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 Anwendung von Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung (HKIVerwG)

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.