

**Öffentliche mündliche Anhörung
zu Gesetzentwurf Drucks. 21/2273
Stellungnahmen von Anzuhörenden**

Stellungnahme Drucksache 21/2273 des cnetz e.V.

Für das cnetz: Prof. Dr. Jörg Müller-Lietzkow

Sprecher des cnetz e.V.

Erreichbarkeit:

Prof. Dr. Jörg Müller-Lietzkow
Präsident und Professur Ökonomie und Digitalisierung
DFKI-Professor und Leiter des HAWICC (Hanseatic Wireless Innovation Competence Center)

HafenCity Universität Hamburg
Universität für Baukunst und Metropolenentwicklung
Henning-Voscherau-Platz 1
20457 Hamburg
Tel: +49 40 300 880 2726 (NEUE NUMMER)
Mob +49 (0)178/5448978

joerg.mueller-lietzkow@hcu-hamburg.de
www.hcu-hamburg.de

Hamburg / Solingen, 5.11.2025

Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf sowie der Drucksache 21/2273 vom 26.5.2023: „Gesetz zur Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung (HKIVerwG)“

Inhalt

1	Grundsätzliches	3
2	Einordnung.....	6
2.1	1. Zielsetzung und Einbettung in den EU-AI-Act	6
2.2	2. Governance: Zentrale Anlaufstelle (ZAKI) und Transparenzregister	7
2.3	3. Automatisiertes Verwaltungsverfahren (§§4–6).....	8
2.4	4. Datenverarbeitung und Training (§3)	8
2.5	5. Rechtsschutz: KI-Rüge (§11).....	9
2.6	6. Umsetzung, Finanzen, Befristung.....	10
3	Fazit	10
3.1	Zusammenfassung	10
3.2	Empfehlung.....	11

1 Grundsätzliches

Die Künstliche Intelligenz durchdringt zunehmend alle Lebensbereiche. Diese offenkundige Tatsache verändert auch die Erwartungshaltung der Menschen im Bezug auf den Einsatz dieser. Dabei entsteht ein interessantes Paradox. Einerseits nutzen die Menschen die angebotenen Tools, wie Large Language Models (LLMs) recht freizügig im privaten Bereich. Sie verlassen sich sogar vielfach inzwischen mehr auf die Aussagen und Kommentierungen der KI-Tools, als dass sie selber prüfen. Andererseits sind die Menschen hochskeptisch, wenn der Staat KI intensiv einsetzen möchte, vor allem dann, wenn Automatismen greifen, die ggf. auch Negativkonsequenzen nach sich ziehen. In dem Fall wird zumeist eher eine kritisch-negative Haltung gegenüber der Nutzung von KI im Kontext des Staates an den Tag gelegt. Diese Paradoxie ist nicht ungewöhnlich und menschlich gut verständlich. Faktisch gibt es auch einen sehr komplexen Rechtsrahmen, den man zusätzlich zu achten hat (DSGVO, AI Act etc.), was zusätzliche Hürden aufbaut. All das passt recht wenig in die Zeit, in der in wenigen Sekunden wesentliche Arbeitsprozesse geleistet werden können.

Die Wirtschaft hat in den letzten gut 3 Jahren eine gigantische Transformation eingeleitet, die von staatlichen Institutionen kaum geleistet werden kann, da eben hier besonders auf die Einhaltung der Gesetze, Normen, Ordnungen und Vorgaben geachtet wird. Hinzu kommt bei vielen Menschen Unkenntnis und auch die Angst vor Arbeitsplatzverlust, was wie gesagt im Widerspruch zu deren Individualverhalten vielfach steht.

Die Auflösung dieses Dilemmas erfordert gerade für den Staat und seine Institutionen eine verbindliche Grundlage. Diese wird i.d.R. durch Gesetze geschaffen. Hier bahnt sich aber unmittelbar ein Folgedilemma an: Wie kann in einem hochdynamisierten Feld, in dem um das Jahr 2020 herum nur Insider über LLMs sprachen, diese aber heute faktisch mit jedem Mobilfunkendgerät aus dem Handel genutzt werden, eine rechtliche Grundlage geschaffen werden, die nicht unter permanenter Revision steht. Die exponentielle Entwicklung (nicht nur LLMs) gerade im Bereich der KI erfordert nämlich weit mehr, als „nur“ die Schaffung des Rechtsrahmens, sie fordert auch die Schaffung eines dynamisierten Modells.

Der vorliegende Gesetzes Entwurf der Grünen aus dem hessischen Landtag dokumentiert (ungewollt) diese beiden Dilemmata. Einerseits will man progressiv sein und Entlastungen durch KI erwirken, schafft aber gleichzeitig ein sehr starres und vor allem kaum nachvollziehbares Konstrukt der Governance, die eher lähmend und restriktiv wirkend einzuschätzen ist.

Bevor hier auf einzelne Passagen in einer Stärken Schwächen Abwägung eingegangen werden soll, daher folgende Grundeinschätzung:

Erstens ist der hier skizzierte bürokratische Aufwand zur Einhaltung der durchaus innovativen Ideen überproportional groß. Darüber hinaus antizipiert diese entstehende

Bürokratie auch sehr wenig die technologischen Weiterentwicklungen und schafft eher eine Art verunglücktes, gut gemeintes Modell (§§ 5-6 und §§ 7-9).

