

Ausschussvorlage DDA 21/2
öffentlich vom 03.11.2025
Teil 3

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

Stellungnahmen von Anzuhörenden

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

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

Drs. 21/2273

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Anhörung zum Entwurf des HKIVerG in Drs. 21/2273 und nehmen dazu im Folgenden Stellung.

Der DGB Hessen-Thüringen begrüßt, dass die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen das Thema Künstliche Intelligenz in der Verwaltung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf aufgreift. Künstliche Intelligenz ist in aller Munde, was ihr Einsatz bedeutet, bleibt aber oft nebulös. Es bestehen sehr hohe Erwartungen an die Potentiale und zugleich massive Befürchtungen bezüglich der sozialen, gesellschaftlichen und rechtlichen Auswirkungen.

Vorbemerkung:

Die Digitalisierung hat die Arbeitswelt bereits umfassend verändert und mit dem zunehmenden Einsatz von Künstlicher Intelligenz wird sich die Arbeitswelt auch im Öffentlichen Dienst weiterhin stark wandeln. Der Einsatz künstlicher Intelligenz berührt die Interessen von Beschäftigte und Bürger*innen. Deswegen ist das Thema auch aus gewerkschaftlicher Sicht relevant.

Hier kann eine einheitliche gesetzliche Grundlage für den Einsatz künstlicher Intelligenz in der Verwaltung hilfreich sein, um den Bediensteten ein rechtssicheres Handeln zu ermöglichen und die Transparenz des Verwaltungshandelns zu verbessern.

Laut Begründung ist es Ziel des Gesetzes „Rechtssicherheit für die Anwendung von KI zu schaffen, die Akzeptanz für die Nutzung von KI zu stärken sowie KI-Innovationen in der Verwaltung anzustoßen.“ Hierzu sollen Regelungen aus der Verordnung 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) ins Landesrecht überführt und eine gesetzliche Grundlage für die Verwendung von Systemen künstlicher Intelligenz durch das Land und die Kommunen geschaffen werden, die den Einsatz transparent, effizient, demokratisch und bürgernah macht. Das ist äußerst ambitioniert.

Diskutiert werden kann bereits über die Notwendigkeit einer solchen Rechtssetzung. Die KI-Verordnung („AI-Act“) gilt entsprechend Art. 288 Abs. 2 AEUV unmittelbar in jedem EU-Mitgliedsstaat. Eine Umsetzung in innerstaatliches Recht ist

29. Oktober 2025

Kontaktperson:

Julia Langhammer
Gewerkschaftssekretärin
Öffentlicher Dienst/
Beamte*innenpolitik
Wirtschaftspolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Hessen-Thüringen
Schillerstraße 44
99096 Erfurt
Mobil: 01709268896

julia.langhammer@dgb.de
www.hessen-thueringen.dgb.de

demnach nicht erforderlich. Die VO begründet unmittelbare Rechte und Pflichten der Normadressaten, wozu öffentliche Verwaltungen zählen.

Allerdings sind europäische Rechtsnormen schon aufgrund der ungewohnten Struktur und der verwendeten sehr formalen und komplexen Sprache (auch in der amtlichen deutschen Fassung) für Beschäftigte wie Bürger*innen gleichermaßen schwer zugänglich sind. In der Verwaltungspraxis fällt zudem die Beurteilung schwer, wie das vorhandene deutsche Recht durch das europäische Recht beeinflusst wird und was das für das konkrete Verwaltungshandeln bedeutet. Nicht zuletzt ist die KI-Verordnung eine komplexe und umfangreiche Rechtsmaterie, die zu den vorhandenen vielfältigsten Regelungswerken, die die Beschäftigten zu beachten haben, hinzutritt. Deswegen ist die Entwicklung eines HKIVerwG oder eine entsprechende Änderung von Fachgesetzen sinnvoll. Dann muss jedoch die erforderliche Klarheit, Verständlichkeit und Praxistauglichkeit mit den Regelungen auch erreicht werden können.

KI wird künftig Teil einer modernen und zielgerichteten Arbeitsweise in der Verwaltung sein, kann Verwaltungsprozesse beschleunigen und perspektivisch auch die Folgen des demografischen Wandels abzumildern. Skepsis ist hinsichtlich der Behauptung in der Problembeschreibung angebracht, dass nur unter Einsatz von Künstlicher Intelligenz „große Reformen und Krisen“ zu bewältigen seien. Auch die kurzfristige Erwartung von „Kosteneinsparungen“ ist nicht realistisch.

Wesentliche Leerstelle im Entwurf: Beschäftigtenperspektive & Mitbestimmung

Durch den Entwurf des HKIVerwG werden wesentliche und praxisrelevante Fragen aus unserer Sicht nicht beantwortet, weil zwar die Belange von Bürger*innen berechtigterweise berücksichtigt werden, aber nicht die Belange der Verwaltungsbeschäftigten, die mit der Umsetzung betraut sind.

Mitbestimmung der Personalräte

Im Zuge der verbindlichen Einführung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung muss die Mitbestimmung der Personalräte gestärkt werden. KI-Systeme verändern Arbeitsprozesse tiefgreifend. Damit berühren sie unmittelbar Rechte, Pflichten sowie die Arbeits- und Belastungssituation Beschäftigten. Nur eine umfassende Mitbestimmung der Personalvertretung stellt sicher, dass diese Veränderungen nicht einseitig von der Dienststelle vorgegeben werden, sondern unter Wahrung der vertrauensvollen Zusammenarbeit erfolgen. Nur so bleibt der Schutz vor unzulässiger Überwachung, Diskriminierung oder ungerechter Leistungsbewertung gewährleistet.

Hier fallen die Schwächen des Hessisches Personalvertretungsgesetzes (HPVG) besonders ins Auge. Den restriktiv ausgestalteten und abgeschlossenen Mitbestimmungskatalogen des HPVG fehlt die Flexibilität, auf den schnellen Wandel im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung angemessen zu reagieren und die Beschäftigteninteressen und ihr Wissen effektiv einzubringen.

Probleme bestehen insbesondere bei der Einschränkung von Dienstvereinbarungen nach § 65 HPVG und der zumeist lediglich empfehlenden Wirkung einer Einigungsstellenentscheidung nach § 71 HPVG.

Von der geringen Durchsetzbarkeit der Mitbestimmung betroffen sind auch die für die Verwaltungsdigitalisierung einschlägigen Mitbestimmungstatbestände (§ 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 „Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung und zur Erleichterung des Arbeitsablaufs“ und Nr. 5. „Einführung, Anwendung, wesentliche Änderung oder Erweiterung von technischen Einrichtungen, die dazu geeignet sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen“). Dennoch muss unbedingt klargestellt werden, dass die Einführung von KI-Systemen § 78 Abs. 1 S.4 und 5 HPVG unterfällt und somit der Mitbestimmung unterliegt.

Die Einführung von KI darf keinesfalls der „Mitwirkung“ § 78 Abs. 2 unterfallen (u. A. „Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden, insbesondere für Verfahren der Verwaltungsdigitalisierung“). Die Beteiligungsform der Mitwirkung (§ 72) ist in der Praxis sehr ineffektiv. Da die Dienststelle ohnehin abschließend entscheidet, besteht keine Anreize für zielgerichtete Verhandlungen. Wir kritisieren darüber hinaus nachdrücklich § 78 Abs. 2 Satz 2 („Satz 1 [die Mitwirkung des Personalrats] gilt nicht bei probe- oder versuchsweiser Einführung neuer Techniken und Verfahren für die Dauer des Probe- oder Pilotbetriebs“). Damit findet u. A. bei der „Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden, insbesondere für Verfahren der Verwaltungsdigitalisierung“, der „Einführung von technischen Rationalisierungsmaßnahmen, die den Wegfall von Planstellen oder Stellen zur Folge haben“ und „der Einführung, Anwendung, Änderung oder Erweiterung automatisierter Verfahren zur Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschäftigten“ überhaupt keine Beteiligung statt. Die Beschäftigten und ihre Personalräte stehen dann vor vollendeten Tatsachen.

