

Kommunale Orientierungshilfe für KI-Systeme unterhalb der Hochrisiko-Kategorie gemäß der Europäischen KI-Verordnung

– Arbeitspapier –

Dr. Neven Josipovic

Braunschweig, 23.03.2026

Abstract

Die Orientierungshilfe bietet Kommunalverwaltungen eine praxisorientierte Anleitung zur Prüfung kommunaler KI-Projekte nach der Europäischen KI-Verordnung. Sie konzentriert sich auf KI-Systeme, die nach der Verordnung nicht als Hochrisiko-KI einzustufen sind, und erläutert insbesondere die Prüfung des Anwendungsbereichs, der Anbieter- und Betreiberrolle, möglicher verbotener Praktiken, datenschutzrechtlicher Anforderungen sowie einschlägiger Transparenzpflichten. Die Prüfung einer möglichen Einstufung als Hochrisiko-KI wird als Abgrenzungsschritt dargestellt. Die spezifischen Anforderungen und Pflichten, die an eine Einstufung als Hochrisiko-KI anknüpfen, sind nicht Gegenstand des Arbeitspapiers.

Inhalt

Disclaimer	3
Einleitung	4
1. Ausgangslage	4
2. Ziele des Arbeitspapiers.....	4
3. Überlegungen zur Methodik	4
4. Zeitlich gestufte Anwendbarkeit der Verordnung	5
Teil I: Vorprüfung (Anwendungsbereich und Risikoeinstufung)	6
Schritt I: Anwendungsbereich und Projektkonstellation klären	7
1. Liegt ein Ausnahmefall vor?	7
2. Geht es in dem Vorhaben um ein KI-System?	8
3. Ist meine Kommunalverwaltung Anbieterin eines KI-Systems?	11
4. Ist meine Kommunalverwaltung Betreiberin eines KI-Systems?.....	13
Schritt II: Verbotene Praktiken ausschließen	14
1. Kompakter Katalog zur Prüfung von Art. 5 KI-VO	14
2. Hinweise zu einzelnen verbotenen KI-Praktiken	14
Schritt III: Hochrisiko-KI als Abgrenzungsfall prüfen	17
1. Liegt ein Fall nach Art. 6 vor? (Art. 6 Abs. 1, 2).....	17
2. Sind Ausnahmeregelungen anwendbar? (Art. 6 Abs. 3, 4).....	17
3. Ist eine Kategorie von Hochrisiko-KI gegeben? (Anhang III)	18
4. Vorgehen im Fall einer Hochrisiko-Einstufung	22
Teil II: Fortgang der Prüfung bei KI-Systemen unterhalb der Hochrisiko-Kategorie	23
Schritt IV: Datenschutzrechtliche Anforderungen prüfen	24
1. Strategische und formale Basis.....	24
2. Akteure und Infrastruktur.....	24
3. Schutz der Betroffenen	25
4. Risiko-Management und Datenschutz-Prinzipien	25
Schritt V: Pflichten bei Nicht-Hochrisiko-KI	26
1. Welche Pflichten hat die Kommune als Anbieterin?.....	26
2. Welche Pflichten hat die Kommune als Betreiberin?	27
Schritt VI: KI-Kompetenz sicherstellen	30
Schritt VII: Auswirkungen von Änderungen am KI-System prüfen	32
Schritt VIII: Freiwillige Anwendung weiterer Anforderungen klären	33
Literaturverzeichnis	34

Disclaimer

Trotz sorgfältiger Kontrolle können Unvollständigkeiten und Fehler im Text nicht ausgeschlossen werden. Eine Gewähr für die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der Inhalte wird daher nicht übernommen. Die Ausführungen beschränken sich auf allgemeine Hinweise und können eine Prüfung der Auslegung und Anwendung der einschlägigen Vorschriften im Einzelfall nicht ersetzen.

Soweit im Arbeitspapier über den Wortlaut der KI-Verordnung hinausgehende Erläuterungen enthalten sind, beruhen diese auf der juristischen Literatur, insbesondere der Kommentarliteratur und veröffentlichten Materialien der Europäischen Kommission. Die Erläuterungen dienen der praktischen Orientierung und sind rechtlich nicht abschließend.

Inhaltlich behandelt das Arbeitspapier vorrangig kommunale KI-Systeme, die nicht als Hochrisiko-KI einzustufen sind. Es dient als Orientierung bei der Prüfung, ob ein Vorhaben in den Anwendungsbereich der KI-Verordnung fällt, ob verbotene Praktiken ausgeschlossen werden können und ob Anhaltspunkte für eine Hochrisiko-Einstufung vorliegen.

Wird ein KI-System als Hochrisiko-KI eingestuft oder kommt eine solche Einstufung in Betracht, ist eine gesonderte vertiefte rechtliche Prüfung erforderlich. Die spezifischen Anforderungen und Pflichten, die an eine Einstufung als Hochrisiko-KI anknüpfen, sind nicht Gegenstand des Arbeitspapiers.

Einleitung

1. Ausgangslage

Die Bedeutung von künstlicher Intelligenz – insbesondere großer Sprachmodelle – für die Digitalisierung von Kommunalverwaltungen nimmt stetig zu. Immer mehr Kommunen erproben und nutzen KI für Anwendungsfälle, die von allgemeinen Unterstützungssystemen für den Arbeitsalltag bis zu spezifischen Einsatzszenarien reichen.

Neben datenschutzrechtlichen Vorgaben müssen Kommunen dabei insbesondere die Anforderungen der Europäischen KI-Verordnung beachten. Unsicherheiten zu ihren Inhalten und ihrer Anwendung erschweren es Kommunen, KI-Pilotprojekte zu starten oder bestehende Systeme zu skalieren. Häufig fehlen praxisnahe Hilfsmaterialien, die Kommunen Orientierung bieten und den Einstieg in die Nutzung von KI erleichtern.

2. Ziele des Arbeitspapiers

Das Arbeitspapier dient als strukturierte Prüfhilfe für kommunale KI-Projekte. Es ersetzt keine rechtliche Einzelfallprüfung. Ziel ist es, die wesentlichen Prüfungspunkte nach der KI-Verordnung in einer übersichtlichen und für Kommunalverwaltungen handhabbaren Reihenfolge aufzubereiten.

3. Überlegungen zur Methodik

Die Orientierungshilfe beschränkt sich auf kommunale KI-Systeme, die nicht als Hochrisiko-KI einzustufen sind. Die spezifischen Anforderungen und Pflichten für Hochrisiko-KI-Systeme werden nicht dargestellt.

Die Orientierungshilfe orientiert sich vorrangig am Wortlaut der KI-Verordnung. Soweit einzelne Begriffe und Tatbestandsmerkmale über den Normtext hinaus erläutert oder konkretisiert werden, basieren die Ausführungen auf der Kommentarliteratur und veröffentlichten Leitlinien der Europäischen Kommission. Die Erläuterungen dienen der allgemeinen Orientierung und ersetzen keine eigenständige juristische Auslegung im Einzelfall.

Kommissionsleitlinien wurden insbesondere für die Hinweise zur Definition eines KI-Systems und zu verbotenen KI-Praktiken nach Art. 5 herangezogen. Die Kommission hat angekündigt, im Laufe des Jahres 2026 Leitlinien zur Anwendung der Hochrisiko-Kategorien zu veröffentlichen.¹ Da die Leitlinien zum Stand der Erstellung dieses Arbeitspapiers noch nicht vorlagen, basieren die Erläuterungen zu den Hochrisiko-Kategorien auf der Kommentarliteratur.

