten Interessen der betroffenen Person trifft. Auch insoweit besteht eine Öffnungsklausel.

Schließlich sind Beschränkungen der Grundsätze der Datenverarbeitung in Art. 5 DSGVO und der Rechte der betroffenen Person etwa nach Art. 16 und 17 DSGVO nach Art. 23 Abs. 1 DSGVO durch Gesetze der Mitgliedstaaten möglich, *„sofern eine solche Beschränkung den Wesensgehalt der Grundrechte und Grundfreiheiten achtet und in einer demokratischen Gesellschaft eine notwendige und verhältnismäßige*

Maßnahme darstellt“ und gemäß Buchst. e dieser Vorschrift „den Schutz sonstiger wichtiger Ziele des allgemeinen öffentlichen Interesses“ sicherstellt.

Im Ergebnis sind somit die datenschutzrechtlich notwendigen Regelungen auch unionsrechtlich zulässig.

2. Regelungen zum Einsatz von KI-Systemen

a) Notwendigkeit

Die KI-VO regelt umfangreich und detailliert Künstliche Intelligenz als Produkt. Ihre Regelungen erstrecken sich daher auf das Herstellen, das Anbieten, die Einfuhr und den Betrieb von KI-Systemen. Sie regelt jedoch nicht den Einsatz dieser Produkte in unterschiedlichen Bereichen. Ob KI-Systeme in der Verwaltung eingesetzt werden dürfen oder sollen und welche Bedingungen dabei zu beachten sind, lässt die KI-VO offen.

Sofern beim Einsatz von KI-Systemen in der öffentlichen Verwaltung bestimmte grundrechtsrelevante Anforderungen zu beachten sind, erfordert der Wesentlichkeitsgrundsatz eine gesetzliche Regelung des Schutzes der betroffenen Grundrechte. Auf die Aufgaben der hessischen Verwaltung bezogen fehlen aber bisher grundrechtsschützende Voraussetzungen für den Einsatz von Künstlicher Intelligenz.

Auch hier gilt wieder, dass diese Voraussetzungen für den Einsatz und Bedingungen während des Einsatzes unter Umständen aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben abgeleitet werden können. Soll der schnelle Einsatz von KI durch die Rechtsunsicherheit solcher Ableitungen nicht beeinträchtigt oder in Frage gestellt werden, sind klare Regelungen zu Voraussetzungen und Bedingungen notwendig.

b) Zulässigkeit

Die KI-VO enthält keine Regelungen zur Rechtmäßigkeit des Einsatzes von KI-Systemen in einzelnen Anwendungsbereichen. Der Einsatz von Produkten, die der KI-VO entsprechen, kann daher nach ErwG 63 Satz 1 KI-VO nicht als durch die KI-VO

als rechtmäßig eingeordnet gelten. „Eine solche Verwendung sollte“ nach ErwG 63 Satz 3 KI-VO „weiterhin ausschließlich gemäß den geltenden Anforderungen erfolgen, die sich aus der Charta, dem anwendbaren Sekundärrecht der Union und nationalen Recht ergeben“. Gemäß Art. 26 Abs. 3 KI-VO sind die Pflichten der Betreiber von Hochrisiko-KI-Systemen in der KI-VO nicht abschließend geregelt, sondern werden durch weitere Pflichten u.a. des nationalen Rechts ergänzt.

Mitgliedstaaten können daher den Betrieb von KI-Systemen strenger regeln, als in der KI-VO vorgesehen ist, oder ihren Einsatz von zusätzlichen Voraussetzungen, Bedingungen und Einschränkungen abhängig machen, insbesondere um verfassungsrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für Regelungen, die den KI-Einsatz in der öffentlichen Verwaltung des Mitgliedstaats betreffen.⁴

3. Verwaltungsverfahrenrechtliche Regelungen

– Die Regelungen zum Einsatz von Künstlicher Intelligenz in der hessischen Verwaltung betreffen das Verwaltungsverfahren und stehen damit in Konkurrenz zum HVwVfG. Soweit sie den Einsatz dieses speziellen Instruments betreffen, sind sie Spezialregelungen zum HVwVfG und gehen diesem vor. Ansonsten aber bleibt dieses anwendbar und regelt weiterhin das Verwaltungsverfahren.

Das HVwVfG kennt zwar Regelungen zum automatischen Verwaltungsakt in § 35a HVwVfG und zur Begründung von Verwaltungsakten in § 39 HVwVfG. Das Hessische Gesetz zur elektronischen Verwaltung (HEGovG) kennt Regelungen zum Einsatz von Informationstechnik in der hessischen Verwaltung. Beide Gesetze enthalten jedoch noch keine Regelungen zum Einsatz von KI-Systemen in der hessischen Verwaltung.

Soweit KI-Systeme spezifische Eigenschaften aufweisen, die sich von denen der bisher bekannten Informationstechnik unterscheiden und die sich als regelungsbedürftig erweisen, sind spezifische verwaltungsverfahrenrechtliche Regelungen zum Einsatz von KI-Systemen erforderlich. Deren Zulässigkeit steht nicht grundsätzlich in Frage.

⁴ Wendehorst in Martini/Wendehorst, KI-VO, 2024, Art. 2 Rn. 156, Art. 5 Rn. 195.

II. Einzelne Regelungen

1. Gegenstand und Anwendungsbereich (§ 1)

Nach § 1 sollen die folgenden Regelungen den Einsatz von Systemen künstlicher Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung ermöglichen und sicherstellen, dass der Einsatz dieser Technologien bei der Verwaltungstätigkeit Grundrechte wahrt und sieben Prinzipien einhält. Diese Prinzipien sind zwar zum Teil in der DSGVO und in der KI-VO angesprochen (z.B. Vorrang menschlichen Handelns in Art. 22 Abs. 1 DSGVO und Art. 14 KI-VO), Transparenz in Art. 5 Abs. 1 Buchst. a DSGVO und Art. 26 Abs. 11 und Art. 50 KI-VO, Fairness in Art. 5 Abs. 1 Buchst. a DSGVO, Sicherheit in Art. 5 Abs. 1 Buchst. e DSGVO sowie Art. 9 und 15 KI-VO). Sie sind allerdings nicht mit den in § 1 Abs. 1 genannten Prinzipien identisch, betreffen dort nicht den Einsatz von KI in der öffentlichen Verwaltung und sind zum Teil in den genannten Unionsregelungen gar nicht enthalten. Diese aus den Ethikleitlinien für vertrauenswürdige KI der unabhängigen hochrangigen Expertengruppe für künstliche Intelligenz der Europäischen Union übernommenen Prinzipien in ihrer Vollständigkeit und in ihrer spezifischen Bedeutung für den KI-Einsatz in der hessischen Verwaltung rechtlich verbindlich in § 1 Abs. 1 aufzuführen, verstößt jedenfalls nicht gegen das Normwiederholungsverbot des Unionsrechts.

Die Festlegung des Anwendungsbereichs in § 1 Abs. 2 ist stimmig und die Ausnahme für Wissenschaft und Forschung nachvollziehbar. Abweichende Regelungen für besondere Verwaltungsbereiche wie etwa Polizei oder Verfassungsschutz, sind durch fachspezifische Regelungen möglich, die dem hier zu beurteilenden Gesetz vorgehen.

2. Begriffsbestimmungen (§ 2)

Wie die Begründung zu § 2 ausweist, orientieren sich alle Begriffsbestimmungen an Begriffsbestimmungen in der KI-VO, der DSGVO und dem HVwVfG. Ein wesentlicher Unterschied zu diesen Begriffsbestimmungen ist nicht erkennbar. Es hätte daher genügt, auf die Begriffsbestimmungen in diesen drei Gesetzen zu verweisen.

3. Grundsätze der Datenverarbeitung (§ 3)

Soweit Regelungen im HKIVerwG die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen, gehen diese als Spezialregelungen dem HDSIG nach dessen § 1 Abs. 2 Satz 1 vor. Soweit Unionsrecht andere Regelungen trifft, gehen diese aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts den Regelungen im HKIVerwG vor. Die Rechtsfolgen des § 3 Abs. 1 würden also auch ohne die Regelungen des Abs. 1 gelten. Dennoch ist es im Sinn einer sicheren Rechtsanwendung unschädlich und hilfreich, diese dem Rechtsanwender dieses Gesetzes in Erinnerung zu rufen.

Abs. 2 erlaubt in Satz 1 den Trägern der öffentlichen Verwaltung die von ihnen rechtmäßig erhobenen Daten zweckändernd für die Entwicklung und das Training von künstlicher Intelligenz zu verarbeiten. Diese Erlaubnis schafft für die Träger der öffentlichen Verwaltung Rechtssicherheit zur Zulässigkeit dieser Datenverarbeitung, auch wenn diese nicht der genuinen Aufgabe des jeweiligen Trägers der öffentlichen Verwaltung dient.⁵

Diese Erlaubnis gilt auch für die Verarbeitung personenbezogener Daten. Die Sätze 2 bis 4 stellen jedoch hierfür weitere Bedingungen auf. Nach Satz 2 ist die Verarbeitung für Trainingszwecke nur zulässig, wenn ein effektives Training der Systeme künstlicher Intelligenz nur mit unverhältnismäßigem Aufwand oder nicht auf andere Weise erfolgen kann. Diese Regelung gibt in der Abwägung dem Training von KI Vorrang vor dem Schutz personenbezogener Daten. Dabei ist, soweit möglich, auf den Datenschutz Rücksicht zu nehmen. Bevor jedoch das Training ganz unterbleibt, darf es nach Ausschöpfen aller Möglichkeiten der Rücksichtnahme erfolgen.