Die Perspektive des HPVG als „Störfaktor“ entspricht überhaupt nicht der Realität. Betriebliche Mitbestimmung schafft Raum für eine sozialverträgliche Einführung von Technologie. Personalräte können darauf hinwirken, dass KI nicht einseitig als Rationalisierungsinstrument genutzt wird, sondern Arbeitsbelastung reduziert, Qualität verbessert und Beschäftigte unterstützt werden. Die Mitbestimmung sorgt für Akzeptanz und verantwortungsvolle Anwendung.

Zudem sollten, analog zum § 80 Abs.3 BetrVG, Hessische Personalvertretungen einen Anspruch auf Hinzuziehung von Sachverstand haben, wenn es um die Einführung von KI-gestützten Systemen geht, um die rechtlichen und technischen Aspekte zu verstehen und deren Einführung entsprechend gestalten zu können.

Recht und Pflicht zur Qualifizierung von Beschäftigten

Ebenfalls nicht berücksichtigt ist die Schulung der Beschäftigten im Umgang mit KI. Dabei ist Qualifizierung eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige Digitalisierung und die Erreichung der im Gesetzentwurf genannten Ziele.

Zwar sind ohnehin seit dem 2. Februar 2025 die ersten Regelungen der KI-Verordnung verpflichtend anzuwenden. Arbeitgeber müssen bereits jetzt sicherstellen, dass Beschäftigte, die mit KI-Systemen arbeiten, über entsprechende

Kompetenzen verfügen. Ein speziell auf hessischer Ebene gesetzlich abgesichertes Recht auf Qualifizierung ist dennoch sinnvoll.

Ohne gezielte Weiterbildung droht ein massiver Vertrauens- oder Kompetenzverlust vieler Beschäftigter. Benachteiligt sein können besonders ältere Beschäftigte, Menschen ohne akademischen Hintergrund oder Teilzeitkräfte.

Eine geeignete Qualifizierung ist auch erforderlich, um rechtskonform handeln zu können. Aktuell können Beschäftigte bspw. nicht unbedingt erkennen, ob eine digitale Fachanwendung (z.B. GIS-gestützte Suche) Künstliche Intelligenz nutzt. Das wäre aber Voraussetzung für den sicheren Umgang. Zudem müssen die verbotenen Praktiken nach Art. 5 KI-VO1 erkannt werden können (vgl. § 7 HKIVerwG).

Zum Entwurf des HKIVerwG

a) Allgemein:

Bezüglich des KI-Einsatzes besteht Regelungsbedarf, auch wesentliche Sachverhalte gesetzlich zu regeln ist erforderlich. Der DGB Hessen Thüringen begrüßt daher die Initiative. Dem Ziel, Transparenz und Nachvollziehbarkeit für die Menschen in Hessen zu schaffen und so das Vertrauen in staatliches Handeln zu stärken, stimmen wir zu.

Das Land Hessen hat allerdings im Rahmen seiner Digitalisierungsstrategie bereits Vorgaben für den Einsatz von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung, worauf aufgebaut werden kann. Vor einer umfassenden Gesetzgebung sollten bestehende Regelungen evaluiert, Lücken und Probleme identifiziert und breiter auch mit den betreffenden Beschäftigten diskutiert werden. Zu berücksichtigen sind insbesondere der Muster-Regelungsentwurf zum Umgang mit Systemen der generativen künstlichen Intelligenz in der hessischen Landesverwaltung, die vorliegenden bereichsspezifische Regelungen sowie die Machbarkeitsstudien und Erkenntnisse aus den Pilotprojekten des HMWVW. Auch in der 2022 veröffentlichten Hessischen KI-Agenda werden weitere Beispiele zum Einsatz von KI in der Verwaltung benannt. Auch diese sollten systematisch ausgewertet werden. Die Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis und die Rückmeldungen der Beschäftigten müssen unbedingt bei einer gesetzlichen Regelungen berücksichtigt werden. Das betrifft auch die Frage, wo allgemeine Regelungen sinnvoll sind und wo angesichts der Sensibilität oder Spezifik eines Bereichs fachgesetzliche Regelungen vorzuziehen sind.

b) Zu ausgewählten Regelungen im Detail

§ 1 Gegenstand und Anwendungsbereich

In § 1 Abs. 1 fehlt bei der Aufzählung der Wertgrundlagen aus Sicht der Bürger*innen sowie der Arbeitnehmer*innen die individualrechtliche Perspektive hinsichtlich der Privatsphäre und des Persönlichkeitsschutzes. Der Anwendungsbereich ist gemäß Abs. 2 Satz 1 die gesamte öffentliche Verwaltung, sofern nicht abweichende gesetzliche Regelungen vorliegen. Hier muss mindestens geprüft werden, welche Auswirkungen für spezielle Verwaltungszweige (Schulwesen, Polizei, ...) damit verbunden sind.

§ 2 Begriffsbestimmungen

In § 2 wird (wie an diversen anderen Stellen im Entwurf) die Herausforderung deutlich, europäische Rechtsnormen in die deutsche Sprache zu übertragen und gleichzeitig Transparenz und Nachvollziehbarkeit herzustellen. In § 2 Satz 1 Nr. 2 ist wahrscheinlich nicht „Aufgaben“, sondern „Ausgaben“ gemeint.

§ 3 Grundsätze der Datenverarbeitung

§ 3 Abs. 2 ermächtigt die Träger*innen der öffentlichen Verwaltung, unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit, personenbezogene Daten von Bürger*innen und Beschäftigten zum Zweck der Entwicklung und des Trainings von Künstlicher Intelligenz zu verarbeiten. Hierin sehen wir einen Verstoß gegen Art. 5 Nr.1 lit b DSGVO. Die durch die Träger der öffentlichen Verwaltung verarbeiteten Daten unterliegen den Zwecken, die bei der Erhebung der Daten festgelegt wurden. Es ist davon auszugehen, dass die Nutzung zum Training von KI-Systemen nicht Bestandteil der Zweckbestimmung war (vgl. DSGVO Erwägungsgrund 39 Satz 6). Die Nutzung von personenbezogenen Daten erfordert aus unserer Sicht eine Einwilligung der Betroffenen, zumindest aber, im Falle der Daten von Beschäftigten, den Abschlusses einer kollektivrechtlichen Regelung.

Eine Pseudonymisierung der Daten bei der Verarbeitung zu Trainingszwecken reicht nicht aus, da der Wesenskern der Pseudonymisierung eine Entschlüsselbarkeit ist. Hier ist zumindest eine Anonymisierung vorzusehen.

§ 4 Zulässigkeit

Der Einsatz von KI-Systemen wird in § 4 an einige wenige Bedingungen („besser, effizienter und effektiver“) geknüpft. Das ist sehr unbestimmt; woran bemisst sich z. B. „besser“? Außerdem sollte als eigenständiger Grund die „Verbesserung der Arbeitsbedingungen“ ergänzt werden, damit „Effizienz und Effektivität“ nicht als Aufforderung zu Personalabbau und weiterer Arbeitsverdichtung verstanden werden können.

Arbeitswissenschaftliche Studien zeigen zudem, dass eine derartige Transformation, die mit einer Entlastung von repetitiven Aufgaben und einer Aufwertung von Arbeit einhergehen soll, auf die sozialpartnerschaftliche Gestaltung der Rahmenbedingungen angewiesen ist. Hier ist die proaktive Einbindung der Personalräte erforderlich.

Als notwendige Voraussetzung für den KI-Einsatz muss zudem die entsprechende Qualifizierung der Beschäftigten ergänzt werden.