Das führt letzten Endes eher zum Ping-Pong als zu schlanken und handlungsfähigen Strukturen. Immerhin würden Heerscharen von Rechtsanwälten ein neues Feld bekommen – dies sollte aber nicht das Ziel einer solchen Rechtsgrundlage sein. Insbesondere § 6 (1) lädt zu Widersprüchen ein, denn die Argumentation wird in § 6 (2) geliefert. Es gibt nämlich kaum einen Verwaltungsakt bei dem kein Ermessensspielraum besteht. Die Folge ist Doppelarbeit und in Verbindung mit § 8 entsteht faktisch eine sehr große neue Behördenstruktur, die schnell an Ihre Leistungsgrenzen geführt würde.

Der gute Grundgedanke wird damit letzten Endes durch eine neue Behördenstruktur umfänglich konterkariert. Die Annahme, man könne Kosten senken (siehe Begründung Punkt E), wird sich dann sehr schnell als das Gegenteil darstellen.

Zweitens ist § 11 der Tod des eigenen Anliegens. Hier wird das schon angesprochene Problem der rechtlichen Uneindeutigkeit (§ 6) in eine manifeste Form gegossen. Mit der angestrebten KI-Rüge wird unmittelbar die Notwendigkeit ausgelöst, dass die Verwaltungsstrukturen 1:1 erhalten bleiben müssen – und zwar auch personell. Die Rüge ergänzt den bestehenden Widerspruchsrahmen abermals und bedeutet „Mehr statt weniger“ Aufwand. Das Ansinnen ist verständlich und wahrscheinlich auch sogar notwendig, zeigt aber, dass der progressive Gesamtansatz ins Leere laufen würde.

Drittens manifestiert sich die eigene Unsicherheit der Antragsstellenden im Begründungsteil, insbesondere B. Schon zum § 1 zeigt sich, dass die Schwerpunktlegung eben nicht auf dem Ausschöpfen der Potenziale liegt, sondern eine Betonierung des Rechtsrahmens, der dann eben nicht mehr exekutierbar erscheint:

„Im Bereich des Einsatzes von künstlicher Intelligenz in der Verwaltung bestehen noch vielfältige rechtliche Fragestellungen, die über Berührungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hinausgehen und weitergehend Rechtspositionen einzelner beeinträchtigen können. Diese Rechtspositionen sind beim Einsatz zu berücksichtigen und zu schützen. Wie auch die 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) orientiert sich dieses Gesetz an den Ethikleitlinien für vertrauenswürdige KI der unabhängigen hochrangigen Expertengruppe für künstliche Intelligenz, die die Europäische Kommission eingesetzt hat. Diese setzt für die Verwendung von künstlicher Intelligenz sieben Grundsätze. Dies sind die Grundsätze der Transparenz, des Vorrangs menschlichen Handelns, der menschlichen Aufsicht

und Verantwortlichkeit, der Vielfalt, Fairness und Diskriminierungsfreiheit, der technischen Robustheit und Sicherheit sowie dem sozialen und ökologischen Wohlergehen und der Rechenschaftspflicht. Aus dem Grundsatz der Transparenz ergibt sich, dass die Systeme nachvollziehbar und erklärbar sein und ihre Nutzung für Menschen ersichtlich gemacht werden müssen.“

Gerade anhand dieser sehr engen politischen Korsetts zeigt sich, dass nicht nur Hessen, sondern die ganze EU sich hinsichtlich KI einen (zu) engen Rahmen aus guter Absicht gesetzt hat. Die Folge ist genau das, was wir beobachten. Die nordamerikanischen und asiatischen Modelle dominieren und lassen die EU massiv ins Hintertreffen geraten. So gut die Werte sein mögen (in der Tat sind viele Ansätze der High-Level Expertengruppe schon 2018 in der Enquete Kommission des deutschen Bundestages behandelt worden), so schwierig ist die realweltliche Umsetzung. Der folgende Begründungsteil dokumentiert eindrücklich die Schwächen dieser regulatorischen Rahmen. Klar sollte also sein, dass eigentlich vor einem umfänglichen Verwaltungsgesetz eine dringende Revision der Brüssler Beschlüsse stehen muss. Ansonsten entstehen eben genau solche Vorlagen, wie diese Drucksache, die letzten Endes mehr Rechtsunsicherheit als Sicherheit erlaubt. Etwas weniger ernst aber nicht minder ehrlich formuliert:

Wenn man im KI-Wettrennen bestehen will, darf man kein Auto mit einem Motor bauen, der nicht wettbewerbsfähig ist. Fahren die anderen Rennwagen und man tritt dagegen mit einer Familienfahrzeug an, ist das Ergebnis doppelt niederschmetternd.

Viertens und letztens, auch wenn es hier nicht direkt adressiert ist: Die Wahrscheinlichkeit, dass es in Zukunftssoftware ohne KI-Komponenten geben wird, ist gleich Null. Die Folge: Alle eingesetzte Software im Rahmen der öffentlichen Verwaltung würde unter diese Gesetzeslage fallen. Allein schon im Rahmen des Microsoft 365-Paketes würde die Folge sein, dass nahezu jedes Dokument anfechtbar würde. Die Nicht-Spezifizierung hat zur Folge, dass es zu starken Einschränkungen kommen muss und wird. Daneben treten z. B. noch zusätzlich Sicherungsfaktoren, wie die MFA etc. In Hamburg sieht man bei Dataport die Auswirkungen und die vielfach leider „Nicht-Möglichkeiten“, die durch einen engen Rahmen entstehen.