Für die Prüfung nach dieser Orientierungshilfe ist in erster Linie maßgeblich, ob ein KI-System eingesetzt wird. Ein KI-Modell ist die technische Kernkomponente eines solchen Systems. Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck, etwa große Sprachmodelle, können in unterschiedliche Anwendungen integriert werden. Für die kommunale Praxis ist jedoch regelmäßig entscheidend, in welcher konkreten Anwendung das Modell eingesetzt wird.

Die Orientierungshilfe konzentriert sich im Abschnitt zu den Hochrisiko-Anwendungen auf die für kommunale Kernaufgaben relevanten Bereiche. Die Kategorien wurden in dem Abschnitt nicht

¹ Europäische Kommission, AI Act.

entsprechend der Reihenfolge des Anhang III dargestellt, sondern nach Relevanz für die Verwaltungspraxis (z. B. Personal und Soziales) priorisiert, wobei Kategorien, die hoheitliche Aufgaben von Bund und Ländern etwa für Strafverfolgung oder Grenzschutz betreffen, aufgrund fehlender kommunaler Zuständigkeit weitgehend ausgeklammert wurden.

Mit Bezug zum Datenschutz stellt Art. 2 Abs. 7 der KI-Verordnung klar, dass die unionsrechtlichen Vorgaben über den Datenschutz von der KI-Verordnung nicht berührt werden und weiter anzuwenden sind.² Der Vollständigkeit halber wurde daher ein kompakter Prüfkatalog für die datenschutzrechtlichen Anforderungen in das Arbeitspapier aufgenommen, um die beiden wesentlichen Prüfbereiche in kommunalen KI-Projekten – Datenschutz und KI-Verordnung – gemeinsam in einer Orientierungshilfe abzubilden.

Alle Normverweise in diesem Arbeitspapier beziehen sich, sofern nicht anders angegeben, auf die Europäische KI-Verordnung. Zur besseren Lesbarkeit wird auf die explizite Nennung der Verordnung bei jeder Vorschrift verzichtet. Abweichend davon wird im Abschnitt zur DSGVO ausdrücklich auf die Datenschutz-Grundverordnung Bezug genommen.

4. Zeitlich gestufte Anwendbarkeit der Verordnung

Die Europäische KI-Verordnung („AI Act“) trat am 1. August 2024 in Kraft. Sie gilt nicht vollständig ab einem einheitlichen Stichtag, sondern wird zeitlich gestuft anwendbar:

- Seit dem 2. Februar 2025 gelten die Kapitel I und II. Das betrifft insbesondere die Verbote nach Art. 5 sowie die Pflicht zur Sicherstellung eines ausreichenden Maßes an KI-Kompetenz nach Art. 4.
- Ab dem 2. August 2025 gelten die Regeln für KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck (GPAI), die Europäische Governance-Strukturen sowie die Sanktionsvorschriften.
- Ab dem 2. August 2026 gilt die Verordnung grundsätzlich. Das betrifft die Vorschriften, für die Art. 113 keine spezifischen Geltungsbeginne vorsieht. Hierunter fallen die Transparenzpflichten nach Art. 50 sowie die meisten Pflichten für Hochrisiko-KI-Systeme nach Anhang III.
- Für Hochrisiko-KI-Systeme nach Art. 6 Abs. 1 – also für KI-Systeme im Zusammenhang mit Produkten, die unter die in Anhang I genannten Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union fallen – gelten die entsprechenden Vorschriften ab dem 2. August 2027.

² Spezielle Vorschriften enthalten Art. 10 Abs. 5 (Verzerrungskorrektur bei Hochrisiko-KI) und Art. 59 (Datenschutzvorgaben für KI-Reallabore).

Teil I: Vorprüfung (Anwendungsbereich und Risikoeinstufung)

Schritt I: Anwendungsbereich und Projektkonstellation klären

Damit die EU KI-Verordnung auf kommunale KI-Projekte anwendbar ist, muss zunächst eine der Voraussetzungen des Art. 2 Abs. 1 erfüllt sein. Danach gilt die Verordnung unter anderem für

- Anbieter, die in der EU KI-Systeme in Verkehr bringen oder in Betrieb nehmen oder KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck in Verkehr bringen, und für
- Betreiber von KI-Systemen, die ihren Sitz in der Union haben oder in der Union befinden.

1. Liegt ein Ausnahmefall vor?

Der Bereich der nationalen Sicherheit – beispielsweise Terrorismusbekämpfung – ist von der Verordnung nicht betroffen (Art. 2 Abs. 3).³ Außerdem gilt die Verordnung nicht für KI-Systeme oder KI-Modelle, die eigens für den alleinigen Zweck der wissenschaftlichen Forschung und Entwicklung entwickelt und in Betrieb genommen werden (Art. 2 Abs. 6).

Die Verordnung gilt weiterhin nicht für Forschungs-, Test- und Entwicklungstätigkeiten zu KI-Systemen oder KI-Modellen, bevor sie in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden (Art. 2 Abs. 8 S. 1). Tests unter realen Bedingungen fallen nicht unter diesen Ausschluss.

Bei KI-Systemen, die unter freien und quelloffenen Lizenzen bereitgestellt werden, ist nach Art. 2 Abs. 12 gesondert zu prüfen, ob die Ausnahmeregelung greift. Die Ausnahme ist nicht anwendbar, wenn es sich um ein verbotenes KI-System handelt, das System als Hochrisiko-KI einzuordnen ist oder Transparenzpflichten nach Art. 50 zu beachten sind.

Praxisfragen für Kommunen:

- ➔ Fällt das KI-System in den Bereich der nationalen Sicherheit, z. B. Terrorismusbekämpfung?
- ➔ Wird das KI-System ausschließlich für wissenschaftliche Forschung und Entwicklung entwickelt und in Betrieb genommen?
- ➔ Handelt es sich um ein KI-System, das unter einer freien oder quelloffenen Lizenz bereitgestellt und das vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen ist?

³ Hilgendorf/Härtlein, KI-VO Art. 2 Rn. 11.

2. Geht es in dem Vorhaben um ein KI-System?

Der Anwendungsbereich der KI-Verordnung richtet sich neben der Rolle der Akteure und den Tätigkeiten (Inbetriebnahme, Inverkehrbringen) auch nach den technischen Komponenten – konkret danach, ob ein KI-System und/oder ein KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck eingesetzt wird.

Ein „**KI-System**“ ist gemäß der Legaldefinition des Art. 3 Nr. 1 ein maschinengestütztes System, das für einen in unterschiedlichem Grade autonomen Betrieb ausgelegt ist und das nach seiner Betriebsaufnahme anpassungsfähig sein kann und das aus den erhaltenen Eingaben für explizite oder implizite Ziele ableitet, wie Ausgaben wie etwa Vorhersagen, Inhalte, Empfehlungen oder Entscheidungen erstellt werden, die physische oder virtuelle Umgebungen beeinflussen können.

Vereinfacht ausgedrückt ist ein KI-System die gesamte technische und funktionale Einheit, die erforderlich ist, um ein KI-Modell in der Praxis zu nutzen.⁴ Es besteht aus dem KI-Modell und weiteren Komponenten, die für den praktischen Einsatz erforderlich sind, etwa Benutzeroberflächen oder Kommunikationsprotokolle.⁵

Praxisfragen für Kommunen:

- ➔ Liegt ein System vor, das aus Eingaben eigenständig Ausgaben wie Vorhersagen, Inhalte, Empfehlungen oder Entscheidungen erzeugt und damit Verwaltungsabläufe, Kommunikation oder digitale Prozesse beeinflussen kann?
- ➔ Wenn dies zu bejahen ist und das System nicht nur starre, fest vorprogrammierte Abläufe ohne lern- oder schlussfolgerungsbasierte Elemente ausführt, handelt es sich im Regelfall um ein KI-System.