§ 5 Verwendung von Systemen Künstlicher Intelligenz zur Vorbereitung von Verwaltungshandeln mit Außenwirkung

Festgehalten werden soll an dem Prinzip der menschlichen Letztentscheidung. Der Abs. 1 verpflichtet die Amtswalter*innen die KI-generierten Ergebnisse auf Plausibilität zu prüfen. Auch wenn die Systeme eine Verwaltungsentscheidung vorbereiten, müssen die Beschäftigten die Ergebnisse bewerten, bevor diese zu einer Entscheidung werden. Diese Regelung basiert vor allem auf der Annahme, dass KI-Systeme fehlerhafte Ergebnisse liefern können. Dem folgt, dass der

Aufwand für die (menschliche) Prüfung eines Entscheidungsvorschlags bestehen bleibt und damit mögliche Rationalisierungsgewinne schwinden. Die Beschäftigten werden in den Konflikt getrieben, entweder die menschliche Prüfung zu reduzieren (Stichproben, kursorische Prüfungen) und damit die Arbeit zu beschleunigen, oder der Erwartung einer Beschleunigung nicht zu entsprechen. Ungeklärt ist in diesem Zusammenhang auch, wer am Ende für fehlerhafte Ergebnisse arbeitsrechtlich haftet.

Der Aussage, dass KI-Systeme nur eine Entscheidungshilfe darstellen, kann entgegengetreten werden, dass es für eine Fachkraft schwieriger sein kann, eine eigene Entscheidung gegen den Ratschlag des Algorithmus durchzusetzen, als ohne äußeren Einfluss eine Entscheidung zu fällen. In der Fachliteratur wird dieser Effekt als „Automation Bias“ bezeichnet. Er beschreibt die Tendenz von Menschen, automatisierten Systemen übermäßig zu vertrauen, selbst wenn deren Vorschläge fehlerhaft sind. Ob und inwieweit sich ein „Automation Bias“ verhindern lässt, ist ebenfalls Gegenstand empirischer Studien – insbesondere bei algorithmischen Entscheidungssystemen im öffentlichen Sektor.

Besonders problematisch stellen sich § 5 Abs. 2 und 3 [Einsatz von Hochrisiko und Profiling-Systemen] dar, wonach nicht nur Verwaltungsentscheidungen, sondern auch sonstigem Verwaltungshandeln eine zusätzliche Begründung beigefügt werden soll, wieso den KI-generierten Vorarbeiten gefolgt wurde oder nicht. Ob hier Aufwand reduziert wird, ist zumindest fraglich. Dagegen soll keine gesonderte Begründung erforderlich sein, wenn das Hochrisiko- oder Profiling-System das Ergebnis der Entscheidungsfindung nicht wesentlich beeinflusst.

Profiling-Systeme und durch Behörden genutzte Systeme, die Anhang III Hochrisiko-KI-Systeme gemäß Artikel 6 Absatz 2 der EU-Verordnung 2024/1689 unterfallen, gelten immer als Hochrisiko-Systeme. In Erwägungsgrund 59 wird die Gefahr von Profiling-Systemen besonders hervorgehoben, da diese zur Aus- und Bewertung von Persönlichkeitsmerkmalen und Verhalten genutzt werden können. Abweichend davon gelten Anlage III-KI-Systeme jedoch nicht als hochrisikant, „wenn es kein erhebliches Risiko der Beeinträchtigung in Bezug auf die Gesundheit, Sicherheit oder Grundrechte natürlicher Personen birgt, indem es unter anderem nicht das Ergebnis der Entscheidungsfindung wesentlich beeinflusst“ (Artikel 6 Abs. 3 Satz 1). Hier müssten Beschäftigte in der Lage sein, die Funktionsweise des KI-Systems zu beurteilen. Insgesamt erscheint die Regelung widersprüchlich.

Besonders problematisch wäre der Einsatz von KI-Systemen im Bereich der Personalwirtschaft (vgl. Erwägungsgrund 57 Hochrisiko-KI-Systeme in Beschäftigung und Personalwesen). Dieser sollte für die öffentliche Verwaltung klar ausgeschlossen werden.

§ 6 Verwendung von Systemen künstlicher Intelligenz beim Erlass von Verwaltungsakten

Bisher bildet § 35a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) die Grundlage bei einem automatisierten Erlass eines Verwaltungsaktes. Anwendbar ist diese Vorschrift nur, wenn weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht

und eine entsprechende Rechtsvorschrift vorliegt. Hier die Bedingungen unter denen KI-gestützte Systeme in der öffentlichen Verwaltung Hessens eingesetzt werden können zu konkretisieren, ist sinnvoll.

Abs. 1 widerspricht jedoch dem in § 1 Absatz 1 S. 1 festgelegten Prinzip des Vorrangs menschlichen Handelns und der menschlichen Aufsicht, da Verwaltungsakte die vollständig durch automatische Einrichtungen und Systeme künstlicher Intelligenz erlassen werden, genau diesen Grundprinzipien nicht entsprechen.

§ 8 Zentrale Anlaufstelle für Systeme künstlicher Intelligenz/§ 9 Transparenzregister

Über die Notwendigkeit und sinnvollen Konstruktion der vorgeschlagenen Einrichtungen muss der Landtag entscheiden. Jede neue Einrichtung muss jedoch mit dem erforderlichen Fachpersonal ausgestattet werden. Zusätzliche, neue Aufgaben können nicht einfach den vorhandenen Beschäftigten zugewiesen werden.

§ 11 KI-Rüge

Das Vertrauen in die Verwaltung und die Rechtssicherheit für die Bürger*innen zu erhöhen, sind wichtige Ziele. Allerdings kann die Einführung des neuen Rechtsbehelf der KI-Rüge Effizienzgewinne und das Ziel der Verwaltungsbeschleunigung konterkarieren.

Fazit

Die Fraktion Bündnis B90/Die Grünen greift mit dem Gesetzentwurf ein wichtiges Thema auf. Ein verbindlicher gesetzlicher Rahmen für den IK-Einsatz kann sinnvoll sein, wenn damit eine sehr komplexe Europarechtsmaterie für die Hessische Verwaltung praxistauglich übersetzt wird.

Der vorliegende Gesetzentwurf beantwortet aber die vielfältigen Fragen, die sich im Kontext Verwaltung und KI stellen, noch nicht. Insbesondere fehlt die Beschäftigtenperspektive. Die Beschäftigten von Land und Kommunen müssen aber von Anfang an bei der Einführung und Nutzung von KI-Systemen im Rahmen betrieblicher Mitbestimmung verbindlich beteiligt und für die Anwendung umfassend befähigt werden. Die Regelungen sind zudem nicht optimal, um die Verwaltung „effizienter und effektiver“ zu machen. Das Wissen der Beschäftigten und bereits vorliegende Erfahrungen sollten ausgewertet werden, um anwendungsfreundliche und rechtssichere Regelungen zu schaffen, die vernünftige Entwicklungen nicht behindern.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink that reads "Julia Langhammer".

Julia Langhammer



Stellungnahme

**zur Anhörung vor dem Ausschuss für Digitales,
Innovation und Datenschutz des Hessischen Landtages**

zu dem

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

Gesetzentwurf Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Drucksache 21/2273

I. Zielsetzung und Grundzüge

Der Einsatz von Systemen Künstlicher Intelligenz (KI) in der Landesverwaltung erfordert einen geregelten Rahmen, um die vielfältigen Chancen und Möglichkeiten zu nutzen und zugleich rechtsstaatlichen und demokratischen Anforderungen gerecht zu werden. Der Gesetzentwurf, im Folgenden HKIVerwG-E, verfolgt hierfür die übergeordneten Ziele der Stärkung von Transparenz und demokratischer Kontrolle. Ein eigenes Gesetz zum Einsatz von KI bietet gegenüber zersplitterten Vorschriften in Spezialgesetzen den Vorteil der Rechtsklarheit und der Festlegung von übergreifenden Grundzügen.