Satz 3 regelt in Ausfüllung des Art. 6 Abs. 4 DSGVO die zulässige Zweckänderung. Danach dürfen nur solche personenbezogenen Daten verarbeitet werden, die im Zusammenhang mit der zu trainierenden Aufgabenwahrnehmung erhoben und gespeichert wurden. Einer zusätzlichen Prüfung nach Art. 6 Abs. 1 DSGVO bedarf es durch

⁵ S. hierzu auch § 13 Abs. 3 HmbVwDiG.

diese gesetzlich erlaubte Zweckänderung nicht. Diese wäre auch für Träger der öffentlichen Verwaltung in Art. 6 Abs. 1, insbesondere in Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO nicht zu finden. Insoweit ermöglicht erst diese Regelung ein Training mit personenbezogenen Daten.

Schließlich fordert Satz 4, die personenbezogenen Daten vor einer Verarbeitung zu Trainingszwecken zu pseudonymisieren, sofern der Zweck dadurch nicht verhindert wird. Diese Regelung erscheint unvollständig. Das Pseudonymisieren schützt zwar die Zuordnung der Daten gegenüber den Personen, die nicht über die Zuordnungsregel für das Pseudonym verfügen, und wirken diesen gegenüber wie anonyme Daten. Pseudonyme sind jedoch für den Verantwortlichen, der die Zuordnungsregel kennt, personenbezogen. Über das Pseudonymisieren hinaus sollte daher auch ein Anonymisieren der Daten, sofern der Zweck dadurch nicht verhindert wird, gefordert werden.⁶

– Wenn es sich um ein Hochrisikosystem im Sinn des Art. 6 KI-VO handelt, muss der Betreiber gemäß Art. 27 KI-VO vor Inbetriebnahme eine Grundrechts-Folgenabschätzung durchführen. Sollte er personenbezogene Daten verarbeiten, muss er nach Art. 35 DSGVO vor Inbetriebnahme außerdem eine Datenschutzfolgenabschätzung durchführen. Er kann beide Abschätzungen zusammenführen. Jedenfalls werden diese beiden Abschätzungen aber dazu führen, dass er Maßnahmen zum Schutz der Grundrechte der betroffenen Personen ergreifen muss oder sein KI-System so modifizieren muss, dass die Risiken für diese Grundrechte minimiert werden. In diese Begründung der Gestaltungsentscheidung sollten die Erkenntnisse aus den Folgenabschätzungen eingehen. In Hamburg macht § 13 Abs. 3 HmbVwDiG die Durchführung einer Datenschutzfolgenabschätzung zur Voraussetzung für die Verarbeitung personenbezogener Daten für das Training von KI-Systemen. Diese ist nach Art. 35 DSGVO aber ohnehin erforderlich.

Da in den verarbeiteten personenbezogenen Daten auch besondere Kategorien von Daten enthalten sein können oder enthalten sind, wäre ein Training mit solchen Daten nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO unzulässig. Es fehlt daher eine Regelung, die in

⁶ S. hierzu auch § 13 Abs. 2 HmbVwDiG; § 4 Abs. 2 E-LDSG BW.

Ausfüllung Art. 9 Abs. 2 Buchst. g DSGVO feststellt, unter welchen Umständen ein Training mit besonderen Kategorien personenbezogener Daten „*aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich*“ ist.

Schließlich sollte Abs. 2 nicht nur Erlaubnisse zur Datenverarbeitung für die Entwicklung und das Training von künstlicher Intelligenz enthalten, sondern auch für die anderen Phasen in der Nutzung künstlicher Intelligenz, wie das Testen und Validieren und den Betrieb des KI-Systems.

4. Zulässigkeit (§ 4)

Nach § 4 Abs. 1 „*sollen*“ Systeme künstlicher Intelligenz dort „*eingesetzt werden, wo sie die Arbeit der öffentlichen Verwaltung besser, effizienter und effektiver machen*“. Diese Zielsetzung des Einsatzes rechtfertigt die Abwägung zugunsten des Trainings von KI-Systemen in § 3 Abs. 2 Satz 2 als ein überwiegendes öffentliches Interesse. – Daher ist das „*sollen*“ als eine starke Bedingung für den Einsatz von KI-Systemen anzusehen, weil ansonsten das überwiegende öffentliche Interesse, das den Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz und informationelle Selbstbestimmung rechtfertigt, fehlt.

Dementsprechend ist Abs. 2 so zu verstehen, dass die Behörden, die Systeme künstlicher Intelligenz einsetzen, zusätzlich die folgenden Vorschriften zu beachten haben. Ihre Einhaltung ist Voraussetzung für die Zulässigkeit des Einsatzes von Künstlicher Intelligenz in der hessischen Verwaltung.

Nach Abs. 3 muss ein schriftlicher Verwaltungsakt, der gemäß § 5 Abs. 2 oder § 6 erlassen wurde, die Information enthalten, dass für die Vorbereitung ein System künstlicher Intelligenz verwendet wurde. Diese Regelung schafft Transparenz für die Regelungsadressaten und ist die Voraussetzung dafür, dass diese eine KI-Rüge nach § 11 erheben können. Zwar sieht auch die KI-VO Transparenzregelungen vor. So müssen die Betreiber von Hochrisikosystemen, die natürliche Personen betreffende Entscheidungen treffen oder bei solchen Entscheidungen Unterstützung leisten, nach Art. 26 Abs. 11 KI-VO die natürlichen Personen darüber informieren, dass sie der

Verwendung des Hochrisiko-KI-Systems unterliegen. Anbieter und Betreiber bestimmter riskanter KI-Systemen, die für die direkte Interaktion bestimmt sind, müssen nach Art. 50 KI-VO die betreffenden Personen darüber informieren, dass sie mit einem KI-System interagieren. Die in Abs. 3 vorgesehene Regelung geht jedoch weiter und begründet eine Betreiberpflicht für alle Stellen in der öffentlichen Verwaltung Hessens, deren Erfüllung eine Voraussetzung dafür ist, dass das KI-System zulässig eingesetzt werden kann. Eine solche Zulässigkeitsvoraussetzung für den Einsatz eines KI-Systems in der mitgliedstaatlichen Verwaltung, die durch mitgliedstaatliches Recht begründet wird, ist unionsrechtlich zulässig.

5. Verwendung von Systemen künstlicher Intelligenz zur Vorbereitung von Verwaltungshandeln mit Außenwirkung (§ 5)

Nach § 5 Abs. 1 dürfen KI-Systeme zur Vorbereitung von Verwaltungshandeln mit Außenwirkung eingesetzt werden. Dies gilt auch bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten. Zu beachten ist dann jedoch, dass die Vorbereitung durch das KI-System gemäß Art. 22 Abs. 1 DSGVO nicht maßgeblich sein darf. Dies wird weitgehend dadurch ausgeschlossen, dass die Amtswalterin oder der Amtswalter ihre Pflicht erfüllen, das Ergebnis dieser Vorbereitung auf seine Plausibilität zu prüfen.

Wurde der Erlass einer Verwaltungsentscheidung durch ein Hochrisiko- oder Profiling-System vorbereitet, sind nach Abs. 2 Satz 1 in der Begründung der Entscheidung die wesentlichen Gründe mitzuteilen, aufgrund derer die Behörde der Empfehlung des Systems gefolgt ist oder diese abgelehnt hat.

Diese Begründungs- und Mitteilungspflicht entfällt, wenn Gefahr im Verzug ist oder wenn kein erhebliches Risiko besteht. Bei sonstigem Verwaltungshandeln mit Außenwirkung sind unter den gleichen Bedingungen die wesentlichen Gründe nur zu dokumentieren, so dass die Aufsichtsbehörde dies nachprüfen könnte. Diese differenzierte Regelung ist nachvollziehbar, schützt die betroffene Person und vermeidet unnötige Bürokratie. Sie geht über die allgemeine Regelung des § 39 Abs. 1 HVwVfG zur Begründung von Verwaltungsakten hinaus und ergänzt diese.

6. Verwendung von Systemen künstlicher Intelligenz beim Erlass von Verwaltungsakten (§ 6)

Während § 35a HVwVfG nur ermöglicht, einen Verwaltungsakt vollständig durch automatische Einrichtungen zu erlassen, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist, lässt § 6 den Erlass eines Verwaltungsakts durch automatische Einrichtungen und Systeme künstlicher Intelligenz unmittelbar zu. Mit dieser Regelung trifft der Gesetzgeber eine Ausnahme nach Art. 22 Abs. 2 Buchst. c DSGVO vom Verbot automatisierter Entscheidungen mit Rechtswirkungen nach Art. 22 Abs. 1 DSGVO.