Vor dem Hintergrund vorab die Handlungsempfehlung das gute Ansinnen aufzugreifen (welches ja lobenswert ist), aber eine sehr gründliche Revision vorzunehmen, insbesondere auf Zukunftsfähigkeit, Überbürokratisierung, Kostenlogiken sowie den rechtlichen Handlungsrahmen. Insbesondere die KI Rüge und die notwendigen Anlaufstellen würden aus externer Sicht zu erheblichem Verwaltungsaufwand und Mehrkosten führen, deren Einsparpotenzial aufgrund nicht gegeben ist, da letzten Endes die alten Strukturen vollständig aufrecht erhalten bleiben müssten.

Nachfolgend noch eine kurze dezidierte Stärken- und Schwächeneinschätzung.

2 Einordnung

Der Entwurf ist in vielerlei Hinsicht weit gedacht, mit den schon gemachten Einschränkungen. Es gibt, wie schon im Grundsätzlichen angedeutet einige offene Flanken.

Anbei nun in Stichpunktform eine strukturierte Stärken- und Schwächeneinschätzung (kurz):

- Zielsetzung/Einbettung,
- Governance/Transparenz,
- materielles Verwaltungsrecht (Automatisierung),
- Datenverarbeitung/Training,
- Rechtsschutz und Umsetzung. Danach ein kurzes Fazit.

2.1 Zielsetzung und Einbettung in den EU-AI-Act (Stand 2025)

Stärken / Positive Einschätzung

- Der Entwurf „übersetzt“ die VO (EU) 2024/1689 in den Landesverwaltungsalltag nach heutigem Stand. Das gibt Behörden tendenziell Rechtssicherheit und fördert Akzeptanz hinsichtlich verwaltungsjuristischer Betrachtungsweisen. (Begründung A, §1, §2 Nr. 4) . Einschränkend wirkt dies umgekehrt natürlich auch.
- Der Entwurf legt die „klassischen“ Leitprinzipien (menschliche Aufsicht, Transparenz, Nicht-Diskriminierung, techn. Robustheit/Nachvollziehbarkeit) in §1 fest – das ist für eine Fachverwaltung/Juristen ein klarer Prüfmaßstab, der aber stark restriktiv geprägt ist.
- Der Anwendungsbereich ist klar auf die öffentliche Verwaltung in Hessen begrenzt, Forschung wird ausgenommen (§1 Abs. 2) – das schützt die Wissenschaftsfreiheit. Umgekehrt scheint schon jetzt klar, dass fehlende Schnittstellen zum Bund und auch Kommunen zu erhöhten Fragestellungen führen wird. Hier geht der Ansatz eben leider nicht weit genug.

Schwächen

- Die Übernahme aus der EU-VO ist punktuell sehr bis viel zu eng (z.B. Hochrisiko-Begriff, der schon ca. 2020 festgelegt wurde und sich stetig ändert). An anderer Stelle erweitert der Entwurf den Geltungsbereich (Transparenzregister für **alle** KI-Systeme (sprich faktisch jede (!) Software), nicht nur hochriskante, §9). **Diese Asymmetrie macht die Anwendung im Alltag kompliziert oder faktisch auch unmöglich!**
- Es fehlt eine ausdrückliche Kollisionsregel für bereichsspezifisches Fachrecht (Polizei, Schule, Sozialverwaltung), obwohl im Problemteil genau diese Bereiche genannt werden. Man liest nur das pauschale „soweit nicht anderes bestimmt ist“

– das lädt zu Auslegungstreit und rechtlicher Unklarheit ein. Noch drastischer, wie schon erwähnt sind fehlende Schnittstellendefinitionen.

2.2 Governance: Zentrale Anlaufstelle (ZAKI) und Transparenzregister

Stärken

- Mit der ZAKI (Anlaufstelle) bei der/dem HBDI (§8) wird die Marktüberwachung an eine Stelle gehängt, die Datenschutz- und Informationsfreiheitskompetenz hat – fachlich plausibel. Das bedeutet aber keine fachliche Kompetenz dort. Im Zweifel fehlt Personal.
- Die Berichtspflicht alle vier Jahre (§8 Abs. 3) zwingt zu einer lernenden Regulierung – das ist bei dynamischer KI wichtig, aber schon viel (!) zu langsam. Man denke an LLMs, die schon jetzt jedes Jahr überproportional in der Leistungsstärke anwachsen. Hier steht Rechtsrahmen deutlich im Widerspruch zur Realität.
- Das vorgeschlagene Transparenzregister (§9) ist bürgernah und geht über die EU-Datenbank hinaus: Anbieter, Zweck, Hochrisiko-Status, Datenquelle, Speicherort, sogar Energieverbrauch sollen rein. Das schafft öffentliche Sichtbarkeit und erhöht die demokratische Governance. Aber es bedeutet eben auch – und das ist drastisch – ein „Lieferkettengesetz für KI“, sprich ein nicht handhabbares Problem. Wie ist es z. B. bei Multiagentensystemen? Hier würde alles schon scheitern.