Die Nutzung von KI-Systemen durch die Verwaltung des Landes Hessen kann in den Anwendungsbereich der KI-Verordnung 2024/1689 der Europäischen Union (KI-VO) fallen.¹ Angesichts des Vorrangs des Unionsrechts kommt die KI-VO zur Anwendung, deren

¹ 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).



Regelungen nach und nach Wirksamkeit entfalten. Der HKIVerwG-E enthält selbst keine Regelungen zur Zulässigkeit des Einsatzes und zum Inverkehrbringen bestimmter KI-Systeme. Dies bedeutet, dass KI-Systeme auch durch die öffentliche Verwaltung ungeachtet des vorliegenden Gesetzentwurfs nur im Rahmen der Regelungen der KI-VO eingesetzt werden dürften. Der Gesetzentwurf beabsichtigt die Überführung dieser Regelungen mit spezifischer Blickrichtung auf die Landesverwaltung. Dies ist weitsichtig. Eine Konkretisierung der Regelungen aus landesrechtlicher Sicht beugt möglichen Rechtsunsicherheiten vor.

Der Gesetzentwurf hat einen zentralen Vorteil: Er stellt im Hinblick auf den Einsatz von KI Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung auch von personenbezogenen Daten zur Verfügung.

Damit stellt er einen Gleichklang zum Datenschutzrecht her und die Rechtmäßigkeit der einschlägigen Tätigkeiten der Verwaltung sicher. Dies betrifft bereits Entwicklung und Training (§ 3 Abs. 2 HKIVerwG-E). Die hessische Landesverwaltung wird damit in die Lage versetzt, selbst KI-Systeme zu entwickeln. Damit können unter Nutzung eigener Daten zielgenaue Entwicklungen vorgenommen werden, die der Verwaltung aufgrund des Trainings mit aussagestarken Daten auch effektiv helfen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Vor dem Hintergrund der Wahrung digitaler Souveränität liegt hier ein wichtiges und dann rechtlich abgesichertes Feld der Fortentwicklung von Verwaltung.

Die Anwendung und der Einsatz von KI-Systemen wird durch § 4 Abs. 2 HKIVerwG-E als Rechtsgrundlage ermöglicht. Der Schwerpunkt liegt auf dem Erlass von Verwaltungsakten nach §§ 5, 6 HKIVerwG-E. Weitere Anwendungen sind aber nach § 4 Abs. 2 HKIVerwG-E zulässig. Diese gesetzliche Bestimmung ist als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten i.S.d. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e) in Verbindung mit Art. 6 Abs. 3 DS-GVO zu verstehen.

II. Verhältnis zu anderem Landesrecht

Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 HKIVerwG-E soll das Gesetz gelten, soweit nicht etwas Anderes bestimmt ist. Es ist ein Auffanggesetz, das gegenüber speziellen Vorschriften zurücktritt. Seine Zielrichtung ist die allgemeine Verwaltung. Insoweit tritt es neben die allgemeinen verwahrungsverfahrensrechtlichen Regelungen.

1. Polizei- und Ordnungsrecht

Die Regelungen des HSOG gehen vor. Dies gilt insbesondere für die automatisierte Datenanalyse (§ 25 a HSOG). Es gilt aber nicht für das Training von KI. Hier greift § 3 Abs. 2 HKIVerwG-E. Der Einsatz von KI-Systemen ist im Recht der inneren Sicherheit aufgrund der gesteigerten Eingriffsintensität gegenüber den Grundrechten besonders sorgfältig zu regeln. Die allgemeine Bestimmung des § 3 Abs. 2 HKIVerwG-E bedarf daher der spezifischen Ausschärfung. Es bietet sich an, dies im HSOG oder im Hessischen Verfassungsschutzgesetz selbst zu regeln, um die Einbettung in den Kontext der dortigen sonstigen Vorschriften zur Datenverarbeitung zu nutzen.



2. HDSIG

Nach § 3 HKIVerwG-E kann das Gesetz abschließende Regelungen auch zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten enthalten. Jenseits dessen wird die Anwendung des HDSIG angeordnet. Dies ist lediglich eine deklaratorische Klarstellung, da das HDSIG für die Verarbeitung personenbezogener Daten ohnehin gilt. Der Gesetzentwurf enthält allerdings außer für den Bereich des Trainings (§ 3 Abs. 2 HKIVerwG-E) keine ausdrücklichen Regelungen über die Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten in KI-Systemen. Diesbezüglich sind die Datenschutzgesetze, insbesondere die DS-GVO und die landesrechtlichen Regelungen neben dem HKIVerwG-E anzuwenden (§ 3 Abs. 1 HKIVerwG-E).

III. Einsatz von KI im Verwaltungshandeln (§§ 5, 6)

Mit den in den §§ 5 und 6 HKIVerwG-E vorgeschlagenen Regeln nimmt sich der Gesetzentwurf eines besonders anspruchsvollen Regelungsbereichs im Zusammenhang mit der Anwendung von KI im Bereich des Verwaltungshandelns an. Die vorgeschlagenen Regelungen sollen die Vorbereitung (§ 5) und den Erlass von nach außen gerichteten Verwaltungsentscheidungen, insbesondere auch den vollautomatisierten Erlass von Verwaltungsakten (§ 6) erlauben und regulieren. Die besondere Herausforderung besteht dabei darin, die Potentiale von KI für effizienteres und schnelleres Verwaltungshandeln zu schöpfen, hierbei jedoch nicht die Risiken automatisierter Entscheidungs(assistenten)systeme für die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger unreguliert in Kauf zu nehmen.

1. Verbot rein automatisierter Entscheidungen (Art. 22 DSGVO)

Art. 22 DS-GVO verbietet rein automatisierte Entscheidungen, die rechtliche oder in ähnlicher Weise beeinträchtigende Wirkungen gegenüber den von der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten betroffenen Menschen entfalten. Zentrales Problem bei der Anwendung der Norm ist dabei die Frage, unter welchen Umständen eine Entscheidung als rein automatisiert zu bewerten ist. Hierzu hat sich die Ansicht etabliert, dass eine Entscheidung durchaus durch eine Maschine vorbereitet werden darf, soweit ein Mensch die tatsächliche Möglichkeit der Überprüfung (im Hinblick auf ihre intellektuellen und informativen als auch zeitlichen und kompetenzbezogenen Ressourcen)² und „belegbaren Einfluss“ auf das Endergebnis der Entscheidung hat.³ Dies ist selbst bei formaler Letztentscheidung durch einen Menschen nicht automatisch gegeben, da Menschen einerseits dazu tendieren, den Ergebnissen von Computerprozessen zu vertrauen und andererseits angesichts geringer

² Buchner, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 4. Auflage, München 2024, Art. 22 DS-GVO, Rn. 15; Scholz, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2. Auflage, Baden-Baden 2025, Art. 22 DSGVO, Rn. 30; Martini, in: Paal/Pauly, DS-GVO - BDSG, Art. 22 DS-GVO, Rn. 18 f.

³ Atzert, in: Schwartmann/Jaspers/Thüsing/Kugelman, DS-GVO/BDSG, 3. Auflage, Heidelberg 2024, Art. 22 DS-GVO, Rn. 105.



Personalressourcen und hoher Fallzahlen auch erheblicher Druck bestehen dürfte, Entscheidungen schnell zu treffen.