Die Regelung des Abs. 1 gilt wie bei § 35a nur bei gebundenen Entscheidungen. Während der Gesetzgeber bei § 35a HVwVfG die Verantwortung für automatisierte Entscheidungen übernimmt, die deterministisch programmiert sind und bei denen bei gleichen Eingangswerten immer auch die gleichen Ausgangswerte zu erwarten sind, ist dies bei KI-Systemen auf der Grundlage vom maschinellen Lernen nicht der Fall. – Da bei solchen probabilistischen Systemen semantische Gewichtungen und Zuordnungswahrscheinlichkeiten das Ergebnis beeinflussen, ist nicht sichergestellt, dass bei gleichen Eingangswerten immer auch die gleichen Ergebnisse entstehen. Mit der Regelung des § 6 Abs. 1 übernimmt der Gesetzgeber auch die Verantwortung für das Risiko, das mit solchen probabilistischen Systemen besteht. Da der Gesetzgeber des § 35a HVwVfG im Jahr 2016 dieses Risiko nicht kennen konnte, dürfte es zumindest sehr umstritten sein, ob er dieses durch die Regelung des § 35a VwVfG tragen wollte. Die Regelung des Abs. 1 sorgt daher für Rechtssicherheit.

Nach Abs. 2 wird eine Ermessensentscheidung, für die eine gefestigte Entscheidungspraxis besteht, die das Ermessen bindet, einer gebundenen Entscheidung gleichgestellt. Sowohl für § 6 Abs. 2 wie auch für § 35a HVwVfG kommt es darauf an, dass für den Erlass des Verwaltungsakts kein materieller Entscheidungsspielraum besteht.

Ein Verwaltungsakt, bei dem Ermessen besteht, darf jedoch nicht ausschließlich durch automatische Einrichtungen oder Systeme künstlicher Intelligenz erlassen werden. Diese Festlegung entspricht der Verantwortung der Amtswalterin oder des

Amtswalters für den jeweiligen Verwaltungsakt. Ermessen kann nur von einem Menschen ausgeübt werden.

In § 6 Abs. 2 sollte jedoch nicht nur auf die Rechtsfolgendeite und das für diese bestehende Ermessen, sondern ebenso – wie bei § 35a HVwVfG – auch auf die Tatbestandsseite und dort bestehenden Entscheidungsmöglichkeiten bei einem Beurteilungsspielraum abgestellt werden. In der Begründung zu § 6 werden auch Beurteilungsspielräume bei der Subsumtion von Sachverhalten erwähnt. Sie sollten daher auch in den Gesetzestext aufgenommen werden.

7. Verbot der Verwendung von Systemen künstlicher Intelligenz (§ 7)

Die KI-VO hat in Art. 5 bestimmte gesellschaftlich unerwünschte und in keiner Weise vertretbare Praktiken im Umgang mit KI-Systemen verboten. Sie hat jedoch die Rechtsfolgen bei einem Verstoß gegen dieses Verbot für Verwaltungsverfahren in den Mitgliedstaaten nicht geregelt. Daher müssen diese Rechtsfolgen für das Verwaltungsverfahren im Gesetz geregelt werden. § 7 sieht für die aus den verbotenen Praktiken gewonnenen Informationen zurecht ein Weiterverwendungs- und Verwertungsverbot vor und erklärt auf solchen Informationen basierende Verwaltungsakte als nichtig. Die Alternative einer Abwägung im Einzelfall würde zu hoher Rechtsunsicherheit führen und das strikte Verbot der KI-VO nicht unterstützen.

8. Zentrale Anlaufstelle für Systeme künstlicher Intelligenz (§ 8)

Nach Art. 70 Abs. 1 Satz 1 KI-VO müssen die Mitgliedstaaten eine Marktüberwachungsbehörde benennen. Für die Landesverwaltung bestimmt § 8 Abs. 1 Satz 1 eine „*Zentrale Anlaufstelle für Systeme künstlicher Intelligenz (ZAKI)*“ für das Land Hessen (nicht „der Länder“) und richtet diese nach Satz 2 bei der oder dem HBDI ein. Das widerspricht zwar dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der KI-VO aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung vom 11. September 2025. Diese sieht als Marktüberwachungsbehörde ausschließlich die Bundesnetzagentur vor. Soweit danach die Bundesnetzagentur die Marktaufsicht über die Behörden des Landes

Hessen ausüben soll, ist dieser Referentenentwurf jedoch verfassungswidrig. Er verstößt, soweit die Behörden des Landes Bundesrecht umsetzen sollen, gegen Art. 83 Abs. 1 GG. Diese Zuständigkeit kann auch nicht über Art. 87 Abs. 3 Satz 1 begründet werden, weil dem Bund für die öffentliche Verwaltung eines Landes die Gesetzgebungszuständigkeit fehlt. Soweit die Marktüberwachung auch über die Verwaltungstätigkeit bestehen soll, die Landesbehörden in den Bereichen ausüben, in denen den Ländern die ausschließliche Gesetz- und Verwaltungskompetenz zustehen (wie z.B. für Schulen, Hochschulen, Kultur und Polizei), verstößt der Referentenentwurf gegen grundlegende Prinzipien des Föderalismus.

Innerhalb Hessens ist es naheliegend, die ZAKI bei der oder dem HBDI einzurichten, weil sie oder er über die von Art. 70 Abs. 1 Satz 2 KI-VO geforderte Unabhängigkeit verfügt. Da der Einsatz von KI in der öffentlichen Verwaltung meist mit einer Verarbeitung personenbezogener Daten verbunden ist, ist der HBDI ohnehin für diese Verarbeitung zuständig. Eine Doppelzuständigkeit für gleiche Sachverhalte zu vermeiden, entspricht dem Ziel des Bürokratieabbaus. Außerdem sprechen die inhaltlichen Überschneidungen zwischen Informationssicherheit und Datenschutz für eine Angliederung der ZAKI beim HBDI.

Die in Abs. 2 und 3 aufgelisteten Aufgaben sind sachgerecht. Die in Abs. 4 vorgesehene Personal- und Sachausstattung ist notwendig. Die in Abs. 5 angeordnete Kooperation in Frage der Sicherheit ist weiterführend und entspricht der Vorgabe des Art. 70 Abs. 4 KI-VO.

9. Transparenzregister (§ 9)

Nach § 9 Abs. 1 Satz 3 dürfen öffentliche Stellen in Hessen ein KI-System nur nutzen, wenn sie die von § 9 Abs. 2 geforderten Informationen innerhalb eines Monats nach Einsatz des Systems in das nach § 9 Abs. 1 Abs. 1 Satz 1 einzurichtende Transparenzregister eingetragen haben. Die Eintragung dient der Transparenz für Bürgerinnen und Bürger und der Unterstützung von Vertrauen in den Einsatz von KI-Systemen.

Zwar sieht auch Art. 71 in Verbindung mit Anhang VIII KI-VO ein Register vor. Die Eintragungsverpflichtungen gelten aber nach Art. 49 Abs. 1 und 2 sowie Art. 60 Abs. 4 Buchst. d KI-VO nur für Anbieter von Hochrisiko-Systemen und nach Art. 49 Abs. 3 KI-VO für Betreiber von KI-Systemen, die Stellen der Europäischen Union sind. Die von § 9 verpflichteten öffentlichen Stellen in Hessen sind von diesen Pflichten im Regelfall nicht betroffen. Das europäische und das hessische Register würden also – in der Praxis – ohne Überschneidung nebeneinander bestehen. Falls eine öffentliche Stelle in Hessen zugleich Anbieter eines Hochrisikosystems und von Art. 49 KI betroffen sein sollte, sollte sie von der Eintragungspflicht in § 9 Abs. 1 befreit sein.

Die in § 9 Abs. 2 einzutragenden Informationen sind sachgerecht und verhältnismäßig. Sie erfordern für die jeweilige öffentliche Stelle keinen übermäßigen Aufwand.

Die in Abs. 3 vorgesehenen Eintragungen über Hochrisikosysteme erscheinen jedoch diskussionsbedürftig. Sie sollen „*eine benutzerfreundliche Kurz-Erläuterung der automatisierten, endlichen Abfolge von eindeutig definierten Anweisungen (Algorithmus) umfassen*“. Die Zielsetzung, den Black Box-Charakter von KI-Systemen aufzubrechen und für die betroffenen Personen sowie für die Behörden eine bessere Nachvollziehbarkeit und Transparenz der algorithmischen Funktionsweise zu ermöglichen, ist unterstützenswert. Large Language Models beruhen jedoch im Wesentlichen gerade nicht auf „*eindeutig definierten Anweisungen*“, sondern auf Gewichungen und Wahrscheinlichkeitsbeziehungen, die sie im Deep Learning-Modus „gelernt“ haben. Wie sie zu ihrem konkreten Ergebnis kommen, ist gerade nicht im Detail nachvollziehbar. Nach Anhang VIII der KI-VO müssen die Anbieter von Hochrisikosystemen eine elektronische Betriebsanleitung in das europäische Register einstellen. Vielleicht würde es ausreichen, wenn § 9 Abs. 3 vorsieht, dass die öffentliche Stelle in Hessen einen Link zu dieser elektronischen Betriebsanleitung setzt.