Kommissionsleitlinien zur Definition eines KI-Systems

Die Europäische Kommission hat Leitlinien veröffentlicht, die Hinweise auf die Interpretation der einzelnen Tatbestandsmerkmale eines KI-Systems enthalten. Auch wenn die Leitlinien nicht rechtlich bindend sind, werden sie in der Rechtspraxis häufig zur Auslegung von Tatbestandsmerkmalen unionsrechtlicher Vorschriften herangezogen. Aus dem Grund werden die Leitlinien der Kommission zur Definition eines KI-Systems nachfolgend zusammenfassend dargestellt.⁶

Die Legaldefinition eines KI-Systems besteht aus mehreren Tatbestandsmerkmalen:

- a. „maschinengestütztes System“
- b. „für einen ... autonomen Betrieb ausgelegt“
- c. „nach Betriebsaufnahme anpassungsfähig“
- d. „aus den erhaltenen Eingaben für explizite oder implizite Ziele ableitet wie Ausgaben wie etwa Vorhersagen, Inhalte, Empfehlungen oder Entscheidungen erstellt werden“
- e. „die physische oder virtuelle Umgebungen beeinflussen können“

⁴ KGSt, FAQ AI Act, S. 6.

⁵ Ebd., S. 6.

⁶ Für den Unterabschnitt zur Definition eines KI-Systems: Europäische Kommission, Leitlinien zur Definition eines Systems der künstlichen Intelligenz.

Die Leitlinien der EU-Kommission liefern folgende Hinweise auf eine mögliche Interpretation der Tatbestandsmerkmale:

- Zusammenfassend gilt das KI-System als maschinengestützt, wenn sowohl Hard- als auch Softwarekomponenten sein Funktionieren ermöglichen.⁷
- Ein KI-System ist für einen autonomen Betrieb ausgelegt, wenn es Aufgaben eigenständig – also mit unterschiedlichem Maß an Unabhängigkeit vom Menschen – ausführen und Ausgaben wie Vorhersagen oder Empfehlungen erzeugen kann, ohne dass jede einzelne Ausgabe manuell gesteuert wird.⁸ Entscheidend ist hierbei, dass das System zumindest teilweise unabhängig vom menschlichen Eingreifen arbeitet. Werkzeuge, die ausschließlich manuell bedient werden, fallen im Regelfall nicht unter den Begriff des KI-Systems im Sinne der Verordnung.⁹
- Anpassungsfähigkeit bedeutet, dass ein KI-System nach seiner Inbetriebnahme sein Verhalten verändern kann, es also lernfähig ist und sich im laufenden Betrieb weiterentwickeln kann.¹⁰ Diese Fähigkeit ist aber nicht zwingend erforderlich, damit ein KI-System vorliegt („anpassungsfähig sein kann“).
- Ziele eines KI-Systems können entweder ausdrücklich programmiert (explizit) oder aus dem Systemverhalten abgeleitet (implizit) sein.¹¹ Sie beziehen sich auf die konkreten auszuführenden Aufgaben und Ergebnisse des Systems und können sich von der Zweckbestimmung unterscheiden, die den äußeren Einsatzkontext beschreibt.¹²
- Ein KI-System leitet ab, wie Ausgaben erstellt werden, wenn es mithilfe von KI-Techniken eigenständig aus Eingaben Ausgaben erzeugt.¹³ Vereinfacht gesagt „überlegt“ das System, wie es von den Eingaben zu den Ausgaben kommt. Es kann dabei Muster erkennen, Regeln lernen oder Wissen anwenden, anstatt starr vorgegebene Abläufe abzuarbeiten. Im Unterschied zu klassischen Softwaresystemen folgt ein KI-System nicht ausschließlich festen vom Menschen vorgegebenen Regeln, sondern nutzt Lern- oder Schlussfolgerungsprozesse, um Ergebnisse zu generieren. Zu den Techniken, die ein KI-System zur Ableitung nutzen kann, gehört beispielsweise maschinelles Lernen. Systeme, die lediglich einfache, fest programmierte Abläufe vollziehen oder statistische Berechnungen ausführen, sind im Regelfall keine KI-Systeme. Beispiele hierfür sind mathematische Regressionsalgorithmen, Sortier- und Filterfunktionen in Datenbanksystemen und Standard-Tabellenkalkulationsanwendungen ohne KI-Funktionen. Solche Systeme fallen nicht unter die Definition eines KI-Systems.¹⁴

Ein weiteres Merkmal von KI-Systemen im Sinne der KI-Verordnung ist, dass sie Ausgaben erzeugen, die physische oder virtuelle Umgebungen beeinflussen können. Die Ausgaben lassen sich in vier Hauptkategorien einteilen, die die Legaldefinition als Beispiele („wie etwa“) nennt:¹⁵

⁷ Ebd., S. 2.

⁸ Ebd., S. 3, 4.

⁹ Ebd.

¹⁰ Ebd., S. 4, 5.

¹¹ Ebd., S. 5.

¹² Ebd.

¹³ Hier und im Folgenden: Leitlinien der Kommission, S. 5–12.

¹⁴ Insgesamt für den Absatz: Ebd.

¹⁵ Für die Ausgabenkategorien: Ebd., S. 12–13.

- **Vorhersagen** lassen sich als Schätzungen unbekannter Werte auf Basis von Eingabedaten interpretieren.
- **Inhalte** umfassen die Erzeugung von Texten, Bildern, Videos, Musik oder anderer Materialien. Generative KI-Systeme (z. B. Sprachmodelle wie GPT) sind in der Lage, eigenständig neue Inhalte zu erstellen, die in der Kommunikation, Verwaltung oder Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden können.
- **Empfehlungen** beziehen sich auf Vorschläge für Handlungen, Produkte oder Dienstleistungen, die auf Daten über Nutzerverhalten, Präferenzen oder anderen Daten basieren. KI-gestützte Empfehlungssysteme können große Datenmengen verarbeiten, sich an verändertes Nutzerverhalten anpassen und so personalisierte Empfehlungen in Echtzeit liefern – beispielsweise in Kundenportalen.
- **Entscheidungen** lassen sich als automatisierte Prozesse beschreiben, in denen das KI-System eigenständig Handlungen vollzieht, die vorher Menschen und ihrem Urteilsvermögen vorbehalten waren.

Ausgaben eines KI-Systems sind also nicht das Ergebnis einfacher, fest programmierter Abläufe, sondern entstehen durch die Fähigkeit des KI-Systems, Muster zu erkennen und zu schlussfolgern. Entscheidend ist, dass das System mit seinen Ausgaben tatsächlich aktiv Einfluss auf die Umgebung nehmen kann – entweder in der physischen Welt (z. B. durch Steuerung von Maschinen oder Geräten) oder in virtuellen Umgebungen (z. B. durch die Beeinflussung von Datenströmen, digitalen Prozessen oder Software-Systemen).

Die Möglichkeit, die Umgebung zu beeinflussen, ist ein zentrales Abgrenzungskriterium für KI-Systeme im Sinne der Definition eines KI-Systems. In der Kommunalverwaltung kann beispielsweise angenommen werden, dass KI-Systeme virtuelle Umgebungen beeinflussen können, wenn sie Bürgeranfragen automatisch beantworten, Anträge oder Dokumente automatisch sortieren oder priorisieren oder Antworten geben, die direkt in Verwaltungsprozesse einfließen.

Praxisfragen für Kommunen:

- ➔ Arbeitet das System zumindest teilweise unabhängig vom Menschen und kann es sein Verhalten nach Inbetriebnahme anpassen?
- ➔ Greift das System auf Lern- oder Schlussfolgerungsprozesse zurück, statt nur vorgegebene Regeln abzuarbeiten?
- ➔ Beeinflussen die vom KI-System erzeugten Ausgaben digitale oder physische Abläufe in der Verwaltung?