Gemäß Art. 22 Abs. 2 lit. b) DS-GVO gilt das Verbot des Art. 22 Abs. 1 DS-GVO nicht, wenn die Entscheidung aufgrund von Rechtsvorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten zulässig ist und diese Rechtsvorschriften angemessene Maßnahmen zur Wahrung der Rechte und Freiheiten sowie der berechtigten Interessen der betroffenen Person enthalten. Gemäß § 35 a HVwVfG dürfen Verwaltungsakte vollautomatisiert erlassen werden, soweit dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht. § 6 HKIVerwG-E stellt eine Regelung im Sinne von § 35 a VwVfG und Art. 22 Abs. 2 lit. b) DS-GVO dar. Eine zentrale Frage ist, ob sie die Anforderungen in Art. 22 Abs. 2 lit. b) DS-GVO erfüllt.

2. Vereinbarkeit von §§ 5, 6 mit Art. 22 DS-GVO

a. Grundlagen

§ 5 steht nicht in Konflikt mit dem Anwendungsvorrang der DS-GVO, da die Norm das Verbot des Art. 22 Abs. 1 DS-GVO achtet ohne es selbst zu wiederholen. Die Regelung zielt vielmehr darauf ab, Vorkehrungen zu treffen, die dafür sorgen sollen, den rein vorbereitenden Charakter KI-gestützter Entscheidungsvorbereitung praktisch sicherzustellen.

§ 6 HKIVerwG-E hingegen liegt mit der Möglichkeit, Verwaltungsakte vollständig automatisiert zu erlassen, im Anwendungsbereich des Verbots in Art. 22 Abs. 1 DS-GVO. Die Regelung könnte im Rahmen der Öffnungsklausel nach Art. 22 Abs. 2 lit. b DS-GVO aber verordnungskonform sein, soweit sie angemessene Maßnahmen zur Wahrung der Rechte und Freiheiten sowie der berechtigten Interessen der betroffenen Person enthält. Hinweise zu den angemessenen Maßnahmen enthält Erwägungsgrund 71 Satz 4 DS-GVO:

„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.“⁴

Hieraus ergeben sich mindestens fünf Maßnahmen, die eine Regelung im Sinne des Art. 22 Abs. 2 lit. b DS-GVO enthalten sollte, um die Öffnungsklausel in Anspruch nehmen zu können:

1. Spezifische **Unterrichtung** der betroffenen Person hinsichtlich der automatisierten Entscheidung
2. Anspruch auf **Erläuterung der Entscheidung** gegenüber der betroffenen Person
3. Anspruch auf **direktes Eingreifen** einer Person
4. Recht auf **Anfechtung** der Entscheidung
5. Anspruch der betroffenen Person auf **Darlegung des eigenen Standpunktes**

⁴ Art. 22 Abs. 3 DS-GVO enthält ebenfalls drei dieser Schutzmaßnahmen, diese gelten direkt jedoch nur für Art. 22 Abs. 2 lit. a) und c) DS-GVO. Erwägungsgrund 71 bezieht sich in Satz 3 jedoch auch auf lit. b).



b. Erfüllung der Anforderungen des Art. 22 DS-GVO

aa) Die spezifische Unterrichtung über die rein automatisierte Entscheidung ist in § 4 Abs. 3 HKIVerwG-E enthalten. Diese nimmt sowohl auf § 5 Abs. 2 als auch § 6 HKIVerwG-E Bezug. Im Wortlaut von § 4 Abs. 3, 2. HS HKIVerwG-E wird jedoch nur die „Vorbereitung“ genannt. Der vollständig automatisierte Erlass von Verwaltungsakten müsste im Wortlaut ergänzt werden.

bb) Der betroffenen Person muss jedoch nicht bloß mitgeteilt werden, dass eine automatisierte Entscheidung stattfindet, vielmehr müssen der betroffenen Person auch die wesentlichen Gründe für die Entscheidung mitgeteilt werden sowie welche Beurteilungsmaßstäbe der Entscheidung zugrunde lagen und welche Informationen in diese eingeflossen sind, so dass sie erkennen kann, ob die für ihren Fall individuellen Besonderheiten in angemessener Weise in die Entscheidung eingeflossen sind.⁵

Dies ist einerseits teilweise durch § 39 HVwVfG abgedeckt, demzufolge Verwaltungsakte inhaltlich zu begründen sind, andererseits müssen die zum Verständnis einer automatisierten Entscheidung erforderlichen Informationen gemäß den Informationspflichten der Art. 13 Abs. 2 lit. f und Art. 14 Abs. 2 lit. g DS-GVO zur Verfügung gestellt werden. Behörden, die für den Erlass von Verwaltungsakten KI-Systeme verwenden (sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der rein automatisierten Entscheidung), müssen demnach bereits nach der DS-GVO frühzeitig über das Bestehen einer automatisierten Entscheidungsfindung („ob“) informieren und aussagekräftige Informationen über die involvierte Logik und die Tragweite und angestrebte Auswirkungen einer solchen Verarbeitung für die betroffene Person informieren („wie“). Gemäß Art. 12 Abs. 1 sind diese Informationen in präziser, transparenter, verständlicher und leicht zugänglicher *Form* und in klarer und einfacher Sprache bereitzustellen. Eine Pflicht zur Erläuterung der Rolle des KI-Systems bei der Entscheidung ergibt sich außerdem aus Art. 86 KI-VO. Es ist davon auszugehen, dass die Norm nicht nur für die Entscheidungsvorbereitung, sondern erst recht für die vollautomatisierte Entscheidung gilt. Das Transparenzregister in § 9 HKIVerwG-E fügt öffentlich verfügbare Informationen über verwendet KI-Systeme hinzu, lässt aber die Pflichten nach Art. 13 und 14 DS-GVO unberührt. Unter diesen Voraussetzungen wäre die Maßnahme der spezifischen Unterrichtung erfüllt.

cc) Der Anspruch auf direktes Eingreifen bedeutet, dass die betroffene Person verlangen können muss, dass die Letztentscheidung außerplanmäßig durch einen Menschen getroffen wird.⁶ Dieser Anspruch ist über das Instrument der KI-Rüge in § 11 HKIVerwG-E erfüllt. Ein Antrag nach § 11 HKIVerwG-E gegen Entscheidungen nach § 5 Abs. 2 und § 6 HKIVerwG-E bewirkt, dass eine Entscheidung durch eine natürliche Person überprüft werden muss. Im Fall eines Verwaltungsaktes (§ 11 Abs. 2 HKIVerwG-E) führt der Antrag dazu, dass der Verwaltungsakt als nicht bekanntgegeben gilt und eine neue Entscheidung in dieser Sache

⁵ Scholz, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2. Auflage, Baden-Baden 2025, Art. 22 DS-GVO, Rn. 64.

⁶ Atzert, in: Schwartzmann/Jaspers/Thüsing/Kugelman, DS-GVO/BDSG, 3. Auflage, Heidelberg 2024, Art. 22 DS-GVO, Rn. 179.



ausschließlich (!) durch einen Menschen getroffen werden kann. Diese Anforderung ist im Gesetzentwurf also erfüllt.⁷

dd) Die KI-Rüge beinhaltet zugleich ein gesondertes Recht auf Anfechtung der Entscheidung. Diese tritt neben weitere verwaltungsrechtliche Anfechtungsmöglichkeiten, insbesondere Widerspruchs-⁸ und Klageverfahren. Auch das Recht auf Anfechtung wäre also im Hinblick auf vollautomatisierte Verwaltungsakte hessischer Behörden gegeben. Ein Instrument wie die KI-Rüge erscheint diesbezüglich aber auch angemessen, da das allgemeine Widerspruchsverfahren in Hessen in einigen Verwaltungsbereichen abgeschafft wurde. Die KI Beschwerde nach Art. 85 KI-VO entfaltet keine Rechtsfolge und kann daher nicht als Anfechtungsrecht gesehen werden. Nur den Klageweg als Anfechtungsmöglichkeit zu gewähren, würde eine sehr hohe Hürde für die Adressaten der Verwaltungsakte bedeuten.

ee) Das Recht auf Darlegung des eigenen Standpunkts wird im Gesetzentwurf nicht ausdrücklich genannt, weder im Rahmen von § 6 HKIVerwG-E, noch im Rahmen der KI-Rüge nach § 11 HKIVerwG-E. Ein Recht, vor Erlass eines (belastenden) Verwaltungsaktes angehört zu werden, ergibt sich aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht gemäß §§ 24 und 28 HVwVfG. In der Regelung zur KI-Rüge nach § 11 Abs. 1 HKIVerwG-E sollte jedoch klargestellt werden, dass die betroffene Person auch im Rahmen dieses Instruments das Recht hat ihren eigenen Standpunkt darzulegen und bisher unbeachtete oder neu hinzugetretene Tatsachen in das Verfahren einzubringen.

ff) Insgesamt ist festzustellen, dass der Gesetzentwurf mit wenigen Detailanpassungen mit der Öffnungsklausel des Art. 22 Abs. 2 lit. b DS-GVO in Einklang gebracht werden kann.