Der Zugang zu den Informationen des Transparenzregisters sollte nicht wie in Abs. 4 von den Voraussetzungen des Teil IV des HDSIG mit seinen Ausnahmen in § 81 HDSIG abhängig gemacht werden, sondern „öffentlich verfügbar“ sein wie die Informationen im europäischen Register nach Art. 71 Abs. 4. Die dort genannten Einschränkungen für die Öffentlichkeit sollten als sachgerecht übernommen werden.

10. Verordnungsermächtigung (§ 10)

Da der Gesetzgeber nur die für den Schutz der Grundrechte, der Demokratie und des Rechtsstaats wesentlichen Entscheidungen treffen muss, ist es sinnvoll, für die Festlegung weiterer Details die Regierung zum Erlass von Verordnungen zu ermächtigen.

11. KI-Rüge (§ 11)

Neu für das Verwaltungsverfahren ist die Einführung einer KI-Rüge in § 11. Mit dieser soll jeder Adressat einer auf Systemen künstlicher Intelligenz beruhenden Entscheidung im Sinne des § 5 Abs. 2 (Vorbereitung der Entscheidung durch ein Hochrisiko- oder Profiling-System) und § 6 (vollständig automatisierte Entscheidung) innerhalb eines Monats ab Bekanntgabe der Entscheidung verlangen können, dass diese durch eine natürliche Person überprüft und bestätigt oder geändert oder aufgehoben wird.

Diese Regelung ist nahezu wörtlich aus § 12 des IT-Einsatz-Gesetzes (ITEG) Schleswig-Holstein vom 16. März 2022⁷ übernommen.

Diese Regelung greift die Vorgabe des Art. 22 Abs. 2 Buchst. b DSGVO auf, wonach bei einer gesetzlichen Erlaubnis zu einer automatisierten Entscheidung, wie sie in § 6 enthalten ist, die *„Rechtsvorschriften angemessene Maßnahmen zur Wahrung der Rechte und Freiheiten sowie der berechtigten Interessen der betroffenen Person enthalten“* müssen. Worin solche angemessenen Maßnahmen bestehen können, deutet Art. 22 Abs. 3 DSGVO an. Diese Vorschrift gilt zwar nicht unmittelbar für Rechtsvorschriften nach Art. 22 Abs. 2 Buchst. b, aber für die Erlaubnisse zur automatisierten Entscheidung aufgrund eines Vertrags oder einer Einwilligung. Danach haben die Verantwortlichen *„angemessene Maßnahmen“* zu ergreifen, *„um die Rechte und Freiheiten sowie die berechtigten Interessen der betroffenen Person zu wahren, wozu*

⁷ GVOBl. SH 2022, 285.

mindestens das Recht auf Erwirkung des Eingreifens einer Person seitens des Verantwortlichen, auf Darlegung des eigenen Standpunkts und auf Anfechtung der Entscheidung gehört“. In ErwG 71 Satz 4 DSGVO wird diese Rechtsfolge auch für gesetzliche Erlaubnisse automatisierter Entscheidungen vorgesehen: *„In jedem Fall sollte eine solche Verarbeitung mit angemessenen Garantien verbunden sein, einschließlich der spezifischen Unterrichtung der betroffenen Person und des Anspruchs auf direktes Eingreifen einer Person, auf Darlegung des eigenen Standpunkts, auf Erläuterung der nach einer entsprechenden Bewertung getroffenen Entscheidung sowie des Rechts auf Anfechtung der Entscheidung“.* Diese Regelung muss also auch den Gesetzgeber anleiten, der eine automatisierte Entscheidung ermöglicht.

Die Möglichkeit der KI-Rüge auch für die Vorbereitung der Entscheidung durch ein Hochrisiko- oder Profiling-System vorzusehen, wenn ein erhebliches Risiko der Beeinträchtigung in Bezug auf die Gesundheit, Sicherheit oder Grundrechte von Personen besteht, da das System das Ergebnis der Entscheidungsfindung wesentlich beeinflusst, ist von der Öffnungsklausel des Art. 22 Abs. 4 DSGVO noch erfasst. Dies dürfte jedoch nicht der Fall sein, wenn nach § 5 Abs. 2 Satz 3 wegen eines geringen Risikos keine Begründung erforderlich ist. Diese Differenzierung des § 5 Abs. 2 sollte auch für die KI-Rüge übernommen werden.

Die Möglichkeit für Betroffene, an eine natürliche Person appellieren zu können, erhöht die Akzeptanz des Einsatzes von Systemen künstlicher Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung und das Vertrauen bei allen Verfahrensbeteiligten, *„da grundsätzlich jede hierdurch ergangene Entscheidung überprüfbar bleibt und auch die Expertise der Beschäftigten nicht ersetzbar wird“.*⁸ Die KI-Rüge wirkt den mit dem Einsatz künstlicher Intelligenz *„verbundenen Risiken des Kontrollverlusts über die eingesetzte Technologie, mangelnde Transparenz gegenüber Bürgerinnen und Bürgern sowie fehlende Verantwortlichkeit öffentlicher Stellen im Hinblick auf die Folgen des Einsatzes dieser Technologien“* entgegen.⁹ Durch die Begrenzung auf vollständig automatisierte Entscheidungen und auf Entscheidungen, die durch ein Hochrisiko-

⁸ So die amtliche Begründung der KI-Rüge in Schleswig-Holstein, LT-Drs. 19/3267, 160.

⁹ So die amtliche Begründung der KI-Rüge in Schleswig-Holstein, LT-Drs. 19/3267, 159.

oder Profiling-System vorbereitet sind, dürfte auch die Belastung der Behörden vertretbar sein.

Wichtige Fragen des Verhältnisses der KI-Rüge zu anderen Rechtsbehelfen sind in § 11 Abs. 1 Satz 3 bis 6 geklärt. Nach Abs. 1 Satz 3 bleibt die Möglichkeit, andere förmliche Rechtsbehelfe zu erheben, von der KI-Rüge unberührt. Die KI-Rüge ist nach Abs. 1 Satz 4 auch keine Zulässigkeitsvoraussetzung für andere Rechtsbehelfe. Wurde ein anderer förmlicher Rechtsbehelf erhoben, ist die KI-Rüge nach Abs. 1 Satz 5 nicht mehr zulässig. Schließlich gehen nach Abs. 1 Satz 6 im Zweifel andere Rechtsbehelfe der KI-Rüge vor.

Nach Abs. 2 Satz 1 gilt ein Verwaltungsakt als nicht bekanntgegeben, wenn eine zulässige KI-Rüge gegen diesen Verwaltungsakt erhoben wird. *„Mit dieser Rechtsfolge wird sichergestellt, dass KI-Rüge und Widerspruchsverfahren nicht kollidieren, da ein Verwaltungsakt, gegen den Widerspruch erhoben werden könnte, nicht mehr existiert“*.¹⁰

Nach der KI-Rüge muss nach § 11 Abs. 2 Satz 2 ein neuer Verwaltungsakt erlassen werden, der ausschließlich durch eine natürliche Person erstellt wurde. Dadurch verlängert sich durch die KI-Rüge die Zeit bis zur Bestandskraft des Verwaltungsakts um die Frist für das Einreichen der KI-Rüge (ein Monat) und die Zeit für den erneuten Erlass und die erneute Bekanntgabe. Dies ist der Preis für den Einsatz von KI-Hochrisikosystemen für automatisierte Entscheidungen oder zur Vorbereitung von Entscheidungen, wenn Transparenz und Kontrolle gewahrt werden sollen. Dies könnte in wenigen Fällen auch missbraucht werden, wenn jeder Adressat ohne Begründung durch die KI-Rüge die Zeit bis zur Bestandskraft des Verwaltungsakts um diesen Zeitraum verlängern kann.

Es bleiben Fragen im praktischen Vollzug, die bedacht werden müssen: Die KI-Rüge muss innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe erhoben werden. Was gilt, wenn der Verwaltungsakt für vorläufig vollstreckbar erklärt wurde? Gilt er dann auch nicht als bekanntgegeben? Was gilt, wenn er innerhalb der Monatsfrist bereits vollstreckt

¹⁰ So die amtliche Begründung der KI-Rüge in Schleswig-Holstein, LT-Drs. 19/3267, 161.

worden ist? Beruht dann die Vollstreckung auf einem (nachträglich) nicht bekannt gegebenen Verwaltungsakt?