3. Ist meine Kommunalverwaltung Anbieterin eines KI-Systems?

In der Praxis werden Kommunen Anbieter und/oder Betreiber von KI-Systemen sein. Die Qualifikation als Anbieter schließt eine gleichzeitige Qualifikation als Betreiber nicht aus.¹⁶

Eine Kommunalverwaltung ist gemäß Art. 3 Nr. 3 die Anbieterin eines KI-Systems, wenn sie ein KI-System **entwickelt** oder **entwickeln lässt** und es **unter ihrem eigenen Namen in Verkehr bringt** oder **in Betrieb nimmt**.

Das Tatbestandsmerkmal „entwickelt“ lässt sich dahingehend interpretieren, dass es sich auf Fälle bezieht, in denen der Anbieter ein KI-System oder KI-Modell eigenständig, also mit eigener Organisation und eigenen Ressourcen, konzipiert, programmiert und trainiert.¹⁷ Das kann sowohl Fälle betreffen, in denen der Anbieter das KI-System von Grund auf neu entwickelt, als auch solche, in denen er ein schon vorhandenes KI-Modell in sein KI-System integriert und nur die übrigen Komponenten selbst entwickelt.¹⁸ Er kann auch ein fertiges, vollständig durch einen Dritten entwickeltes KI-System als Grundlage nehmen und an die eigenen Vorstellungen anpassen.¹⁹

Ein Indikator dafür, dass eine Kommune ein KI-System „entwickeln lässt“, ist ihre tatsächliche Einflussnahme und Kontrolle im Entwicklungsprozess.²⁰ Der Tatbestand kann beispielsweise erfüllt sein, wenn die Kommune maßgeblich über die umzusetzenden technischen Anforderungen entscheidet, die Verantwortung für die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben übernimmt oder den Gestaltungsspielraum des Auftragnehmers beeinflusst.²¹

Ein Anbieter bringt ein KI-System „in Verkehr“, wenn er ein KI-System erstmalig auf dem Unionsmarkt bereitstellt. Das Inverkehrbringen setzt voraus, dass das KI-System hergestellt sowie (online) verwendungs- und einsatzbereit ist und die Kontroll- und Zugriffsmöglichkeit auf einen Betreiber übergeht.²²

Relevanter für Kommunen ist das Tatbestandsmerkmal der Inbetriebnahme. Ein Anbieter nimmt ein KI-System gemäß der Legaldefinition nach Art. 3 Nr. 11 „in Betrieb“, wenn er ein KI-System zum Erstgebrauch direkt an den Betreiber oder zum Eigengebrauch entsprechend seiner Zweckbestimmung bereitstellt. Damit sind auch Fälle erfasst, in denen wegen der Herstellung für den Eigengebrauch kein Inverkehrbringen vorliegt oder ein KI-System nicht tatsächlich verwendet wird, sondern nur die Möglichkeit der Verwendung gegeben ist.²³

In vielen Fällen treten Kommunen als sogenannte „nachgelagerte Anbieter“ auf. Dabei handelt es sich gemäß der Legaldefinition des Art. 3 Nr. 68 um den Anbieter eines KI-Systems, einschließlich eines KI-Systems mit allgemeinem Verwendungszweck, das ein KI-Modell integriert, unabhängig davon, ob das KI-Modell von ihm selbst bereitgestellt und vertikal integriert wird oder von einer anderen Einrichtung auf der Grundlage vertraglicher Beziehungen bereitgestellt wird.

¹⁶ Hilgendorf/Härtlein, KI-VO Art. 3 Rn. 5.

¹⁷ Bomhard, in: Bomhard/Pieper/Wende, KI-VO Art. 3 Rn. 95.

¹⁸ Kirschke-Biller/Füllsack, in: Schefzig/Kilian, BeckOK KI-Recht Art. 3 Rn. 88.

¹⁹ Ebd.

²⁰ Bomhard, in: Bomhard/Pieper/Wende, KI-VO Art. 3 Rn. 98.

²¹ Ebd.

²² Wende, in: Bomhard/Pieper/Wende, KI-VO Art. 3 Rn. 140.

²³ Ebd., Rn. 155, 156.

Kommunen können nachgelagerte Anbieter sein, wenn sie KI-Systeme, die von externen Anbietern bereitgestellt werden, integrieren und unter ihrem eigenen Namen einsetzen – insbesondere, wenn sich das Angebot über das Internet an die Öffentlichkeit richtet.²⁴ Eine Kommune kann beispielsweise dann als nachgelagerte Anbieterin einzuordnen sein, wenn sie ein Customizing für einen KI-Chatbot vornimmt (z. B. Verwendung eines Markennamens), selbst wenn dieser auf der Basis allgemein zugänglicher KI-Modelle beruht.²⁵

Nachgelagerte Anbieter haben im Hinblick auf ihre KI-Systeme grundsätzlich die gleiche Rolle und die gleichen Pflichten wie jeder andere Anbieter.²⁶

Praxisfragen für Kommunen:

- ➔ Hat die Kommune das KI-System selbst entwickelt, entwickeln lassen oder maßgeblich Einfluss auf die technischen Anforderungen und den Entwicklungsprozess genommen?
- ➔ Hat die Kommune das KI-System unter ihrem eigenen Namen bereitgestellt, angepasst oder in Betrieb genommen, z. B. durch Customizing eines externen KI-Systems?

²⁴ KGSt, FAQ AI Act, S. 9.

²⁵ Ebd.

²⁶ Kirschke-Biller/Füllsack, in: Schefzig/Kilian, BeckOK KI-Recht Art. 3 Rn. 79.

4. Ist meine Kommunalverwaltung Betreiberin eines KI-Systems?

In der Praxis wird eine Kommune häufig die Rolle der Betreiberin übernehmen. Beispiele hierfür sind interne Chatbots oder KI-Funktionen, die in bestehende IT-Anwendungen oder Fachverfahren integriert sind. Im Kern handelt es sich um den „Verwender“ des jeweiligen KI-Systems.²⁷ Dabei ist unerheblich, ob es sich um eigenständige KI-Systeme handelt, oder um Software, die KI-Funktionen enthält.²⁸ Eine Organisation kann Betreiberin sein, wenn sie ihren Mitarbeitern ein KI-System überlässt, wobei es genügen kann, wenn die Organisation die Nutzung stillschweigend duldet.²⁹

Ein „Betreiber“ ist gemäß der Legaldefinition des Art. 3 Nr. 4 eine Organisation, die **ein KI-System in eigener Verantwortung verwendet** – außer das KI-System wird im Rahmen einer persönlichen und nicht beruflichen Tätigkeit genutzt.

Ob eine Nutzung in eigener Verantwortung vorliegt, hängt davon ab, ob die Organisation maßgeblichen Einfluss auf den Ablauf des KI-Systems nimmt.³⁰ Das kann unter anderem der Fall sein, wenn sie selbstständig und eigenverantwortlich entscheidet, in welchen betrieblichen oder strategischen Kontexten das KI-System eingesetzt wird, und diesen Einsatz jederzeit starten und stoppen kann.³¹ Ein Indiz für eine eigenverantwortliche Verwendung kann der On-Premise-Betrieb eines KI-Systems in eigener IT-Infrastruktur sein.³²

Praxisfrage für Kommunen:

- ➔ Hat die Kommune maßgeblichen Einfluss auf den Einsatz und Ablauf des KI-Systems, z. B. durch Entscheidungen über den betrieblichen oder strategischen Kontext sowie die Möglichkeit, über Beginn und Ende der Nutzung des KI-Systems zu entscheiden?