3. Entscheidungsvorbereitung (§ 5)

§ 5 HKIVerwG-E erlaubt die Vorbereitung nach außen gerichteten Verwaltungshandelns durch KI-Systeme, wobei die Letztentscheidung stets von einem Menschen zu treffen ist. Der Anwendungsbereich von § 5 ff. ist nicht auf automatisierte Entscheidungsvorbereitungen beschränkt, die Personen gegenüber ergehen, deren personenbezogene Daten im Rahmen der Entscheidung automatisiert verarbeiten. Das vorbereitete Verwaltungshandeln kann neben individuellen Verwaltungsakten also auch zum Beispiel in Allgemeinverfügungen, Warnungen oder Kontrollen bestehen.

§ 5 Abs. 2 HKIVerwG-E versucht, den rein vorbereitenden Charakter des Einsatzes von KISystemen dadurch sicherzustellen, dass eine Plausibilitätsprüfung durch den (menschlichen) Amtswalter vorgeschrieben wird. Der Zweck der Regelung ist nachvollziehbar und erscheint angemessen. Kontemporäre KI-Systeme, insbesondere solche, die auf LLM-Modellen basieren, bieten nach aktuellem Stand keine hohe Gewähr für die Richtigkeit der von Ihnen als Ergebnis präsentierten Tatsachen. Tatsachenfehler sind vielmehr an der Tagesordnung. Für den Einsatz im Bereich der wertbasierten Abwägungsentscheidungen können sie überhaupt nicht als kompetent angesehen werden.

⁷ Zusätzlich verlangt Art. 14 KI-VO beim Einsatz von Hochrisiko-KI-Systemen allgemein, dass diese während der Dauer Ihrer Anwendung wirksam durch Menschen beaufsichtigt werden können. ⁸ In Hessen teilweise abgeschafft: Anlage zu § 16a Abs. 1 HessAGVwGO.



Während § 5 HKIVerwG-E mit der Plausibilitätsprüfung hauptsächlich auf die Korrektheit der Entscheidungsvorbereitung durch KI abstellt, kommen indes gerade für Verwaltungsakte weitere Aspekte in Betracht, wie zum Beispiel die Frage, ob in der Vorbereitung der Entscheidung alle Aspekte der Verhältnismäßigkeit der Entscheidung beachtet und angemessen gewichtet wurden. Eine Beschränkung hinsichtlich Verwaltungsakten, die Ermessensentscheidungen oder Beurteilungsspielräume enthalten, sieht § 5 HKIVerwG-E nämlich gerade nicht vor. Je nachdem, welche Anteile einer Verwaltungsentscheidung eine KI vorbereitet, zum Beispiel nur die Aufbereitung des Sachverhalts oder die Entscheidung selbst, kommen auch Überprüfungen in Betracht, die über die Prüfung der Korrektheit von Tatsachen (Plausibilität) hinausgehen und juristische Subsumtionen, das Ausüben von Ermessen und Verhältnismäßigkeitsprüfungen enthalten können. Daher sollte die Plausibilitätsprüfung entweder um weitere Aspekte erweitert oder die Zulässigkeit der Entscheidungsvorbereitung ausdrücklich auf die Auf- und Vorbereitung von Tatsachen im Bereich des entscheidungserheblichen Sachverhalts beschränkt werden.

Das reine Vorschreiben einer Überprüfung der vorbereiteten Verwaltungsentscheidung durch den Amtswalter erscheint überdies nicht ausreichend, um eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem vorbereiteten Ergebnis im Verwaltungsalltag auch tatsächlich zu gewährleisten. Der Gesetzentwurf spricht das Problem selbst an, dass Menschen dazu neigen, die Ergebnisse von KI-Systemen als korrekt einzuschätzen und diese nicht zu hinterfragen.⁸ Damit die menschliche Überprüfung der Entscheidungsvorbereitung in der Praxis angesichts knapper personeller Ressourcen und hoher Fallzahlen nicht zur reinen pro forma-Prüfung wird, wird vorgeschlagen, die Pflicht zur Überprüfung einer vorbereiteten Verwaltungsentscheidung durch konkretere Prüfpflichten und -anforderungen, je nachdem welche Entscheidungsanteile vorbereitet werden sollen, sowie entsprechende Dokumentationspflichten zu ergänzen.

§ 5 Abs. 2 und 3 HKIVerwG-E enthalten besondere Begründungspflichten für den Fall, dass zur Entscheidungsvorbereitung Hochrisiko-KI-Systeme eingesetzt werden.

Aus dem Bereich der Hochrisiko-KI-Systeme aus Anhang III der KI-VO kommen zum Beispiel für Verwaltungsentscheidungen nach § 5 Abs. 2 und 3 HKIVerwG-E in Betracht:

- KI-Systeme für die Feststellung oder Zuweisung des Zugangs zu Bildungseinrichtungen
- KI-Systeme für die Bewertung von Lernergebnissen
- KI-Systeme zur Überwachung verbotenen Verhaltens von Schülern bei Prüfungen
- KI-Systeme zur Bewerberauswahl
- KI-Systeme die durch Behörden zur Ermittlung des Anspruchs auf öffentliche Unterstützungsleistungen, inklusive Gesundheitsleistungen eingesetzt werden
- KI-Systeme, die bestimmungsgemäß als Sicherheitsbauteile im Rahmen der Verwaltung und des Betriebs kritischer digitaler Infrastruktur, des Straßenverkehrs oder der Wasser-, Gas-, Wärme- oder Stromversorgung verwendet werden sollen
- KI-Systeme, die bestimmungsgemäß zur Bewertung und Klassifizierung von Notrufen von natürlichen Personen oder für die Entsendung oder Priorisierung des Einsatzes von Not- und Rettungsdiensten, eingesetzt werden sollen.

⁸ Hessischer Landtag, Drucksache 21/2273 S. 9.



Beide Absätze enthalten Rückausnahmen von der besonderen Begründungspflicht für den Fall, dass Gefahr im Verzug besteht oder das KI-System nur geringe Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung entfaltet.

Insgesamt erscheint die Regelung der besonderen Begründungspflicht beim Einsatz von Hochrisiko-KI-Systemen sinnvoll. Zu bedenken ist, dass beim Einsatz von Hochrisiko-KISystemen eine Grundrechte-Folgenabschätzung nach Art. 27 KI-VO verpflichtend ist und eine Datenschutzfolgenabschätzung nach Art. 35 DS-GVO ebenfalls angezeigt sein dürfte. Die beispielhafte Liste der möglichen Einsatzgebiete von Hochrisiko-KI-Systemen in der Verwaltung zeigt, dass diesbezüglich hohe Risiken für empfindliche Rechtsgüter bestehen können.