Die KI-Rüge steht neben der Beschwerde nach Art. 85 KI-VO und ist trotz dieser zulässig. Zum ersten besteht die Möglichkeit der Beschwerde „unbeschadet anderer verwaltungsrechtlicher oder gerichtlicher Rechtsbehelfe“. Zweitens ist die Beschwerde kein Rechtsbehelf einer betroffenen Person, sondern eine Möglichkeit für jede Person, der Marktüberwachungsbehörde Verstöße gegen die KI-Verordnung zu melden. Sie dient daher nicht dem individuellen Rechtsschutz, sondern der objektiven Durchsetzung der KI-VO. Sie ist daher drittens kein Hilfsmittel der Adressaten eines Verwaltungsakts, sondern nur eine Information an die Marktüberwachungsbehörde. Schließlich ist sie auch mit keiner Rechtsfolge verbunden. Ob und wie die Marktüberwachungsbehörde reagiert, unterliegt ihrem pflichtgemäßen Ermessen.

III. Schlussbemerkung

Regelungen, wie sie der Gesetzentwurf vorsieht, sind erforderlich, um die Rechtsmäßigkeit, zumindest aber die Rechtssicherheit zu gewinnen, die erforderlich ist, um einen schnellen Einsatz von KI-Systemen in der hessischen Verwaltung zu erreichen und den Mitarbeitenden die erforderliche Handlungssicherheit zu geben.

Die vorgeschlagenen Regelungen sind unionsrechtlich zulässig.

Regelungen zur Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten nach Art.9 Abs. 2 DSGVO und zur Anwendung von Rechten der betroffenen Person zur Berichtigung, Löschung und Beschränkung nach Art. 16 bis 18 DSGVO sollten noch vorgesehen werden.¹¹

Außerdem wäre an eine Experimentierklausel zu denken, nach der probenhalber zeitlich, räumlich und inhaltlich begrenzt von bestimmten Vorgaben des Landesrechts abgesehen werden kann.¹²

Mit freundlichen Grüßen



(Prof. Dr. Alexander Roßnagel)

¹¹ S. hierzu auch §§ 9a und 10 Abs. 4 E-LDSG BW.

¹² S. hierzu auch § 13 Abs. 4 HmbVwDiG.

TH Köln · Gustav-Heinemann-Ufer 54 · 50968 Köln

Landtag Hessen

Ausschusses für Digitales, Innovation und Datenschutz

Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Stellungnahme

im Rahmen der öffentlichen mündlichen Anhörung
des Ausschusses für Digitales, Innovation und
Datenschutz
des Landtags Hessen

zum Thema

**Gesetzentwurf
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetz zur Anwendung von Künstlicher Intelligenz in
der Verwaltung (HKIVerwG)
– Drucks. 21/2273 –**

Wiesbaden, 6. November 2025

vorgelegt von

Professor Dr. Rolf Schwartzmann

Leiter der Kölner Forschungsstelle für Medienrecht,
Vorsitzender der Gesellschaft für Datenschutz und
Datensicherheit (GDD) e.V.

und

Moritz Köhler

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Kölner Forschungsstelle für Medienrecht

Prof. Dr. Rolf Schwartzmann

Leiter der Kölner Forschungsstelle für
Medienrecht

+49 221-8275-3446

medienrecht@th-koeln.de

www.medienrecht.th-koeln.de

Claudiusstraße 1

50678 Köln

Technische Hochschule Köln

Postanschrift:

Gustav-Heinemann-Ufer 54
50968 Köln

Sitz des Präsidiums:

Claudiusstraße 1
50678 Köln

www.th-koeln.de

**Kölner Forschungsstelle für
Medienrecht**

Leitung:

Prof. Dr. Rolf Schwartzmann

Beirat:

Achim Berg

Dr. Peter Charissé

Prof. Dr. Dieter Dörr

Dr. Florian Drücke

Christian DuMont Schütte

Claus Grewenig

Dr. h.c. Marit Hansen

Markus Hartmann

Matthias Hornschuh

Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Metzner

Dr. Tobias Schmid

Prof. Dr. Stefan Sporn

Inhaltsverzeichnis

I.	Zulässigkeit von Datenverarbeitungen im Rahmen der KI-Entwicklung, § 3 Abs. 2 HKIVerwG-E	3
1.	Rechtmäßigkeit der Verarbeitung	3
2.	Besondere Kategorien personenbezogener Daten	4
3.	Zweckänderung	4
II.	Verwendung von Systemen künstlicher Intelligenz zur Vorbereitung von Verwaltungshandeln mit Außenwirkung, § 5 HKIVerwG-E	5
1.	Anwendungsbereich von Art. 22 Abs. 1 DS-GVO	5
2.	Erforderlicher Umfang menschlicher Beteiligung	5
III.	Verbot der Verwendung von Systemen künstlicher Intelligenz, § 7 HKIVerwG-E	6
IV.	Zuweisung der Zuständigkeiten, § 8 Abs. 1 HKIVerwG-E	7
1.	Marktüberwachungsbehörde	7
2.	KI-Reallabore	7

Stellungnahme

Die folgende Stellungnahme bezieht sich auf einen Gesetzentwurf, der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den hessischen Landtag eingebracht wurde.¹ Der Gesetzentwurf beschäftigt sich mit der Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung. Im Folgenden werden einige ausgewählte Aspekte angesprochen, die den Autoren der Stellungnahme erwähnenswert erschienen.

I. Zulässigkeit von Datenverarbeitungen im Rahmen der KI-Entwicklung, § 3 Abs. 2 HKIVerwG-E

Mit § 3 Abs. 2 HKIVerwG-E soll eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zweck der Entwicklung künstlicher Intelligenz geschaffen werden. Ausweislich der Begründung des Vorschlags soll so die Forschung an Systemen künstlicher Intelligenz ermöglicht werden.² Vorrangig ist auf die Verarbeitung personenbezogener Daten auch im Rahmen der KI-Entwicklung die DS-GVO³ anwendbar. Eine Rechtsgrundlage mit entsprechendem Ziel auf nationaler Ebene muss also den Vorgaben der DS-GVO genügen und zugleich die von der DS-GVO geöffneten Spielräume nutzen. Dabei sind insbesondere die folgenden drei Aspekte zu berücksichtigen.

1. Rechtmäßigkeit der Verarbeitung

Gemäß Art. 5 Abs. 1 Buchst. a Var. 1 DS-GVO müssen personenbezogene Daten auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden. Dieser Rechtmäßigkeitsgrundsatz wird konkretisiert durch Art. 6 Abs. 1 DS-GVO, der festlegt, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten verboten ist, wenn sie nicht ausnahmsweise auf Grund eines der in der Vorschrift benannten Tatbestände gerechtfertigt ist (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt). Einige der benannten Rechtfertigungstatbestände ermöglichen nicht nur, sondern verlangen sogar eine Übersetzung in nationales Recht.

Die in § 3 Abs. 2 Satz 2 HKIVerwG-E getroffene Regelung könnte vor diesem Hintergrund die Regelung des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e DS-GVO ausfüllen, wonach die Verarbeitung personenbezogener Daten auf der Grundlage einer nationalen Rechtsvorschrift ausnahmsweise zulässig ist, wenn sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde.

Die Voraussetzung der Erforderlichkeit verlangt allerdings, dass die Verarbeitung zur Wahrnehmung der entsprechenden Aufgabe oder in Ausübung öffentlicher Gewalt absolut notwendig ist.⁴ Obwohl in dem Entwurf ausdrücklich auf die wachsende Belastung der hessischen Verwaltung hingewiesen wird,⁵ dürfte von einer „absoluten Notwendigkeit“ der KI-Entwicklung mit personenbezogenen Daten derzeit nicht auszugehen sein. § 3 Abs. 2 Satz 2 HKIVerwG-E kann daher nicht als Rechtsgrundlage für eine Verarbeitung

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung (HKIVerwG), HLT-Drs. 21/2273, im Folgenden HKIVerwG-E.

² HLT-Drs. 21/2273, S. 8.

³ 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 (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.

⁴ Vgl. EuGH Urt. v. 12.9.2024 – C-17/22 und C-18/22, ECLI:EU:C:2024:738 Rn. 73 – HTB Neunte Immobilien Portfolio geschlossene Investment UG & Co. KG u. a./Müller Rechtsanwaltsgesellschaft mbH u. a.

⁵ HLT-Drs. 21/2273, S. 1.

personenbezogener Daten herangezogen werden. Vielmehr muss die Verarbeitung auf einen der übrigen Tatbestände des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 DS-GVO, namentlich etwa die Einwilligung (Buchst. a) gestützt werden. Die Verarbeitung personenbezogener Daten auf der Grundlage berechtigter Interessen gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DS-GVO ist Behörden gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 DS-GVO nicht gestattet.