²⁷ Bomhard, in: Bomhard/Pieper/Wende, KI-VO Art. 3 Rn. 104.

²⁸ KGSt, FAQ AI Act, S. 10.

²⁹ Hilgendorf/Härtlein, KI-VO Art. 3 Rn. 6.

³⁰ Bomhard, in: Bomhard/Pieper/Wende, KI-VO Art. 3 Rn. 109.

³¹ Ebd.

³² Ebd., Rn. 110.

Schritt II: Verbotene Praktiken ausschließen

Wenn die Rollen der beteiligten Akteure geklärt, die technischen Komponenten eingeordnet und der Anwendungsbereich der KI-Verordnung eröffnet ist, ist im nächsten Schritt zu prüfen, ob das KI-Projekt nach Art. 5 verboten ist.

1. Kompakter Katalog zur Prüfung von Art. 5 KI-VO

Das Vorhaben ist zu stoppen und gesondert rechtlich zu prüfen, wenn das KI-System einem der folgenden Punkte zugeordnet werden könnte:

- unterschwellige oder manipulative Beeinflussung,
- gezieltes Ausnutzen besonderer Schutzbedürftigkeit,
- Social Scoring,
- Prognose von Straftaten allein auf Basis von Profiling oder persönlichen Merkmalen,
- Aufbau oder Erweiterung von Gesichtserkennungsdatenbanken durch ungezieltes Sammeln von Bildern,
- Emotionserkennung am Arbeitsplatz oder in Bildungseinrichtungen,
- biometrische Kategorisierung nach sensiblen Merkmalen,
- biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung in öffentlich zugänglichen Räumen zu Strafverfolgungszwecken, soweit keine Ausnahmeregelung greift.

2. Hinweise zu einzelnen verbotenen KI-Praktiken

Die folgenden Hinweise fassen die verbotenen Praktiken im KI-Bereich gemäß Art. 5 zusammen. Ergänzende Informationen zur Interpretation der einzelnen Fälle verbotener KI-Systeme finden sich in den entsprechenden Leitlinien der EU-Kommission.³³

Unterschwellige oder manipulative Beeinflussung (Art. 5 Abs. 1 lit. a): KI-Systeme dürfen nicht eingesetzt werden, um Menschen durch verdeckte, manipulative oder täuschende Methoden zu beeinflussen, sodass deren Entscheidungsfreiheit wesentlich beeinträchtigt wird und ihnen dadurch erheblicher Schaden droht.

- ➔ Verboten ist der Einsatz von KI-Systemen, die unterschwellige, manipulative oder täuschende Techniken nutzen, um das Verhalten von Personen oder Gruppen so zu beeinflussen, dass deren Entscheidungsfreiheit wesentlich beeinträchtigt wird und ein erheblicher Schaden droht.

Ausnutzen von Schutzbedürftigkeit (Art. 5 Abs. 1 lit. b): KI-Systeme dürfen nicht gezielt Schwächen oder Schutzbedürftigkeit (z. B. wegen Alter, Behinderung, sozialer Lage) ausnutzen, um das Verhalten von Personen in schädlicher Weise zu beeinflussen.

³³ Europäische Kommission, Leitlinien der Kommission zu verbotenen Praktiken der künstlichen Intelligenz. Fundstellen für die nachfolgend aufgeführten Fälle: Unterschwellige oder manipulative Beeinflussung: Rn. 60–85; Ausnutzen von Schutzbedürftigkeit: Rn. 98–121; Soziale Bewertung/Social Scoring: Rn. 146–176; Vorhersage von Straftaten ausschließlich durch Profiling: Rn. 184–211; Gesichtserkennungsdatenbanken aus dem Internet: Rn. 222–236; Emotionserkennung am Arbeitsplatz und in Bildungseinrichtungen: Rn. 239–266; Biometrische Kategorisierung zu sensiblen Merkmalen: Rn. 272–286; Biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung in öffentlichen Räumen: Rn. 289–427.

- ➔ Verboten ist der Einsatz von KI-Systemen, die gezielt Schwächen von beispielsweise Kindern, älteren Menschen, Menschen mit Behinderung oder sozial/ökonomisch Benachteiligten ausnutzen, um Verhalten in schädlicher Weise zu beeinflussen.

Soziale Bewertung/Social Scoring (Art. 5 Abs. 1 lit. c): Es ist verboten, KI-Systeme einzusetzen, die Menschen oder Gruppen über einen Zeitraum hinweg anhand ihres Verhaltens oder persönlicher Merkmale bewerten und daraus soziale Nachteile oder ungerechtfertigte Benachteiligungen ableiten.

- ➔ Verboten ist die Bewertung/Einstufung von Personen(gruppen) anhand ihres Sozialverhaltens oder persönlicher Merkmale, wenn dies zu ungerechtfertigter Benachteiligung oder unverhältnismäßiger Schlechterstellung führt.

Vorhersage von Straftaten ausschließlich durch Profiling (Art. 5 Abs. 1 lit. d): KI-Systeme dürfen nicht allein auf Basis von Profiling oder persönlichen Merkmalen zur Vorhersage von Straftaten eingesetzt werden.

- ➔ Verboten ist der Einsatz von KI-Systemen zur Vorhersage des Risikos, dass eine Person eine Straftat begeht, wenn dies ausschließlich auf Profiling oder Bewertung persönlicher Merkmale beruht. Zulässig ist der Einsatz nur zur Unterstützung tatsächensbasierter Ermittlungen.

Gesichtserkennungsdatenbanken aus dem Internet (Art. 5 Abs. 1 lit. e): Das automatisierte und ungezielte Sammeln von Gesichtsbildern aus dem Internet oder von Überwachungsvideos zur Erstellung oder Erweiterung von Gesichtserkennungsdatenbanken ist verboten.

- ➔ Verboten ist das automatisierte, ungezielte Sammeln von Gesichtsbildern aus dem Internet oder von Überwachungsvideos zur Erstellung/Erweiterung von Gesichtserkennungsdatenbanken.

Emotionserkennung am Arbeitsplatz und in Bildungseinrichtungen (Art. 5 Abs. 1 lit. f): KI-Systeme zur Emotionserkennung dürfen in Schulen und am Arbeitsplatz grundsätzlich nicht eingesetzt werden.

- ➔ Verboten ist der Einsatz von KI-Systemen zur Ableitung von Emotionen anhand biometrischer Daten in Schulen und am Arbeitsplatz, außer aus medizinischen oder Sicherheitsgründen.

Biometrische Kategorisierung zu sensiblen Merkmalen (Art. 5 Abs. 1 lit. g): KI-Systeme dürfen nicht zur Kategorisierung von Personen nach Rasse, politischer Einstellung, Religion, sexueller Orientierung usw. anhand biometrischer Daten eingesetzt werden.

- ➔ Verboten ist der Einsatz von KI-Systemen zur Kategorisierung von Personen nach unter anderem Rasse, politischer Einstellung, Religion und sexueller Orientierung auf Basis biometrischer Daten. Zulässig ist das Labeln/Filtern rechtmäßig erworbener biometrischer Datensätze zu legitimen Zwecken.

Biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung in öffentlichen Räumen zu Strafverfolgungszwecken (Art. 5 Abs. 1 lit. h): Der Einsatz von KI-Systemen zur biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierung (z. B. Gesichtserkennung) in öffentlich zugänglichen Räumen ist grundsätzlich verboten – Ausnahmen gelten nur für bestimmte Strafverfolgungszwecke.