Schwächen

- Die ZAKI bekommt sehr (zu) viele Aufgaben (Überwachung, Beratung, Aufklärung, Kooperation, Cybersicherheit) – aber die Norm sagt nur „ist auszustatten“ (§8 Abs. 4). Ein fehlender Ressourcenmaßstab, der bedeutet, dass die Antragstellenden keine echte ökonomische Bewertung vorgenommen haben (und es mit Sicherheit keine niedrigen Personalkosten sein werden, wenn überhaupt Fachpersonal zur Verfügung steht), es gibt auch keine Staffelung: Das führt unweigerlich zu einer Unterfinanzierung oder einem Fass ohne Boden. Es barf dringend Präzisierung und Einschränkung.
- Die Eintragungspflicht innerhalb eines Monats (§9 Abs. 1) kombiniert mit dem Verbot, ein nicht eingetragenes System nicht zu nutzen, ist sehr strikt. Für Pilotierungen, kurze Tests oder „*embedded KI*“ in Standardsoftware fehlt eine schlanke Sonderregel (Testklauseln) – das hemmt jegliche Innovation eher, als dass es sie „anstoßen“ würde. Hier fehlt die notwendige Konsequenz das gut gemeinte Anliegen wirklich zu realisieren.
- Die Veröffentlichung von Speicherort und Energieverbrauch (§9 Abs. 2 Nr. 5 und 6) ist politisch sympathisch, aber in der Praxis schwer belastbar und auch nicht handhabbar: Viele Verwaltungen kennen diese Werte bei SaaS-Produkten nicht

hinreichend genau und müssten nachverhandeln. Außerdem sind die Haushalte nicht in der Lage solche Mehrkosten aufzufangen.

2.3 Automatisiertes Verwaltungsverfahren (§§4–6)

Stärken

- Der Entwurf erlaubt KI sowohl zur **Vorbereitung** (§5) als auch – unter Bedingungen – zum **vollautomatisierten Erlass** (§6). Das ist konsequent, weil er damit den Schritt über §35a HVwVfG hinaus ausdrücklich für KI öffnet. Gleichzeitig folgen Einschränkungen, die massiv Unsicherheit auslösen.
- Die Pflicht zur Plausibilitätsprüfung durch den Menschen bei vorbereitenden Systemen (§5 Abs. 1) adressiert sehr sauber den „*automation bias*“ – das ist selten so klar formuliert. Umgekehrt bedeutet aber genau das auch wieder große Probleme: Die KI bei Standardsoftware ist weit mehr biased als man das annimmt. Wie soll das ein Verwaltungsmitarbeitender denn nur annähernd einschätzen können?
- Die Ausnahmeregel „*Ermessensentscheidung nur bei gefestigter Entscheidungspraxis automatisierbar*“ (§6 Abs. 2) schützt den Kern menschlicher Wertung, hebt aber auch gleich wieder die Leistungsstärke der KI aus.

Schwächen

- §6 Abs. 1 („*kann vollständig... erlassen werden*“) ist sehr weit – er stellt nicht einmal eine Risikoabstufung (wie an anderer Stelle gefordert) voran. Das führt zu Willkür. Für sensible Bereiche (Leistungsentzug, aufenthaltsrechtliche Maßnahmen) wäre eine engere Formulierung oder ein Verweis auf Mindeststandards zwingende Voraussetzung für die Erfüllung, sonst ist Rechtsstreit vorprogrammiert.
- Die Informationspflicht im Verwaltungsakt (§4 Abs. 3) ist richtig, aber sie ist binär („KI verwendet – ja/nein“). Damit wird aber der in § 6(2) adressierte Ermessensspielraum nicht adressiert. Für betroffene Bürger:innen wäre die Angabe von Art des Systems und erklären von Einflussstufen hilfreicher; das kommt nur ansatzweise bei Hochrisiko-/Profiling-Fällen in §5 Abs. 2. Die Frage bleibt: Was ist mir Standardsoftware (es fängt beim Browser an).
- Die Gefahr-im-Verzug-Ausnahme in §5 Abs. 2 und 3 ist funktional, aber sie schwächt genau dort die Begründungspflicht, wo KI-gestützte Lagebilder (z.B. Katastrophenschutz) besonders folgeschwer sein können. Hier fehlt ein deutlich mutiges Ja, wir machen es dennoch oder ein Nein, wir wollen das nicht.

2.4 Datenverarbeitung und Training (§3)

Stärken

- Der Entwurf erkennt ausdrücklich an, dass Verwaltungen Daten zum Training verwenden dürfen – das ist ehrlich und schafft Rechtsgrundlage. Gleichzeitig verlangt er Pseudonymisierung „*sofern der Zweck dadurch nicht verhindert wird*“ (§3 Abs. 2). Auch ist unklar: Inwieweit ist die DSGVO damit ausgehebelt (Kreuzvalidierung).
- Die Kopplung an das HDSIG und an unmittelbar geltendes EU-Recht (§3 Abs. 1) vermeidet einen „Sonderdatenschutz“ und hält das Gesetz theoretisch kompatibel. Es fehlt aber eine echte Rechtseinschätzung, gerade vor dem Hintergrund DSGVO.

Schwächen

- Die Voraussetzung „...*nur, wenn effektives Training sonst nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist*“ (§3 Abs. 2) ist unbestimmt und wird in der Praxis sehr schwer nachzuweisen sein – das erzeugt Rechtsunsicherheit zwischen Fachbehörde, DSB und ggf. Anbieter.
- Es fehlt eine klare Zweckbindungs-/Löschlogik für Trainingsdaten, die aus Verwaltungsverfahren stammen (wert prüft wie?). Pseudonymisierung allein löst das nicht – gerade bei engen Datensätzen ist Re-Identifikation möglich. Was ist mit der Vermengung von Daten durch systemübergreifende KI (Multiagentensysteme)?
- Die Vorschrift erlaubt Verwaltungsträgern Training „*unter Realbedingungen*“, aber ohne abgestufte Risikoanalyse bzw. ist unklar, wie die Systeme dann angepasst werden sollen – hier könnte man das AI-Act-Instrument „*Testen unter Realbedingungen*“ stärker spiegeln. Es fehlt an klaren Kriterien.