2. Besondere Kategorien personenbezogener Daten

Art. 9 Abs. 1 DS-GVO statuiert ein grundsätzliches Verarbeitungsverbot für besondere Kategorien personenbezogener Daten. Die einzelnen Kategorien sind in der Vorschrift benannt und zeichnen sich durch eine erhöhte Sensibilität aus. Eine Verarbeitung dieser Daten ist nur ausnahmsweise unter den in Art. 9 Abs. 2 DS-GVO genannten Voraussetzungen zulässig. Das Verarbeitungsverbot des Art. 9 Abs. 1 DS-GVO gilt neben Art. 6 Abs. 1 DS-GVO, sodass die Anforderungen sowohl des Art. 9 Abs. 2 als auch des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. a bis f DS-GVO erfüllt sein müssen.⁶

Zu berücksichtigen ist insbesondere im Rahmen der KI-Entwicklung, dass der EuGH den Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 1 DS-GVO weit auslegt: Demnach liegen etwa Gesundheitsdaten im Sinne der Vorschrift bereits vor, wenn „mittels gedanklicher Kombination oder Ableitung auf den Gesundheitszustand der betroffenen Person geschlossen werden kann“.⁷ Außerdem ist das Verarbeitungsverbot des Art. 9 Abs. 1 DS-GVO immer zu beachten, wenn auch nur ein einzelnes sensibles Datum im Sinne der Vorschrift verarbeitet werden soll. Es kommt also nicht darauf an, dass der Trainingsdatensatz ausschließlich oder auch nur überwiegend besondere Kategorien personenbezogener Daten enthält.

Vor diesem Hintergrund ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass ein Trainingsdatensatz mit Personenbezug auch besondere Kategorien personenbezogener Daten enthält. Regelungen auf Landesebene, die die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten erlauben, dürften nur selten mit den Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 DS-GVO vereinbar sein. Sofern nicht mit dem OLG Köln⁸ und einigen Stimmen aus der Literatur⁹ eine teleologische Reduktion des Anwendungsbereichs von Art. 9 Abs. 1 DS-GVO im Rahmen der KI-Entwicklung vertreten wird, ist der Verwaltung die Verarbeitung personenbezogener Daten zu Entwicklungszwecken wiederum nur auf Grundlage einer Einwilligung der betroffenen Person gemäß Art. 9 Abs. 2 Buchst. a DS-GVO möglich.

3. Zweckänderung

Schließlich gilt zu berücksichtigen, dass die personenbezogenen Daten, über die die hessische Verwaltung verfügt und die für die KI-Entwicklung verarbeitet werden sollen, regelmäßig nicht zum Zweck der KI-Entwicklung erhoben wurden. Daher ist der Grundsatz der Zweckbindung, niedergelegt in Art. 5 Abs. 1 Buchst. b DS-GVO zu beachten. Danach müssen personenbezogene Daten „für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden und dürfen nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden“.

Sofern mit § 3 Abs. 2 Satz 3 HKIVerwG-E sichergestellt werden soll, dass der Grundsatz der Zweckbindung eingehalten wird, verfehlt die Regelung diesen Zweck. Die personenbezogenen

⁶ Vgl. EuGH Ur. v. 21.12.2023 – C-667/21, ECLI:EU:C:2023:1022 Rn. 78 – ZQ/Medizinischer Dienst der Krankenversicherung Nordrhein, Körperschaft des öffentlichen Rechts.

⁷ EuGH Ur. v. 4.10.2024 – C-21/23, ECLI:EU:C:2024:846 Rn. 83 – ND/NR.

⁸ OLG Köln Ur. v. 23.5.2025 – 15 UKI 2/25, NRW Rn. 121.

⁹ *Schwartmann/Köhler* EuDIR 2025, 287 (291 f.); *dies.* RDV 2025, 221 (221 f.); *Paal* RDV 2025, 230 (235-237).

Daten, die verarbeitet werden sollen, wurden im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung erhoben, für die eine KI entwickelt werden soll. Zweck der Datenerhebung war damit die Aufgabenwahrnehmung. Auch wenn der Einsatzzweck des geplanten KI-Systems ebenfalls in der Aufgabenwahrnehmung liegt, ist der Zweck der anvisierten Datenverarbeitung doch die KI-Entwicklung und nicht die Aufgabenwahrnehmung. Damit handelt es sich um eine zweckändernde Verarbeitung personenbezogener Daten, die grundsätzlich nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 DS-GVO zulässig ist. Dem Landesgesetzgeber steht damit allerdings zugleich die Möglichkeit offen, eine Rechtsgrundlage für die zweckändernde Verarbeitung personenbezogener Daten zu Zwecken der KI-Entwicklung zu schaffen, Art. 6 Abs. 4 Var. 2 DS-GVO. Diese müsste den Anforderungen der Vorschrift genügen.

II. Verwendung von Systemen künstlicher Intelligenz zur Vorbereitung von Verwaltungshandeln mit Außenwirkung, § 5 HKIVerwG-E

§ 5 Abs. 1 Satz 1 HKIVerwG-E erlaubt die Verwendung von Systemen künstlicher Intelligenz zur Vorbereitung von Verwaltungshandlungen mit Außenwirkung. Die Vorschrift ist damit insbesondere im Kontext des Verbots der automatisierten Einzelentscheidung zu betrachten, wie es in Art. 22 Abs. 1 DS-GVO festgelegt ist.

1. Anwendungsbereich von Art. 22 Abs. 1 DS-GVO

Obwohl § 5 Abs. 1 Satz 1 HKIVerwG-E die Verwendung von Systemen künstlicher Intelligenz ausschließlich zur Vorbereitung von Verwaltungshandlungen erlaubt, kann Art. 22 Abs. 1 DS-GVO nach der jüngeren Rechtsprechung des EuGH und im Gegensatz zur in Deutschland bis dahin herrschenden Literaturansicht anwendbar sein. Im sogenannten SCHUFA-Verfahren hat der EuGH entschieden, dass auch Maßnahmen der Entscheidungsvorbereitung unter das grundsätzliche Verbot fallen, sofern sie die abschließende Entscheidungsfindung maßgeblich leiten.¹⁰

Wie der Begriff der maßgeblichen Leitung auszulegen ist, ist bislang nicht abschließend geklärt. So hat das LG Bamberg in einer Entscheidung zur Zulässigkeit einer Entscheidung über eine Kreditvergabe gar angedeutet, dass der SCHUFA-Score nach der Rechtsprechung des EuGH bei der Kreditvergabe „keine Rolle“ spielen dürfe.¹¹ Diese Auslegung dürfte zwar zu weit gehen,¹² dennoch ist zu berücksichtigen, dass der Verweis auf den Einsatz eines KI-Systems lediglich in der Entscheidungsvorbereitung nicht (mehr) genügt, um die Anwendbarkeit von Art. 22 Abs. 1 DS-GVO auszuschließen. Der Landesgesetzgeber muss daher eine ausreichende menschliche Beteiligung im Rahmen der Entscheidungsfindung sicherstellen, wenn er die Anwendung von Art. 22 Abs. 1 DS-GVO ausschließen will.

2. Erforderlicher Umfang menschlicher Beteiligung

Der Umfang menschlicher Beteiligung ist abhängig von der Gestaltung des jeweiligen Falles. Die in § 5 Abs. 2 Satz 2 HKIVerwG-E vorgeschlagene Plausibilitätsprüfung als Grundform menschlicher Beteiligung entspricht einer der Literatur vertretenen Auffassung.¹³ Mithilfe einer Plausibilitätsprüfung, die von einem menschlichen Sachbearbeiter mit hinreichender KI-

¹⁰ EuGH Urt. v. 7.12.2023 – C-634/21, ECLI:EU:C:2023:957 Rn. 48 – OQ/Land Hessen.

¹¹ LG Bamberg Urt. v. 26.3.2025 – 41 O 749/24 KOIN, Bayern.Recht Rn. 28.

¹² Dazu Köhler RDV 2025, 188 (188 f.).

¹³ Köhler EuDIR 2025, 16 (19 f. Rn. 16).

sowie Fachkompetenz durchgeführt wird, lässt sich die Anwendung von Art. 22 Abs. 1 DS-GVO in vielen Fällen ausschließen.

Nicht erforderlich ist eine Plausibilitätsprüfung hingegen, wenn der inhaltliche Einfluss des menschlichen Sachbearbeiters bereits aufgrund der Konzeption des KI-Systems und der Organisation seines Einsatzes so groß ist, dass der Mensch die materielle Hoheit über die Entscheidung innehat.¹⁴ Dann ist ausgeschlossen, dass die automatisierte Vorbereitung die abschließende Entscheidung maßgeblich leitet. Der Vorschlag berücksichtigt diesen Umstand erst im Rahmen der erweiterten Begründungspflichten gemäß § 5 Abs. 2 und 3 HKIVerwG-E. Er könnte allerdings bereits im Rahmen von Abs. 1 Berücksichtigung finden.

Zu begrüßen ist schließlich, dass im Vorschlag darauf eingegangen wird, dass eine einfache Plausibilitätsprüfung nicht in jedem Anwendungsfall genügt, um eine hinreichende menschliche Beteiligung sicherzustellen. Der EuGH hat bereits im Jahr 2022 entschieden, dass eine eigene inhaltliche Abwägung des Menschen stattfinden muss, wenn Systeme maschinellen Lernens verwendet werden und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf aus Art. 47 UAbs. 1 GRCh auf einem hohen Schutzniveau zu gewährleisten ist.¹⁵ Aus § 5 Abs. 2 und 3 HKIVerwG-E ergibt sich die nachvollziehbare Wertung, dass eine solche Situation beim Einsatz von Hochrisiko- und Profiling-Systemen gegeben ist. Im Rahmen einer konsequenten Umsetzung der Rechtsprechung des EuGH müsste allerdings klargestellt werden, dass sich die erweiterte Begründungspflicht nicht lediglich auf die Darlegung der Plausibilitätsprüfung beschränkt, sondern eine eigene inhaltliche Abwägung des menschlichen Sachbearbeiters beinhalten muss.