- ➔ Grundsätzlich verboten ist der Einsatz von KI-Systemen zur biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierung (z. B. Gesichtserkennung) in öffentlich zugänglichen Räumen zu Strafverfolgungszwecken. Ausnahmen sind nur unter strengen Bedingungen möglich, etwa zur Vermisstensuche, zur unmittelbaren Gefahrenabwehr oder im Rahmen von strafrechtlichen Ermittlungen.

Schritt III: Hochrisiko-KI als Abgrenzungsfall prüfen

Wenn das KI-System nicht unter ein Verbot nach Art. 5 fällt, ist im nächsten Schritt zu prüfen, ob es als Hochrisiko-KI-System nach Art. 6 in Verbindung mit Anhang III oder Art. 6 Abs. 1 i. V. m. Anhang I einzuordnen ist.

1. Liegt ein Fall nach Art. 6 vor? (Art. 6 Abs. 1, 2)

Ein KI-System gilt nach Art. 6 als Hochrisiko-KI, wenn einer der folgenden Fälle zutrifft:

Produktregulierung (Art. 6 Abs. 1):

Das KI-System ist selbst ein Produkt oder ein Sicherheitsbauteil eines Produkts, das unter bestimmte EU-Produktvorschriften fällt, und für das Produkt ist vor dem Inverkehrbringen oder der Inbetriebnahme eine Konformitätsbewertung durch Dritte vorgeschrieben.

Anwendungsbereiche laut Anhang III (Art. 6 Abs. 2):

Das KI-System ist für einen der in Anhang III genannten Bereiche bestimmt (z. B. Biometrie, kritische Infrastruktur, Bildung, Beschäftigung, Zugang zu öffentlichen Leistungen, Strafverfolgung, Migration, Justiz, Wahlen).

Für Kommunalverwaltungen ist davon im Regelfall die Alternative nach Abs. 2 von Bedeutung. Sie müssen insbesondere prüfen, ob ihr KI-Einsatz unter die in Anhang III genannten Anwendungsbereiche fällt.

2. Sind Ausnahmeregelungen anwendbar? (Art. 6 Abs. 3, 4)

Ein KI-System, das unter einen der in Anhang III genannten Anwendungsbereiche fällt, gilt ausnahmsweise nicht als Hochrisiko-KI, wenn es kein erhebliches Risiko für Gesundheit, Sicherheit oder Grundrechte natürlicher Personen birgt, indem es unter anderem nicht das Ergebnis der Entscheidungsfindung wesentlich beeinflusst (Art. 6 Abs. 3 S. 1).

Das ist nach Art. 6 Abs. 3 S. 2 dann der Fall, wenn das KI-System

- dazu bestimmt ist, eine eng gefasste Verfahrensaufgabe durchzuführen,
- Ergebnisse zuvor abgeschlossener menschlicher Tätigkeiten verbessern soll,
- Entscheidungsmuster erkennt, ohne menschliche Bewertungen zu ersetzen, oder
- vorbereitende Aufgaben für eine Bewertung mit Bezug zu Hochrisiko-Anwendungen nach Anhang III übernimmt.

Die Ausnahme greift gemäß Art. 6 Abs. 3 S. 3 nicht, wenn das System ein Profiling natürlicher Personen vornimmt – in diesem Fall ist stets von hohem Risiko auszugehen.

Anbieter, die zu dem Ergebnis kommen, dass ein KI-System trotz Bezugs zu Anhang III nach Art. 6 Abs. 3 nicht als Hochrisiko-KI einzustufen ist, müssen diese Bewertung vor dem Inverkehrbringen oder der Inbetriebnahme dokumentieren (Art. 6 Abs. 4 S. 1). Zudem unterliegen sie der Registrierungspflicht nach Art. 49 Abs. 2 KI-VO: der Anbieter hat sich und das System vor dem Inverkehrbringen oder der Inbetriebnahme in der EU-Datenbank zu registrieren.

3. Ist eine Kategorie von Hochrisiko-KI gegeben? (Anhang III)

Die Orientierungshilfe konzentriert sich auf die für kommunale Kernaufgaben relevanten Hochrisiko-Kategorien des Anhangs III der KI-Verordnung.³⁴ Berührt ein Projekt einen der im Folgenden aufgeführten Bereiche, ist eine Hochrisiko-Einstufung nach Art. 6 in Verbindung mit Anhang III sorgfältig zu prüfen. Soweit die Voraussetzungen erfüllt sind und keine Ausnahme nach Art. 6 Abs. 3 greift, ist von einem Hochrisiko-KI-System auszugehen.

In Kommunalverwaltungen können insbesondere die folgenden Hochrisiko-Kategorien relevant sein:

Beschäftigung, Personalmanagement und Zugang zur Selbstständigkeit

KI-Systeme für Einstellung oder Auswahl von Personal, z. B. gezieltes Schalten von Stellenanzeigen, Bewerbungsfilterung, Bewerberbewertung (Anhang III Nr. 4a)

- Als Hochrisiko-KI gelten KI-Systeme zur Einstellung oder Auswahl von Personal, zum gezielten, gruppenspezifischen³⁵ Schalten von Stellenanzeigen sowie zur Filterung und Bewertung von Bewerbern.

KI-Systeme für Entscheidungen zu Bedingungen von Arbeitsverhältnissen, Beförderungen, Kündigungen, Aufgabenverteilung, Leistungs- und Verhaltensbeobachtung sowie Leistungs- und Verhaltensbewertung (Anhang III Nr. 4b)

- Hier geht es insbesondere um KI-Systeme, die während des Arbeitsverhältnisses eingesetzt werden und in die Grundrechte von Personen eingreifen, indem sie etwa Leistungsdaten von Mitarbeitern auswerten und bewerten oder das Potenzial einer Überwachung von Mitarbeitern bieten.³⁶ Solche KI-Systeme sind als Hochrisiko-KI einzustufen.

Zugänglichkeit/Inanspruchnahme grundlegender privater und öffentlicher Dienste und Leistungen

KI-Systeme zur Beurteilung des Anspruchs auf grundlegende öffentliche Unterstützungsleistungen und -dienste (inkl. Gesundheitsdienste), inkl. Gewährung, Einschränkung, Widerruf oder Rückforderung von Leistungen und Diensten (Anhang III Nr. 5a)

- Als Hochrisiko-KI gelten KI-Systeme für die Prüfung des Anspruchs auf grundlegende staatliche Unterstützungsleistungen, da sie erhebliche Auswirkungen auf die Lebensgrundlage und die Grundrechte von Menschen haben können.³⁷
- Beispiele sind Gesundheitsdienste, Leistungen der sozialen Sicherheit, soziale Dienste, die Schutz in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder Alter und Arbeitsplatzverlust sowie Sozialhilfe und Wohngeld.³⁸

³⁴ Vgl. dazu die Überlegungen zur Methodik in der Einleitung.

³⁵ Ruschemeier, in: Martini/Wendehorst, KI-VO Anhang III Rn. 43.

³⁶ Gehrmann, in: Bomhard/Pieper/Wende, KI-VO Art. 6 Rn. 111; Ruschemeier, in: Martini/Wendehorst, KI-VO Anhang III Rn. 46.

³⁷ EU KI-VO Erwägungsgrund Nr. 58.

³⁸ Ebd.

- KI-Systeme, die auf diesen Gebieten Anspruchsgrundlagen prüfen oder andere Bewertungen, etwa über die Einschränkung, den Widerruf oder die Rückforderung, in Verwaltungsvorgängen vornehmen, sind als Hochrisiko-KI einzustufen.