2.5 5. Rechtsschutz: KI-Rüge (§11)

Stärken

- Die KI-Rüge klingt bürgerfreundlich, für diese kostenfrei und niedrigschwellig (§11 Abs. 1, 4). Das ist ein starkes prozedurales Gegengewicht gegen Automatisierung und soll Vertrauen aufbauen. Es ist aber an der Realität vollkommen vorbei zu glauben, dass damit nicht gleichzeitig erheblicher Verwaltungsaufwand einhergehen würde.
- Erhebt jemand eine zulässige KI-Rüge, „*gilt der Verwaltungsakt als nicht bekanntgegeben*“ und muss neu – diesmal durch einen Menschen – erlassen werden (§11 Abs. 2). Das schafft echten Anreiz zur Sorgfalt bei der Erstentscheidung. Aber es bedeutet auch, alle alten Strukturen müssen vorgehalten werden.
- Die Meldepflicht von über KI-Rügen bekannt gewordenen Problemen an die ZAKI (§11 Abs. 3) verknüpft Einzelfallrechtsschutz mit Systemlernen. Allerdings ist unklar, wie dies in Standardsoftware einfließen kann und wird.

Schwächen

- Die KI-Rüge kommt **zusätzlich** zu bestehenden Rechtsbehelfen – das klingt für Bürger:innen gut, für die Verwaltung ist es aber ein Mehraufwand, weil sie zwei „Eingangstore“ offenhalten muss. Der Entwurf löst das zwar formal („*Andere Rechtsbehelfe gehen vor*“), aber nicht organisatorisch. Geschweige denn ökonomisch. Auch ist unklar: Wer prüft die Berechtigung der Rüge?
- Der Entwurf beschränkt die KI-Rüge auf Entscheidungen nach §5 Abs. 2 und §6 – wenn eine scheinbar „kleine“ KI-Vorbereitung nach §5 Abs. 1 zu einem fehlerhaften Bescheid führt, greift sie nicht automatisch. Was heißt das genau? Hier ist der Antrag unscharf und unklar. Und: Wie wirkt sich das dann aus? Wer prüft etc.?

2.6 6. Umsetzung, Finanzen, Befristung

Stärken

- Der Entwurf denkt positiverweise Cybersicherheit mit (§8 Abs. 5) und sieht eine Verordnungsermächtigung vor, um Mindeststandards nachziehen zu können (§10). Das macht ihn prinzipiell anpassungsfähig. Aber dann stellt sich die Frage: Ist ein Gesetz der richtige Weg? Wäre eine Pilotphase nicht besser in ausgewählten Bereichen?

Schwächen

- Im Finanzteil steht faktisch nicht, nur: „*Mehraufwand, aber auch Einsparungen.*“ Das ist eines solchen Antrags unwürdig. Man kann nicht ohne Schätzung, ohne Staffelung, ohne Hinweis auf Schulungsaufwand oder Registerbetrieb auftreten – das ist zu dünn für ein Gesetz, das alle Behörden betrifft. (Teil E) Die Schätzungen sind mindestens 8-stellig (Referenz Hamburg).
- Keine Befristung, obwohl sich der Entwurf selbst auf hohe Dynamik beruft und ohnehin alle vier Jahre berichten lässt – eine echte Evaluationsklausel mit notwendiger oder möglicher Anpassung wäre stringenter und die Fristen müssten sich auf die Dynamik der Angebotsseite beziehen.

3 Fazit

3.1 Zusammenfassung

Die Vorlage scheint politisch gut und positiv erzählbar – aber sie greift an einigen Stellen zu tief ins Verwaltungshandeln, ohne die Folgen sauber abzusichern und reflektiert nicht die Folgekosten hinreichend.

Insgesamt ist dies daher eine progressive Idee, der es an echter, zeitgemäßer, schlanker und innovationsfreundlicher Realisierungsplanung mangelt. Es fehlt der Mut auf A hin auch B zu sagen. Damit muss ein solches Vorhaben letzten Endes scheitern.

- **Positiv:** es gibt klare Grundprinzipien, eine echte explizite Öffnung für KI im Verwaltungsverfahren, ein bürgerorientiertes Transparenzregister, eine niedrigschwellige KI-Rüge-Option, eine institutionalisierte Marktaufsicht. – All dies geht aber mit sehr viel mehr Aufwand einher, als hier abgeschätzt wird. Außerdem steigt aufgrund der Gesetzeslage an der ein oder anderen Stelle die Rechtsunsicherheit zumal die KI-Softwareentwicklungen nicht schnell und treffsicher mitgedacht werden.
- **Schwach bzw. ausbaufähig:** Viel zu viele Unschärfen, z. B. beim Training personenbezogener Daten und eine zu strenge Registerpflicht (Lieferkettenanalogie) ohne Pilot-Ausnahmen, ein sehr weiter Automatismus in §6 ohne differenzierte Risikostufen, der Klagen zur Folge haben wird und eine maximal unterbelichtete Ressourcenfrage für die ZAKI, Behörden, die Entwicklungsnotwendigkeiten, den IT-Betrieb etc..

3.2 Empfehlung zur weiteren Handhabung

Wie schon Eingangs sehr klar formuliert, bedarf es einer sehr gründlichen Revision, die das Land Hessen wirklich in eine neue Zukunft führt. Es gilt der alte Grundsatz: Das Gegenteil von „Gut“ ist manchmal „Gut Gemeint“.