III. Verbot der Verwendung von Systemen künstlicher Intelligenz, § 7 HKIVerwG-E

§ 7 HKIVerwG-E verbietet die Weiterverwendung und Verwertung von Informationen, die unmittelbar oder mittelbar aus dem Einsatz verbotener KI-Praktiken im Sinne von Art. 5 der Verordnung (EU) 2024/1689¹⁶ hervorgehen. Das Verhältnis zwischen § 7 HKIVerwG-E und Art. 5 Abs. 1 KI-VO ist fraglich.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass Art. 5 Abs. 1 Buchst. a bis g KI-VO „das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme oder die Verwendung“ der in der Vorschrift genannten KI-Systeme verbietet. Art. 5 Abs. 1 Buchst. h KI-VO verbietet zudem grundsätzlich die Verwendung biometrischer Echtzeit-Fernidentifizierungssysteme und lässt diese nur unter strengen Voraussetzungen zu. Die Formulierung des § 7 HKIVerwG-E („Wenn die gemäß Art. 5 der Verordnung (EU) 2024/1689 verbotenen Praktiken in Systemen künstlicher Intelligenz eingesetzt werden [...]“) legt hingegen nahe, dass eine Verwendung der entsprechenden KI-Praktiken nicht bereits im Grundsatz ausgeschlossen ist. Hier sollte eine Klarstellung erfolgen.

Sofern dagegen in § 7 HKIVerwG-E die in Art. 5 Abs. 1 Buchst. h KI-VO vorgesehenen Ausnahmen vom grundsätzlichen Verwendungsgebot Berücksichtigung finden, führt die Rechtsfolge der Regelung dazu, dass das Land Hessen trotz der entsprechenden Ausnahmen in der KI-VO Systeme der biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierung nicht sinnvoll einsetzen

¹⁴ Köhler EuDIR 2025, 16 (19 Rn. 15).

¹⁵ EuGH Urt. v. 21.6.2022 – C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491 Rn. 194 f. Dazu Köhler EuDIR 2025, 16 (20 Rn. 18-21).

¹⁶ Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz), ABl. L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>, im Folgenden KI-VO.

kann. Die durch die biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung gewonnenen Informationen wären dann nicht verwertbar.

IV. Zuweisung der Zuständigkeiten, § 8 Abs. 1 HKIVerwG-E

§ 8 Abs. 1 HKIVerwG-E weist die Zuständigkeiten nach der KI-VO zu.

1. Marktüberwachungsbehörde

Laut § 8 Abs. 1 HKIVerwG-E soll eine Zentrale Anlaufstelle für Systeme künstlicher Intelligenz geschaffen werden, die Aufgaben der Länder im Bereich der Marktüberwachung nach Maßgabe der Verordnung (EU) 2024/1689 wahrnimmt. Es stellt sich die Frage, welche Aufgaben damit gemeint sind. Ausweislich der Gesetzesbegründung wird wohl davon ausgegangen, dass die Länder wie in zahlreichen Sektoren auch die Marktüberwachung über Hochrisiko-KI-Systeme ausüben werden.¹⁷ Auf Bundesebene existiert mittlerweile allerdings der Referentenentwurf für ein Durchführungsgesetz zur KI-VO.¹⁸ In § 2 Abs. 1 RefE DurchfG KI-VO wird die Bundesnetzagentur zur zuständigen Marktüberwachungsbehörde erklärt.

Die Länder können Zuständigkeiten nur in Ausnahmefällen festlegen, namentlich wenn Behörden der Länder für die Marktüberwachung in einem der in Anhang I KI-VO benannten Sektoren zuständig sind, § 2 Abs. 2 RefE DurchfG KI-VO. Das ist etwa im Bereich der Medizinprodukte der Fall. In diesen begrenzten Konstellationen kann der Landesgesetzgeber die Kompetenzen für die Überwachung der KI-Systeme theoretisch bei einer Behörde bündeln, wie es gemäß § 8 Abs. 1 HKIVerwG-E geschehen soll. Das widerspricht allerdings nicht nur der Konzeption sowohl des europäischen als auch des nationalen Gesetzgebers auf Bundesebene (vgl. Art. 74 Abs. 3 UAbs. 1 KI-VO), sondern ist darüber hinaus nur unter den Voraussetzungen des Art. 74 Abs. 3 UAbs. 2 KI-VO zulässig. Der Landesgesetzgeber müsste in diesem Fall also die Koordinierung mit den einschlägigen sektorspezifischen Marktüberwachungsbehörden sicherstellen.

2. KI-Reallabore

Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zum Durchführungsgesetz zur KI-VO hat der LfDI BW, Prof. Dr. Tobias Keber, darauf hingewiesen, dass die Länder nach dem Referentenentwurf nur eingeschränkte Möglichkeiten zur Einrichtung von KI-Reallaboren haben, was die Innovationsförderung erheblich behindert.¹⁹ Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK) hat sich der Ansicht Kebers angeschlossen und eine Stellungnahme veröffentlicht, in der sie auf diesen Umstand hinweist und eine stärkere Einbindung der Länder fordert.²⁰ Falls sich dieser Vorschlag durchsetzt,

¹⁷ HLT-Drs. 21/2273, S. 11.

¹⁸ Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/Gesetzesvorhaben/CDR_Anlage1-250911_RefE_KIVO-Durchf%C3%BChrungsgesetz_Entwurf_barrierefrei.pdf (zuletzt abgerufen am 24.10.2025), im Folgenden RefE DurchfG KI-VO.

¹⁹ Keber, Der Raum für Innovation droht sich zu schließen, <https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/hoersaal/daten-bypaesse-fuer-den-ki-fortschritt-reallabore-ki-verordnung-accg-110687471.html> (zuletzt abgerufen am 24.10.2025).

²⁰ DSK, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung über künstliche Intelligenz (KI-VO), https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/st/Stellungnahme_Durchfuehrungsgesetz_KI-VO.pdf (zuletzt abgerufen am 24.10.2025), S. 4 f.

sollten die Länder die Möglichkeit nutzen und die Einrichtung regionaler KI-Reallabore durch Landesbehörden ermöglichen. Nur so wird ein flächendeckender Zugang auch für kleine und mittlere Unternehmen sowie Start-Ups zu den KI-Reallaboren und damit zur besonderen Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten in Art. 59 Abs. 1 KI-VO garantiert.



Hessischer
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Ausschuss für Digitales, Innovation
und Datenschutz des Hessischen Landtags

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden
Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 70
Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27

e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: fischer@hlt.de
www.HLT.de

Datum: 23.10.2025
Az. : Fi/048.06

Per E-Mail an:
a.junius@ltg.hessen.de und e.jager@ltg.hessen.de.

Gesetzentwurf zur Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung (HKIVerwG) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Stellungnahme Hessischer Landkreistag

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für den von Ihnen am 18.09.2025 per E-Mail versandten Gesetzentwurf zur Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung. Sie eröffneten dem Hessischen Landkreistag (HLT) in dem Anschreiben die Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben.

Der Hessische Landkreistag stimmt dem vorgelegten Gesetzentwurf zur Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung (HKIVerwG) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Grundsatz zu.

Der HLT zeigt grundsätzliche Offenheit für den Gesetzentwurf, da eine rechtssichere und einheitliche Anwendung von künstlicher Intelligenz durch eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird. Der Gesetzentwurf zum hessischen KI-Verwaltungsgesetz stellt aus Sicht des HLT einen geeigneten Schritt dar, um die Potenziale moderner Technologien im Sinne einer effizienten, bürgernahen und zukunftsfähigen Verwaltung zu nutzen. Insbesondere die Stärkung moderner Verwaltungsprozesse und die Förderung von Effizienzpotenzialen durch den Einsatz von künstlicher Intelligenz werden als zielführend erachtet.

Die vorgesehenen Transparenz- und Kontrollmechanismen werden grundsätzlich befürwortet, bedürfen jedoch einer differenzierten Betrachtung hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzbarkeit und Ausgestaltung. Eine Abfrage unter den Mitgliedern ergab, dass auch weitere Regelungsinhalte einer detaillierten Prüfung unterzogen werden müssen, um eine praxisorientierte Anwendung des Gesetzes sicherzustellen. Die Anmerkungen zu den einzelnen Paragraphen werden im Folgenden dargestellt und erläutert.

Die in den §§ 1 bis 3 des vorliegenden Gesetzentwurfs enthaltenen Regelungen werden aus der Perspektive des HLT insgesamt als sachgerecht und tragfähig bewertet, insbesondere in Bezug auf den Anwendungsbereich und die Grundprinzipien der Datenverarbeitung. Zudem wurde angeregt, die Begriffsbestimmungen einer weiteren Präzision zu unterziehen. Dies betrifft die Definitionen von „Hochrisiko-System“ und „Profiling-System“, da sie für die konkrete Anwendung des Gesetzes von zentraler Bedeutung sind.