KI-Systeme zur Bewertung und Klassifizierung von Notrufen von natürlichen Personen oder für die Entsendung oder Priorisierung von Not- und Rettungsdiensten (Polizei, Feuerwehr, medizinische Nothilfe) sowie Triage-Systeme in der Notfallversorgung (Anhang III Nr. 5d)

- Als Hochrisiko-KI gelten KI-Systeme, deren Entscheidungen sich auf die Chance von Leben und Tod auswirken oder deren Ausgaben zu Gefahren und Schäden an hochrangigen Rechtsgütern wie Leib, Leben oder Gesundheit führen können.³⁹ Hierunter fällt etwa KI, die verschiedene Metriken nutzt, um über den Zugang zum Gesundheitssystem zu entscheiden.⁴⁰

Allgemeine und berufliche Bildung

KI-Systeme zur Feststellung des Zugangs, der Zulassung oder der Zuweisung zu Bildungseinrichtungen (Anhang III Nr. 3a)

- Als Hochrisiko-KI einzustufen sind KI-Systeme, die feststellen, ob Personen Zugang zu Bildungseinrichtungen bekommen oder die sie einzelnen Bildungseinrichtungen zuweisen. Darunter fallen beispielsweise „Scoring-Algorithmen“ für die Zulassung zu Universitäten.⁴¹

KI-Systeme zur Bewertung von Lernergebnissen, auch zur Steuerung des Lernprozesses in Einrichtungen oder Programmen der allgemeinen und beruflichen Bildung (Anhang III Nr. 3b)

- KI-Systeme, die über Bildungs- und Berufswege entscheiden können, werden als Hochrisiko-KI eingestuft, da sie bei unsachgemäßer Nutzung diskriminierend sein oder Grundrechte verletzen können.⁴² Hier geht es um die Einstufung von KI-Systemen, die – ggf. auf Basis intransparenter Entscheidungsmethoden und Qualitätssicherungsmechanismen – erheblichen Einfluss auf den weiteren Lebenslauf haben können.⁴³

KI-Systeme zur Bewertung des angemessenen Bildungsniveaus (Anhang III Nr. 3c)

- Hierunter fallen unter anderem KI-Systeme, die Abschlussprüfungen oder andere Leistungsergebnisse bewerten, um auf der Grundlage weiterführende Bildungseinrichtungen zu empfehlen.⁴⁴

³⁹ Gehrmann, in: Bomhard/Pieper/Wende, KI-VO Art. 6 Rn. 121.

⁴⁰ Ebd.

⁴¹ Ruschemeier, in: Martini/Wendehorst, KI-VO Anhang III Rn. 32.

⁴² EU KI-VO Erwägungsgrund Nr. 56.

⁴³ Ruschemeier, in: Martini/Wendehorst, KI-VO Anhang III Rn. 36.

⁴⁴ Klawonn, in: Schefzig/Kilian, BeckOK KI-Recht Anhang III Rn. 57.

KI-Systeme zur Überwachung und Erkennung von verbotenen Verhalten bei Prüfungen (Anhang III Nr. 3d)

- Als Hochrisiko-KI gelten beispielsweise KI-Systeme, die virtuelle oder in Präsenz stattfindende Prüfungen auf verbotenes Verhalten überwachen (z. B. „Spicken“, Abschauen, Absprechen, Internetrecherchen).⁴⁵

Kritische Infrastruktur

KI-Systeme als Sicherheitsbauteile für Verwaltung und Betrieb kritischer digitaler Infrastruktur, Straßenverkehr, Wasser-, Gas-, Wärme- oder Stromversorgung (Anhang III Nr. 2)

- KI-Systeme, die als Sicherheitsbauteile für die Verwaltung und den Betrieb kritischer Infrastruktur eingesetzt werden, gelten als Hochrisiko-KI, da ihr Ausfall erhebliche Gefahren für Leben, Gesundheit und gesellschaftliche Abläufe birgt.⁴⁶
- Im Vergleich zur umfassenderen Legaldefinition kritischer Infrastrukturen gemäß Art. 3 Nr. 62 legt Anhang III Nr. 2 den Schwerpunkt auf kritische digitale Infrastruktur, Straßenverkehr und Wasser-, Gas-, Wärme- oder Stromversorgung.⁴⁷
- KI-Systeme müssen als „Sicherheitsbauteile“ zum Einsatz kommen, also die physische Integrität kritischer Infrastruktur oder die Gesundheit und Sicherheit von Personen und Eigentum schützen, ohne dass dabei das Funktionieren des Systems insgesamt von ihnen abhängen muss.⁴⁸ Beispiele für Sicherheitsbauteile kritischer Infrastruktur sind etwa Systeme zur Überwachung des Wasserdrucks und Feuermelder-Kontrollsysteme in Rechenzentren.⁴⁹

Biometrie (sofern nach Unions- oder nationalem Recht zulässig)

Biometrische Fernidentifizierungssysteme (Anhang III Nr. 1a)

- Ein „biometrisches Fernidentifizierungssystem“ ist gemäß der Legaldefinition des Art. 3 Nr. 41 ein KI-System, das dem Zweck dient, natürliche Personen ohne ihre aktive Einbeziehung und in der Regel aus der Ferne durch Abgleich der biometrischen Daten einer Person mit den in einer Referenzdatenbank gespeicherten biometrischen Daten zu identifizieren.
- Biometrische Daten im Sinne der Verordnung sind gemäß Art. 3 Nr. 34 mit speziellen technischen Verfahren gewonnene personenbezogene Daten zu den physischen, physiologischen oder verhaltenstypischen Merkmalen einer natürlichen Person – beispielsweise Gesichtsbilder oder daktyloskopische Daten („Fingerabdrücke“).

⁴⁵ Klawonn, in: Schefzig/Kilian, BeckOK KI-Recht Anhang III Rn. 60.

⁴⁶ EU KI-VO Erwägungsgrund Nr. 55.

⁴⁷ Klawonn, in: Schefzig/Kilian, BeckOK KI-Recht Anhang III Rn. 38.

⁴⁸ EU KI-VO Erwägungsgrund Nr. 55; Ruschemeier: in: Martini/Wendehorst, KI-VO Anhang III Rn. 26.

⁴⁹ Ebd.

- ➔ KI-Systeme für die biometrische Fernidentifizierung gelten als Hochrisiko-KI, da sie sensible personenbezogene Daten verarbeiten und technische Ungenauigkeiten zu diskriminierenden Ergebnissen führen können, insbesondere bezüglich Alter, Herkunft, Geschlecht oder Behinderung von Personen.⁵⁰
- ➔ Ausgenommen von der Hochrisiko-Einstufung sind Systeme zur biometrischen Verifizierung. Die „biometrische Verifizierung“ ist nach Art. 3 Nr. 36 die automatisierte Eins-zu-eins-Verifizierung (einschließlich Authentifizierung) der Identität natürlicher Personen durch den Vergleich ihrer biometrischen Daten mit zuvor bereitgestellten biometrischen Daten. Die Ausnahme bezieht sich auf die Feststellung der Identität von Menschen, beispielsweise um Zugang zu einem Dienst zu erhalten, ein Gerät zu entriegeln oder sicheren Zugang zu Räumlichkeiten zu erhalten.⁵¹

KI-Systeme zur biometrischen Kategorisierung nach sensiblen Attributen im Sinne der Verordnung (Anhang III Nr. 1b)

- ➔ Zentrales Merkmal der biometrischen Kategorisierung ist die Zuordnung von natürlichen Personen zu bestimmten Kategorien aufgrund ihrer biometrischen Daten.⁵²
- ➔ Zur Klarstellung, um welchen Daten es geht, verweist Erwägungsgrund Nr. 54 auf Art. 9 Abs. 1 DSGVO, der die Verarbeitung sensibler Datenarten untersagt. Darunter fallen unter anderem Daten, aus denen die ethnische Herkunft oder politische Meinungen hervorgehen, sowie genetische und biometrische Daten, Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung einer natürlichen Person.
- ➔ Nicht als Hochrisiko-KI sollen gemäß Erwägungsgrund Nr. 16 Nebenfunktionen gelten, die technisch untrennbar mit einem Hauptdienst verbunden sind und nicht eigenständig genutzt werden können (z. B. Produktfilter auf Online-Marktplätzen oder Bildbearbeitungsfilter in sozialen Netzwerken).⁵³ Die Abgrenzung bedarf im Einzelfall einer gesonderten Prüfung.