Hier würde ich eine Enquete Kommission des Landtages einsetzen, die binnen 2 Jahren eine echte Grundlage schafft, die sich mit dem Bundesministerium Digitalisierung und Staatsmodernisierung synchronisiert und versucht auf Länderebene auch geeignete Formate des Austausches zu finden.

Außerdem muss eine Revision derart stattfinden, dass nicht mehr Rechtsunsicherheit als Sicherheit geschaffen wird, keine Pauschalformulierungen generell Softwarenutzung in Frage stellen und letzten Endes ein Land eher lähmen als stärken.

Mögliche Besserungen:

- Eine klar kommunizierbare Dreiteilung entwickeln: *Pilot – produktiv – hochsensibel* mit abgestufter Registerpflicht. Das nimmt den Innovationskritikern den Wind.
- Ganz klare Definitionen der betroffenen Bereiche und Software.
- Die ZAKI ausdrücklich mit personellen/mittelfristigen Ressourcen unterlegen – sonst heißt es: „Symbolgesetz“. Sich dabei auch über die Kosten ehrlich machen (8-stellig zu erwarten)

- In sensiblen Bereichen (Soziales, Ausländerrecht, Polizei) eine engere Formulierung oder Verordnungsvorbehalt ankündigen – ggf. auch hier zunächst verzichten und Pilotieren.

Kurz: Politisch anschlussfähig und modern in der Erzählung – aber in der jetzigen Fassung zu technokratisch streng bzw. unscharf und zu kurz gedacht.



Kompetenzzentrum
Öffentliche IT

Kompetenzzentrum Öffentliche IT
am Fraunhofer FOKUS
Kaiserin-Augusta-Allee 31
10589 Berlin

E-Mail: info@oeffentliche-it.de
Telefon: +49 (0) 30 3463-7173
Fax: +49 (0) 30 3463-997173
www.oeffentliche-it.de

Prof. Peter Parycek, Cindy Schmidtke

Stellungnahme zum Entwurf des
Hessischen Gesetzes zur Anwen-
dung von Künstlicher Intelligenz in
der Verwaltung (HKIVervG)

1. Präambel

Der Entwurf des Hessischen Gesetzes zur Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung (HKIVerwG) ist ein begrüßenswerter Schritt. Er schafft die Grundlage für einen rechtssicheren, verantwortungsvollen Einsatz von KI im öffentlichen Sektor.

2. Kontext und Gesamtwürdigung

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt mit der klaren Ermöglichungsnorm einen wesentlichen Impuls für die Verwaltungsmodernisierung. Er schafft einen gestaltenden Rahmen, in dem KI eingesetzt werden kann, in dem sie potenziell Verwaltungsprozesse verbessert, Entscheidungen vorbereitet und Arbeitskapazitäten schont. Damit wird das Potenzial geschaffen, die allgemein bestehende Unsicherheit hinsichtlich der Frage, ob und in welchem Umfang KI im Verwaltungsvollzug zulässig ist, zu überwinden.

Die Ausgestaltung der Regelungen zu §§ 5 und 6 zeigt, dass das Gesetz eine differenzierte Balance zwischen Automatisierung und Rechtsstaatlichkeit vorsieht. Vollautomatisierte Entscheidungen sind ausdrücklich möglich, sofern der jeweilige Sachverhalt keinen Ermessensspielraum eröffnet und die Entscheidung auf feststehenden rechtlichen Kriterien und strukturierten Daten basiert. In diesen Fällen kann KI ein Verwaltungsverfahren erheblich beschleunigen und standardisierte Antrags-, Prüf- oder Bescheidprozesse vollständig automatisiert abbilden. Dies ermöglicht kurze Bearbeitungszeiten, entlastet Personalressourcen und beschleunigt die staatliche Leistungsgewährung für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen.

Gleichzeitig bleibt der Rechtsstaat menschenzentriert, ohne die Verwaltung in jedem Einzelfall in manuelle Routinen zurückzuzwingen. Die menschliche Letztverantwortung äußert sich nicht in einer obligatorischen menschlichen Entscheidung, sondern in der Möglichkeit des Eingriffs und der Wiederholung des Verfahrens. Die KI-Rüge nach §11 stellt sicher, dass jede Person jederzeit die Überprüfung einer automatisierten Entscheidung durch eine natürliche Person verlangen kann, ohne dadurch Rechtsverluste oder Fristnachteile zu erleiden. Das Verfahren wird in seinem rechtlichen Stand zurückgesetzt, sodass die betroffene Person nicht in ein Beschwerde- oder Widerspruchsverfahren gedrängt wird, sondern die ursprüngliche Entscheidung auf menschlicher Grundlage neu beurteilt werden kann.

Diese Kombination aus schneller Automatisierung in klar bestimmten Fällen und rechtsstaatlicher Rückholbarkeit bildet den Kern einer modernen digitalen Verwaltung: Entscheidungen erfolgen schnell, standardisiert und belastbar, während zugleich sichergestellt ist, dass bei Zweifeln oder komplexen

Fallkonstellationen die menschliche (Vor-Ort-)Abwägung weiterhin leitend bleibt. Nachvollziehbarkeit entsteht damit nicht als Einschränkung, sondern als Vertrauensvoraussetzung für den produktiven Einsatz von KI.

§ 8 sieht die Einrichtung einer »Zentralen Anlaufstelle für Systeme Künstlicher Intelligenz (ZAKI)« beim Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (HBDI) vor. Diese Stelle soll nach der Gesetzesbegründung zugleich Beratung, Koordination, Marktüberwachung und Unterstützung der Behörden beim Einsatz von KI übernehmen. Die grundsätzliche Idee einer zentralen Anlaufstelle ist ausdrücklich zu begrüßen. Eine solche Stelle schafft Verfahrenseinheitlichkeit, ermöglicht Wissenstransfer, unterstützt Qualitäts- und Risikomanagement und fördert vergleichbare Standards in Landes- und Kommunalbehörden.