Im Rahmen der Abfrage unter den Landkreisen wurde vereinzelt angemerkt, dass die bestehenden Regelungen zur Nutzung von KI-Systemen und personenbezogenen Daten noch zu präzisieren sind. Einerseits wird vorgeschlagen, in § 4 HKIVerwG klarere Kriterien zur Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz von KI-Anwendungen in der Verwaltung festzulegen. Außerdem wurden Bedenken hinsichtlich der Regelung in § 3 Abs. 2 HKIVerwG zur Nutzung personenbezogener Daten für das Training von KI-Systemen geäußert. Die derzeitige Formulierung lässt zu viel Interpretationsspielraum zu und ist datenschutzrechtlich problematisch.

§ 7 HKIVerwG ist nicht erforderlich, da der darin geregelte Sachverhalt durch bestehende gesetzliche Vorschriften – gemäß Art. 5 der Verordnung (EU) 2024/1689 – ausreichend und verbindlich geregelt ist. An dieser Stelle ist anzumerken, dass eine Überschreitung der EU-Vorgaben („Gold-Plating“) bei der Umsetzung in nationales Recht zu vermeiden ist.

Die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle für Systeme künstlicher Intelligenz (ZAKI) gemäß § 8 HKIVerwG wird aus Sicht des HLT grundsätzlich positiv bewertet, da sie einen wichtigen Beitrag zur Koordinierung und Qualitätssicherung beim Einsatz von Systemen künstlicher Intelligenz leisten kann. Dabei ist aus kommunaler Sicht sicherzustellen, dass die landesweite zentrale Anlaufstelle die Kommunen aus einer Hand unterstützt – insbesondere durch Beratung, Schulungsangebote sowie die zeitnahe Klärung praxisrelevanter Fragestellungen. Darüber hinaus bedarf es einer präziseren Regelung hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den kommunalen Datenschutzbeauftragten, den Fachaufsichtsbehörden sowie den kommunalen IT-Dienstleistern (beispielsweise ekom21 oder HZD).

In diesem Kontext ist zu prüfen, ob eine zentral organisierte Einrichtung auf Bundesebene eine effizientere und ressourcenschonendere Alternative darstellt. Eine bundesweit koordinierte Anlaufstelle könnte einen Beitrag zur Förderung einheitlicher Standards sowie eines harmonisierten Datenschutzrechts im Umgang mit KI-Systemen leisten. Zudem wäre sie in der Lage, unnötige Doppelstrukturen zu vermeiden und den Wissenstransfer zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu verbessern.

In diesem Zusammenhang wird empfohlen, den Kommunen zusätzlich einheitliche Vorlagen, Musterformulierungen und standardisierte Begründungsformate (z. B. kurz/standard/ausführlich) bereitzustellen, um eine rechtskonforme und einheitliche Anwendung im Verwaltungsverfahren zu erleichtern. Darüber hinaus sollte die zentrale Anlaufstelle landesweit einheitliche Leitfäden bereitstellen, die praxisnahe Beispiele zur Automatisierung, einfache Qualitätskennzahlen (z. B. Korrekturquote zur Selbstkontrolle) sowie Hinweise zur datenschutzkonformen Umsetzung enthalten.

Hierzu zählen Richtlinien zur einheitlichen Datennutzung, wie z. B. zur Pseudonymisierung, Löschung und zur Gewährleistung der Nachvollziehbarkeit automatisierter Prozesse.

Nach § 9 HKIVerwG richtet die zentrale Anlaufstelle ein Transparenzregister über KI-Systeme, die in hessischen Behörden genutzt werden, ein. Im Rahmen der Einrichtung eines einheitlichen Transparenzregisters sollte eine Anbindung an kommunale Systeme mittels technischer Schnittstellen (APIs) erfolgen. Darüber hinaus wird empfohlen, dass das Register über Import- und Exportfunktionen verfügt, um vorhandene Datenbestände und Dokumentationen in die Registerführung einzubinden bzw. für interne Verwaltungszwecke weiterzuverwenden. Zudem wird ange-regt, die Regelung zur Frist für die Eintragung in das KI-Register flexibler zu gestalten.

Die in § 9 Abs. 2 HKIVerwG geforderten Informationen sind teilweise kritisch zu hinterfragen und erscheinen in Teilen unverhältnismäßig. Insbesondere die in § 9 Abs. 2 Nr. 2 HKIVerwG geforderten Angaben zur erwarteten Effizienzsteigerungen durch den Einsatz von KI-Systemen gehen über das sachlich Erforderliche hinaus. Das Ziel einer transparenten Darstellung des erwarteten Nutzens ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings sollten die Anforderungen in einem angemessenen Verhältnis zum Verwaltungsaufwand stehen. Daher sollte die Angabe eines Schätzwertes ausreichen, um den Aufwand für die Kommune zu begrenzen und eine nachvollziehbare Einschätzung zu ermöglichen.

Auch die nach § 9 Abs. 2 Nr. 4 und 5 HKIVerwG geforderten Informationen zur Datenquelle und zum geographischen Speicherort der Anwendung sind problematisch. Aus Geheimhaltungs- und Sicherheitsgründen sollten solche Angaben nicht öffentlich zugänglich gemacht werden. Die Erfassung der Treibhausgasemissionen des eingesetzten KI-Systems auf kommunaler Ebene ist gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 6 HKIVerwG mit Schwierigkeiten verbunden. In der Regel liegen die notwendigen Daten nicht vor oder es ist nicht möglich, sie mit angemessenem Aufwand zu erheben. Die Transparenzpflicht für KI-bezogene Emissionen könnte durch realistische Schätzungen anhand des Stromverbrauchs von Rechenzentren erfüllt werden (z. B. 5 Prozent des Stromverbrauchs können auf KI-Leistung zugerechnet werden).

Die Einführung einer KI-Rüge nach § 11 HKIVerwG könnte zur demokratischen Kontrolle und Transparenz beitragen und kann das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Einsatz von KI in der Verwaltung stärken. Voraussetzung ist ein effizientes, rechtssicheres und verhältnismäßiges Instrument.

Die Implementierung einer eigenständigen KI-Rüge ist jedoch auch teilweise kritisch zu bewerten, da bestehende Rechtsbehelfe, wie Widerspruch und Klage, eine wirk-same Kontrolle auch KI-gestützter Verwaltungsakte ermöglichen. Die Einführung eines zusätzlichen Sonderverfahrens birgt die Gefahr unnötiger Rechtsunsicherheit, eines erhöhten Verwaltungsaufwands sowie des Aufbaus von Doppelstrukturen und potenzieller Verwechslungsgefahr für Bürgerinnen und Bürger. Zudem ist zu berücksichtigen, dass bei einer zulässigen KI-Rüge der betroffene Verwaltungsakt als nicht bekanntgegeben gilt. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die Fristen und das weitere Verfahren, da die Laufzeit von Rechtsmittel- und Verfahrensfristen nicht beginnt.

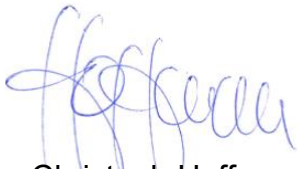
Die Regelungen nach § 11 Abs. 2 S. 3 HKIVerwG sind dahingehend zu verstehen, dass sie einen erheblichen Mehraufwand verursachen. Dies ist insbesondere auf die inklusive Prüfung aller vorbereitenden Informationen zurückzuführen. Dieser Mehraufwand ist in Verfahren mit hoher Fallzahl oder automatisiertem Regelvollzug besonders erheblich. Des Weiteren bedingt die Umsetzung der Vorgaben zur Dokumentation und Nachvollziehbarkeit den Einsatz zusätzlicher personeller Ressourcen. Die Regelung sollte daher entfallen oder zumindest klar begrenzt und praxistauglich ausgestaltet werden – etwa durch eine Beschränkung auf belastende Verwaltungsakte mit erheblicher Grundrechtsrelevanz. Auf die bestehenden konnexitätsrelevanten Folgen wird bereits ausdrücklich hingewiesen.

Der HLT empfiehlt die o. g. Regelungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu präzisieren bzw. anzupassen, um die Umsetzbarkeit und Rechtsklarheit auf kommunaler Ebene sicherzustellen. Darüber hinaus sollte eine Überprüfung des Gesetzentwurfs hinsichtlich des Bürokratieabbaus erfolgen, um den tatsächlichen Mehrwert der Regelungen zu gewährleisten und den Einsatz automatisierter Entscheidungen durch Systeme künstlicher Intelligenz zu fördern.

Wir möchten abschließend darauf hinweisen, dass aufgrund der Fristsetzung keine Befassung unserer zuständigen Verbandsorgane mit dem von Ihnen zur Verfügung gestellten Gesetzentwurf möglich war. Die vorstehende Stellungnahme wird deshalb unter dem ausdrücklichen Vorbehalt einer möglicherweise anderslautenden Positionierung unserer Verbandsorgane abgegeben.

Bei Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Christoph Hoffmann
Referatsleiter