4. Erlass von Verwaltungsakten (§ 6)

§ 6 HKIVerwG-E erlaubt als Ausführungsnorm zu § 35 a HVwVfG den vollautomatisierten Erlass von Verwaltungsakten durch KI-Systeme. Im Umkehrschluss ist dies für andere Verwaltungsentscheidungen nicht möglich. Der vollautomatisierte Erlass von Verwaltungsakten beinhaltet für die Adressaten der Verwaltungsakte gegenüber der Vorbereitung von Verwaltungsakten nach § 5 HKIVerwG-E ein weiter erhöhtes Risiko, da die menschliche Letztentscheidung und damit Kontrolle standardmäßig entfällt.

Gemäß Art. 22 Abs. 4 DS-GVO dürfen rein automatisierte Entscheidungen nach Art. 22 Abs. 2 DS-GVO, also auch solche nach § 6 HKIVerwG-E, nicht auf besonderen Kategorien personenbezogener Daten nach Art. 9 Abs. 1 DS-GVO beruhen, es sei denn es liegt eine Einwilligung (Art. 9 Abs. 2 lit. a DS-GVO) der betroffenen Person vor oder die Verarbeitung wird aufgrund einer gesonderten Rechtsgrundlage ausgeführt und ist aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich. Die Einwilligung nach Art. 9 Abs. 2 lit. a DSGVO ist im Verhältnis von Behörden und Bürgern von vornherein ausgeschlossen. Hinsichtlich Art. 9 Abs. 2 lit. g DS-GVO ist zu beachten, dass es diesbezüglich einer gesonderten spezifischen datenschutzrechtlichen Erlaubnisnorm bedürfte. Vollautomatisierte Verwaltungsakte, die aufgrund von Art. 9-Daten erlassen werden sollen, wären daher allein aufgrund der Regelung in § 6 HKIVerwG-E ohne zusätzliche spezifische Erlaubnisnorm nicht möglich.

§ 6 HKIVerwG-E enthält in Abs. 2 die Einschränkung, dass Verwaltungsakte mit Ermessensspielraum nur dann vollautomatisiert erlassen werden dürfen, soweit in gleichgelagerten Sachverhalten eine die Verwaltung hinsichtlich des Ermessens bindende Entscheidungspraxis besteht. Es besteht somit eine Differenz zwischen § 6 HKIVerwG-E und § 35 a HVwVfG. Während § 35 a HVwVfG vollautomatisierte Verwaltungsakte ausschließt, soweit ein Ermessen oder ein Beurteilungsspielraum bestehen, besteht das Verbot hinsichtlich der Beurteilungsspielräume in § 6 HKIVerwG-E gar nicht, das Verbot hinsichtlich des Ermessensspielraums wird unter der Voraussetzung der ermessensbindenden Entscheidungspraxis aufgehoben. Soweit Letzteres mit einer Ermessensreduzierung auf Null gleichzusetzen wäre, könnte rein formal angenommen werden, dass in diesen Fällen eben kein Ermessen besteht. Fraglich bleibt aber, ob dies tatsächlich pauschal für eine Fallgruppe angenommen werden kann oder ob eine Ermessensreduzierung auf Null durch eine bindende



Entscheidungspraxis nicht im Einzelfall (menschlich) zu überprüfen wäre, da grundsätzlich ja ein Ermessensspielraum besteht.

Gemäß der Gesetzesbegründung zu § 6 Abs. 2 HKIVerwG-E ist die Vorschrift gegenüber § 35 a HVwVfG als begrenzende Spezialnorm zu verstehen, nicht als Durchführungsnorm:

„Die so speziellere Regelung zu § 35 a des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes begrenzt die Anwendung dieser Systeme, sodass keine Subsumtion des jeweiligen Sachverhalts mit der Ausübung von Ermessen oder Beurteilungsspielräumen durch automatische Systeme erfolgt, da sowohl die Ermessensausübung als auch die individuelle Beurteilung eines Sachverhalts eine menschliche Willensbetätigung voraussetzt.“⁹

Die gewünschte Begrenzung gegenüber § 35 a HVwVfG wird jedoch durch die aktuelle Fassung des § 6 Abs. 2 HKIVerwG-E, wie oben dargestellt, nicht vollständig erreicht, teilweise sogar im Gegenteil. Die in der Begründung genannte Begrenzung hinsichtlich des Beurteilungsspielraums müsste im Normtext ergänzt werden. Die Voraussetzungen hinsichtlich des Vorliegens einer gefestigten bindenden Entscheidungspraxis hinsichtlich des Ermessens sollten konkreter gefasst werden, um nicht in der Praxis hinter das Verbot des § 35 a HVwVfG zurückzufallen.

§ 6 HKIVerwG-E enthält keine § 5 Abs. 2 und 3 HKIVerwG-E entsprechenden besonderen Begründungs- bzw. Dokumentationspflichten für den Fall des Einsatzes von Hochrisiko-KI-Systemen. Eine besondere Erläuterungspflicht gegenüber den von einer Entscheidung betroffenen Personen, die § 5 Abs. 2 zumindest ähnelt, gilt aber für alle Entscheidungen, an denen Hochrisiko-Systeme beteiligt sind gemäß Art. 86 KI-VO, also auch im Rahmen des § 6 HKIVerwG-E. Der vollautomatisierte mit Hochrisiko-KI-Systemen erlassene Verwaltungsakt muss also zumindest diese Begründung enthalten. Es erscheint angemessen, diese Begründung per Verweis auf § 5 Abs. 2 HKIVerwG-E auch um die dort enthaltenen Informationen zu ergänzen.

Insgesamt sollte angesichts der oben dargestellten möglichen Anwendungsbereiche von Hochrisiko-Systemen in der öffentlichen Verwaltung und deren potentieller Eingriffsintensität, überlegt werden, ob Hochrisiko-KI-Systeme wirklich auch für den vollautomatisierten Einsatz nach § 6 HKIVerwG-E zugelassen werden sollten. Sollte dies im Ergebnis gewünscht sein, ist darauf hinzuweisen, dass in jedem Fall eine Grundrechte-Folgenabschätzung nach Art. 27 KIVO und eine Datenschutzfolgenabschätzung nach Art. 35 DS-GVO vor dem Einsatz eines Hochrisiko-KI-Systems (sowohl im Hinblick auf § 5 HKIVerwG-E als auch § 6 HKIVerwGE) durchzuführen wären.

IV. Die KI-Rüge

Mit dem Instrument der KI-Rüge führt § 11 HKIVerwG-E einen neuen Rechtsbehelf in das hessische Verwaltungsrecht ein. Dieser steht Adressaten von Verwaltungsentscheidungen nach § 5 Abs. 2 und § 6 HKIVerwG-E zur Verfügung, also hinsichtlich mittels Hochrisiko-KI vorbereiteter Verwaltungsentscheidungen und hinsichtlich vollautomatisierter

⁹ Hessischer Landtag, Drucksache 21/2273 S. 10.



Verwaltungsakte. Die KI-Rüge ist für die Adressaten voraussetzungsarm und relativ stark in der Rechtswirkung. Richtet sie sich gegen einen Verwaltungsakt (nach § 5 Abs. 2 oder § 6 HKIVerwG-E), gilt dieser gemäß § 11 Abs. 2 HKIVerwG-E als nicht bekannt gegeben und darf ausschließlich (!) durch eine natürliche Person neu erlassen werden. Ein nicht bekannt gegebener Verwaltungsakt wird gemäß § 43 Abs. 1 HVwVfG nicht wirksam.