Allerdings entsteht durch die Verortung der ZAKI beim Datenschutzbeauftragten (§ 8 Abs. 1) ein struktureller Zielkonflikt. Der HBDI ist verfassungsrechtlich auf Kontrolle, Aufsicht und Rechtswahrung verpflichtet. Sein Mandat ist darauf ausgelegt, Risiken zu minimieren und Grundrechtseingriffe zu begrenzen. Innovation hingegen verlangt Gestaltungsfreiräume, Experimentiermöglichkeiten, iteratives Lernen und praktische Begleitung bei der Einführung neuer Technologien sowie den Aufbau der dazu notwendigen Kompetenzen. In der geplanten Konstellation würden Aufsicht und Innovationsbefähigung in einer Institution zusammenfallen. Datenschutz verfolgt eine risikominimierende und kontrollierende Logik, während der produktive KI-Einsatz in der Verwaltung Gestaltungsspielräume, Experimentierfähigkeit und methodische Unterstützung erfordert. Diese beiden Funktionslogiken stehen strukturell in Spannung zueinander. Daher die starke Empfehlung, zwischen den Aufgaben der Aufsicht und der Aufgaben der Innovation organisatorisch zu trennen. Die Zuordnung der Aufgaben der Aufsicht, wie vorgesehen beim HBDI, während die Innovations- und Einführungskompetenz von einer weisungsfreien, interdisziplinären Einheit organisiert werden könnte. Eine solche Trennung sichert den Grundrechtsschutz und ermöglicht gleichzeitig wirksame Verwaltungsmodernisierung sowie die Vernetzung in Wirtschaft und Wissenschaft.

3. Systematische Analyse

a) Begriffsbestimmungen (§2)

§ 2 übernimmt die Begriffsbestimmung für Systeme künstlicher Intelligenz nicht wortgleich aus Art. 3 Nr. 1 der KI-VO, sondern formuliert eine eigene Definition. Aus gesetzgebungstechnischer Sicht ist anzumerken, dass unionsrechtliche Begriffsbestimmungen unmittelbar gelten und ihre modifizierte Wiederholung im Landesrecht zu Redundanzen und möglichen

Auslegungsdivergenzen führen kann. Dies birgt das Risiko einer abweichenden Auslegung zwischen EU-Recht und Landesrecht und sollte daher eng an die europäische Definition rückgebunden werden, um Rechtsklarheit und Kohärenz sicherzustellen.

Gleichzeitig ist klarzustellen, dass die in der Verwaltung bereits weit verbreiteten regelbasierten, deterministischen Automatisierungen – etwa Entscheidungsbäume, Workflow-Systeme und Validierungsroutinen – nicht unter den KI-Begriff der KI-VO fallen, da sie keine adaptive oder modellbasierte Ableitung neuer Entscheidungslogiken vornehmen. Diese Systeme bilden den Regelfall bei der Digitalisierung und Automatisierung von Verwaltungsverfahren.

Damit stellt sich die Frage, ob sie vom vorliegenden Entwurf erfasst werden. Nach Einschätzung des Gutachtens ist dies nicht der Fall, da § 2 Abs. 2 – im Lichte von Art. 3 Nr. 1 KI-VO – ausdrücklich auf anpassungsfähige Systeme abstellt, also auf Systeme, die nach ihrer Inbetriebnahme ihr Entscheidungsverhalten verändern oder modellbasiert optimieren können. Da deterministische Automatisierungen statische Regelwerke ohne Lernkomponente darstellen, würden sie nicht unter den KI-Begriff des Gesetzes und unterliegen somit nicht den erweiterten Dokumentations- oder Transparenzpflichten nach §§ 4, 5 oder 9.

b) Zulässigkeit (§4)

§ 4 enthält eine ausdrückliche Ermächtigungsnorm für den Einsatz von KI in der Verwaltung. Die in Abs. 3 vorgesehene Kenntlichmachung im Verwaltungsakt, in welchen KI zur Vorbereitung eingesetzt wurde, ist zu begrüßen, da sie die Transparenz stärkt und ermöglicht, nachzuvollziehen, wie Entscheidungen zustande kommen.

Auch im § 4 stellt sich die Frage, welche Systeme unter den Begriff »Systeme künstlicher Intelligenz« fallen. Wie bereits zu § 2 ausgeführt, sind die in der Verwaltung verbreiteten regelbasierten, deterministischen Automatisierungen nicht als KI-Systeme im Sinne der KI-VO zu verstehen, da sie keine adaptive Modellbildung vornehmen. Nach dieser Einschätzung fallen sie daher nicht unter § 4. Die Kenntlichmachungspflicht nach § 4 Abs. 3 würde somit nur greifen, wenn tatsächlich lernbasierte oder modellgestützte KI-Systeme eingesetzt werden.

c) Verwendung von KI zur Vorbereitung von Verwaltungshandeln (§5)

§ 5 erlaubt ausdrücklich den Einsatz von KI zur Vorbereitung von Verwaltungshandeln mit Außenwirkung und stellt sicher, dass die Plausibilitätsprüfung durch eine natürliche Person verpflichtend bleibt (Abs. 1). Die erweiterte Begründungs- bzw. Dokumentationspflicht greift nur dann, wenn Hochrisiko- oder Profiling-Systeme eingesetzt werden (Abs. 2 und Abs. 3) – und

entfällt, wenn keine wesentliche Beeinträchtigung von Grundrechten oder der Sicherheit vorliegt. Damit folgt die Norm systematisch dem risikobasierten Ansatz der KI-VO und vermeidet Überregulierung bei unkritischen Systemen. Wichtig erscheint allerdings eine explizite Klarstellung, inwiefern rein deterministische, regelbasierte Automatisierungsverfahren umfasst sind oder auch nicht.