Die KI-Rüge birgt das Risiko, dass manche Adressaten an sie gerichtete Verwaltungsakte grundsätzlich und aufgrund bloßer Zweifel anfechten, weil diese mit Hilfe oder mit KI-Systemen erzeugt wurden. Angesichts der Risiken, die für die betroffenen Personen durch den Einsatz von KI-Systemen im Rahmen von §§ 5 Abs. 2 und 6 HKIVerwG-E entstehen, ist das Instrument der KI-Rüge aber als angemessener Ausgleich zu bewerten, der keine Begründungen von den Adressaten verlangt, die diese hinsichtlich der Funktionsweise der eingesetzten KI-Systeme gerade häufig nicht geben können. Zweifel an der Funktionsweise von KI-Systemen sind berechtigt und ihre Überprüfung und ein transparenter Umgang hiermit sind der einzige rechtsstaatliche Weg, Vertrauen der Bürger in diese Technologie als Entscheidungshelfer oder Entscheider in der öffentlichen Verwaltung der Zukunft zu erzeugen. Unbegründete oder möglicherweise sogar querulatorische KI-Rügen sind in diesem Rahmen als Begleiterscheinung hinzunehmen und werden sich aller Voraussicht nach auch in verhältnismäßig geringem Umfang halten. Auch die Bearbeitung dieser KI-Rügen wird zum Vertrauen in die Technologie beitragen.

V. Institutionelles Arrangement der Marktüberwachung

1. Marktüberwachung

Durch § 8 HKIVerwG-E wird eine Zentrale Anlaufstelle für Systeme Künstlicher Intelligenz mit der Aufgabe der Marktüberwachung im Hinblick auf KI-Systeme der hessischen Verwaltung betraut. Darin liegt keine zusätzliche Schaffung einer Behörde, sondern die Überführung der Regelungen der Art. 70, 74 KI-VO. Eine Marktüberwachungsbehörde muss ohnehin errichtet werden. Nach der föderalen Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes kann diese im Kompetenzbereich der Länder nur eine Landesbehörde sein.

Eine auf Bundesebene vertretene Zuweisung der Zuständigkeit an die Bundesnetzagentur würde gegen die föderale Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes verstoßen.¹⁰ Die Verwaltung obliegt grundsätzlich den Ländern (Art. 30 GG). Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, eine Bundesbehörde kann lediglich im spezifisch geregelten Fall zuständig sein (Art. 83, 72 Abs. 2 GG). Nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden wie die Bundesnetzagentur errichtet werden. Als Grundlage für die

¹⁰ Dazu und zum Verstoß gegen Art. 74 Abs. 8 KI-VO die Stellungnahme der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder vom 10. Oktober 2025 zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung über künstliche Intelligenz, https://www.datenschutzkonferenzonline.de/media/st/Stellungnahme_Durchfuehrungsgesetz_KI-VO.pdf.



Gesetzgebungskompetenz des Bundes kommt allenfalls das Recht der Wirtschaft gemäß Art. 74 Nr. 11 GG. Die Bundesnetzagentur soll nach dem Referentenentwurf zur Durchführung der KI-VO auch zuständig sein für den KI-Einsatz in den Hochrisikobereichen biometrischer Fernidentifizierungssysteme durch die Polizei (Anhang III Nr. 1 a KI-VO), der allgemeinen und beruflichen Bildung an staatlichen Schulen (Anhang III Nr. 3 KI-VO) und in der Strafverfolgung (Anhang III Nr. 7 KI-VO), die nach Art. 3 Nr. 46 KI-VO auch die polizeiliche Gefahrenabwehr umfasst. Alle drei beispielhaft genannten Bereiche unterliegen jedoch der ausschließlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Länder. Soweit die Länderstellen KI-Systeme für einen Markt entwickeln, unterfallen sie dem Recht der Wirtschaft. Soweit aber Schulbehörden oder Polizeibehörden der Länder KI-Systeme als Anbieter für eigene Zwecke entwickeln oder als KI-Betreiber anwenden und an keinem Marktgeschehen teilnehmen, unterfällt diese Tätigkeit nicht mehr dem Recht der Wirtschaft, sondern allein dem Schulrecht oder Polizeirecht der Länder. Die Marktüberwachung der hessischen Schulen oder des Landeskriminalamtes in diesem Zusammenhang muss einer Landesbehörde obliegen.

2. Zuweisung zu der oder dem HBDI

Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 HKIVerwG-E wird die Zentralstelle bei der oder dem Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (HBDI) eingerichtet. Dies liegt nahe, da die hessische Landesverwaltung regelmäßig KI-Systeme einsetzen wird, die mit personenbezogenen Daten umgehen. Der oder die HBDI ist damit aufgrund des Datenschutzrechts ohnehin mit den Datenverarbeitungen unter Einsatz von KI-Systemen befasst. Eine Zuweisung der Marktüberwachung an sie oder ihn nutzt Synergien, die das Vorhandensein von Expertise nutzen und Entscheidungen aus einer Hand ermöglichen. Zudem ist diese Zuständigkeitsregelung ressourcenschonend, da keine neue Behörde aufgebaut werden muss, sondern die erforderlichen zusätzlichen Ressourcen an den HBDI angedockt werden können.

Das institutionelle Arrangement beachtet dabei auch, dass jederzeit eine datenschutzrechtliche Beschwerde nach Art. 77 DS-GVO möglich ist. Diese kann den Einsatz von KI-Systemen umschließen. Zudem wird die Beratungsaufgabe des § 13 Abs. 2 Nr. 3 HDSIG effektiviert, denn der oder die HBDI kann Landtag und Landesregierung umfassend und unter Einschluss der Erkenntnisse aus seiner Tätigkeit als Marktüberwachungsbehörde beraten. Er oder sie kann zudem die verantwortlichen Behörden direkt und unter Einbeziehung aller relevanten Aspekte unterstützen (§ 13 Abs. 2 Nr. 4 HDSIG).

VI. Wesentliche Ergebnisse

1. Der HKIVerwG-E, ist begrüßenswert und dem Grunde nach gelungen. Eine landesgesetzliche Regelung für den Einsatz von KI-Systemen in der Landesverwaltung steigert die Rechtssicherheit insbesondere für die Anwender und Bediensteten.
2. Ein zentraler Vorteil des HKIVerwG-E ist das Schaffen ausdrücklicher Rechtsgrundlagen für Training und Anwendung von KI-Systemen. Damit wird die Rechtmäßigkeit dieser Tätigkeiten abgesichert. Dies betrifft insbesondere die Vereinbarkeit



mit dem Datenschutzrecht, das für die Verarbeitung personenbezogener Daten eine Rechtsgrundlage fordert.

3. Die Effektivität der Verwaltung und die Beschleunigung von Prozessen kann durch den Einsatz von KI-Systemen insbesondere zur Vorbereitung von Verwaltungshandeln und beim automatisierten Erlass von Verwaltungsakten erfolgen. Die Vorschriften in §§ 5 und 6 HKIVerwG-E sind insgesamt als positiver Regelungsansatz zu bewerten. Einige Maßnahmen zur effektiveren Umsetzung der gesetzgeberischen Ziele erscheinen jedoch notwendig und werden in Kapitel III. dieser Stellungnahme erläutert.
4. Der Gesetzentwurf kann mit wenigen Detailänderungen so gestaltet werden, dass er im Hinblick auf § 6 HKIVerwG-E die Voraussetzungen der Öffnungsklausel in § 22 Abs. 2 lit. b) DS-GVO erfüllt. Dies ist aufgrund des Anwendungsvorrangs der DS-GVO erforderlich.
5. Die KI-Rüge wird als wirkungsvolles Recht für die Adressaten von Entscheidungen nach § 5 Abs. 2 und § 6 HKIVerwG-E bewertet, das dem Risiko, das durch KI-gestützte Entscheidungen nach diesen Vorschriften entsteht, angemessen Rechnung trägt.
6. Das institutionelle Arrangement trägt der aus der föderalen Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes folgenden Notwendigkeit Rechnung, eine Landesbehörde mit der einschlägigen Marktüberwachung zu betrauen. Die Zuweisung an den oder die Hessische Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist sachnah und empfehlenswert.