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

§ 6 Abs. 1 bestätigt, dass ein Verwaltungsakt vollständig automatisiert erlassen werden kann, sofern kein Ermessensspielraum besteht. Dies entspricht geltender Verwaltungsverfahrenslogik. Abs. 2 stellt klar, dass Ermessensentscheidungen nicht automatisiert werden dürfen, es sei denn, es liegt eine gefestigte Verwaltungspraxis vor, die das Ermessen faktisch bindet. Damit bleibt die menschliche Abwägung dort erhalten, wo sie rechtlich erforderlich ist, während standardisierte Entscheidungslagen effizient automatisiert werden können. Diese logisch in sich schlüssige Differenzierung von Ermessensspielraum ist sehr zu begrüßen.

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

Die weisungsgebundene Verortung der »Zentrale Anlaufstelle für Systeme künstlicher Intelligenz (ZAKI)« beim Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (HBDI) ist aus Sicht des Grund- und Datenschutzrechts nachvollziehbar. Zugleich entsteht hier ein strukturelles Spannungsfeld. Die Aufsicht folgt einer risikominimierenden und kontrollierenden Logik, während die Einführung und Begleitung von KI in der Praxis Gestaltungsspielräume, Erprobung und methodische Unterstützung erfordert. Diese Funktionslogiken – kontrollieren und ermöglichen – sind nicht widersprüchlich, stehen jedoch in einem institutionellen Spannungsfeld, wenn sie in einer einzigen Stelle gebündelt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die Aufsichtsfunktion gemäß § 8 beim HBDI beizubehalten, sofern dies auf Landesebene als zwingend erforderlich angesehen wird. Die Zentrale Anlaufstelle für Systeme Künstlicher Intelligenz (ZAKI) sollte jedoch als unabhängige, interdisziplinär besetzte Stelle ausgestaltet werden, die keinem Weisungsverhältnis zum HBDI unterliegt und die Aufgabe hat, Innovations- und Einführungskompetenz innerhalb der Verwaltung aufzubauen und zu unterstützen.

f) Transparenzregister (§9)

Das geplante Transparenzregister ist zu begrüßen. Die Pflicht zur »benutzerfreundlichen Kurz-Erläuterung« ist als positiv hervorzuheben. Ergänzend sollte ein Bezug zu Art. 13 EU-KI-VO hergestellt werden, um die Vergleichbarkeit und Interoperabilität mit europäischen Registern zu gewährleisten.

g) KI-Rüge (§11)

Die KI-Rüge ermöglicht es, eine automatisiert getroffene Entscheidung ohne Rechtsnachteile erneut durch eine natürliche Person überprüfen zu lassen; der Verwaltungsakt gilt dabei als nicht bekanntgegeben und wird vollständig neu entschieden – das Verfahren wird also zurückgesetzt. Die Regelung ist ausdrücklich zu begrüßen, weil sie auf Wunsch der Adressatin oder des Adressaten jederzeit eine menschliche Entscheidung sicherstellt und damit die Verknüpfung von Effizienz und rechtsstaatlicher Rückholbarkeit gewährleistet.

4. Fazit und Handlungsempfehlungen

Der Entwurf des HKIVerwG setzt ein wichtiges Modernisierungssignal: KI wird ausdrücklich als zulässiges und erwünschtes Instrument der Verwaltungsmodernisierung verankert. Die §§ 5 und 6 schaffen eine klare Balance zwischen automatisierter Entscheidungsfindung in gebundenen Fällen und menschlicher Letztverantwortung, die über die KI-Rüge jederzeit wiederhergestellt werden kann. Dies ermöglicht effiziente, schnelle und konsistente Verfahren, ohne rechtsstaatliche Kontrollmöglichkeiten einzuschränken.

Zugleich zeigt die Analyse, dass der Umgang mit Begriffsdefinitionen (§ 2) und der institutionellen Ausgestaltung der zentralen Anlaufstelle (§ 8) maßgeblich darüber entscheidet, ob das Gesetz in der Praxis wirksam, handhabbar und innovationsfördernd umgesetzt werden kann. Die Abgrenzung zwischen adaptiver KI und regelbasierter Automatisierung sowie die Trennung von Aufsicht und Befähigung sind hierfür entscheidend.

Zentrale Empfehlungen

- 1. Begriffsdefinition (§ 2) an EU-KI-VO angleichen und Abgrenzung klarstellen:** Die Definition des KI-Begriffs sollte eng an Art. 3 KI-VO rückgebunden und klargestellt werden, dass regelbasierte, deterministische Automatisierungen (Entscheidungsbäume, Workflow-Systeme, Validierungsroutinen) nicht unter das Gesetz fallen, um Rechtsklarheit und Vollzugssicherheit zu gewährleisten.
- 2. ZAKI institutionell trennen:** Die Innovations- und Einführungskompetenz sollte in einer weisungsfreien, interdisziplinären Stelle verankert werden, um die strukturelle Spannung zwischen Kontrolle und Innovation aufzulösen.