KI-Systeme zur Emotionserkennung (Anhang III Nr. 1c)

- ➔ KI-Systeme, die anhand biometrischer Daten Emotionen (beispielsweise Glück, Wut, Scham) oder Absichten von Menschen erkennen oder ableiten, gelten als Hochrisiko-KI.⁵⁴ Nach Erwägungsgrund Nr. 18 sollen davon Systeme zur Erkennung rein physischer Zustände (z. B. Müdigkeit) und die bloße Erkennung von Gesten, Bewegungen oder Ausdrucksformen ausgenommen sein, wenn diese nicht zur Emotionserkennung genutzt werden.

⁵⁰ EU KI-VO Erwägungsgrund Nr. 54.

⁵¹ Ebd.

⁵² Klawonn, in: Schefzig/Kilian, BeckOK KI-Recht Anhang III Rn. 26.

⁵³ EU KI-VO Erwägungsgrund Nr. 16.

⁵⁴ EU KI-VO Erwägungsgrund Nr. 18.

4. Vorgehen im Fall einer Hochrisiko-Einstufung

Ergibt die Prüfung, dass ein Hochrisiko-KI-System vorliegt oder eine solche Einstufung nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden kann, endet die Prüfung nach dieser Orientierungshilfe. In diesem Fall ist eine gesonderte vertiefte Prüfung der speziellen Anforderungen und Pflichten für Hochrisiko-KI-Systeme erforderlich.

Handelt es sich **nicht** um ein Hochrisiko-KI-System, kann die Prüfung anhand dieser Orientierungshilfe fortgesetzt werden.

Teil II: Fortgang der Prüfung bei KI-Systemen unterhalb der Hochrisiko-Kategorie

Schritt IV: Datenschutzrechtliche Anforderungen prüfen

Art. 2 Abs. 7 stellt klar, dass die unionsrechtlichen Vorgaben über den Datenschutz von der KI-Verordnung nicht berührt werden und weiter anzuwenden sind.⁵⁵ Ein kompakter Prüfkatalog für die datenschutzrechtlichen Anforderungen in kommunalen KI-Projekten lässt sich in die vier Bereiche Strategische und formale Basis, Akteure und Infrastruktur, Schutz der Betroffenen sowie Risiko-Management und Datenschutz-Prinzipien untergliedern.

Unabhängig von den Prüfungspunkten müssen Kommunen in KI-Projekten stets die verantwortlichen Datenschutzbeauftragten einbinden.

1. Strategische und formale Basis

- **Rechtmäßigkeit (Art. 6 DSGVO):** Die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung gemäß Art. 6 DSGVO muss sichergestellt werden, indem die Rechtsgrundlage festgelegt wird.
- **Besondere Datenkategorien (Art. 9 DSGVO):** Falls besondere Kategorien personenbezogener Daten gemäß Art. 9 DSGVO verarbeitet werden, wie etwa Gesundheits-, Sozial- oder Biometriedaten, ist eine zusätzliche Prüfung erforderlich. Dabei ist zu klären, ob ein Erlaubnistatbestand nach Art. 9 Abs. 2 vorliegt.
- **Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten (Art. 30 DSGVO):** Das KI-System muss formal in das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten gemäß Art. 30 DSGVO aufgenommen werden. Dabei sind unter anderem der Zweck, die betroffenen Personen, Datenkategorien und die wesentlichen Verfahrensangaben und technisch-organisatorischen Datenschutzmaßnahmen zu dokumentieren.

2. Akteure und Infrastruktur

- **Auftragsverarbeitung (Art. 28 DSGVO):** Wenn der Anbieter des KI-Systems personenbezogene Daten im Auftrag verarbeitet, ist ein Vertrag zur Auftragsverarbeitung gemäß Art. 28 DSGVO abzuschließen.
- **Drittlandtransfer (Art. 44 ff. DSGVO):** Es ist zu prüfen, ob Übermittlungen personenbezogener Daten in Drittländer gemäß Art. 44 ff. DSGVO erfolgen und ob dabei die Anforderungen der DSGVO eingehalten werden.
- **Technisch-organisatorische Maßnahmen (Art. 32 DSGVO):** Es ist sicherzustellen, dass angemessene technisch-organisatorische Maßnahmen gemäß Art. 32 DSGVO umgesetzt werden. Dazu können etwa Pseudonymisierung und Verschlüsselung personenbezogener Daten gehören.

Speziell mit Bezug zu KI-Systemen:

- **Nutzung von Eingaben und Nutzungsdaten:** Es ist ausdrücklich zu klären, ob eingegebene Inhalte, Prompts, Anhänge, Metadaten oder Nutzungsprotokolle durch den Anbieter für Training, Feinjustierung, Qualitätsverbesserung oder Missbrauchserkennung verwendet werden.

⁵⁵ Spezielle Vorschriften enthalten Art. 10 Abs. 5 (Verzerrungskorrektur bei Hochrisiko-KI) und Art. 59 (Datenschutzvorgaben für KI-Reallabore).

- **Protokollierung und Nachvollziehbarkeit:** Zu prüfen ist, welche Eingaben, Outputs, Nutzeraktionen und Systemereignisse protokolliert werden, wer darauf zugreifen kann und wie lange diese Daten gespeichert werden.

3. Schutz der Betroffenen

- **Transparenz- und Informationspflichten (Art. 12 bis 14 DSGVO):** Die Datenschutzhinweise sind an den konkreten KI-Einsatz anzupassen.
- **Betroffenenrechte (Art. 15 bis 21 DSGVO):** Es ist sicherzustellen, dass Betroffenenrechte wie Auskunfts-, Berichtigungs-, Löschungs- und Widerspruchsrechte auch im Kontext des KI-Systems umgesetzt werden können.
- **Automatisierte Einzelfallentscheidungen (Art. 22 DSGVO):** Es ist zu prüfen, ob durch das KI-System eine ausschließlich auf automatisierter Verarbeitung beruhende Entscheidung vorliegt und ob die Entscheidung gegenüber der betroffenen Person rechtliche Wirkung entfaltet oder sie in ähnlicher Weise erheblich beeinträchtigt. Ist das der Fall, ist zu prüfen, ob eine Ausnahme gemäß Art. 22 Abs. 2 DSGVO greift und welche Maßnahmen dann möglicherweise zu treffen sind. Dazu zählen mindestens menschliches Eingreifen („Human-in-the-loop“), die Möglichkeit zur Darlegung des eigenen Standpunkts und die Anfechtung der Entscheidung.

4. Risiko-Management und Datenschutz-Prinzipien

- **Datenschutz-Folgenabschätzung (Art. 35 DSGVO):** Es ist zu prüfen, ob die Verarbeitung voraussichtlich ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zur Folge hat (Art. 35 Abs. 1 DSGVO). In kommunalen KI-Projekten wird regelmäßig zu prüfen sein, ob eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchzuführen ist. Häufig wird dies naheliegen, insbesondere beim Einsatz neuer Technologien und bei Datenverarbeitungen mit potenziell hohem Risiko.
- **Datenschutz-Grundsätze (Art. 5 DSGVO):** Die Datenschutz-Grundsätze gemäß Art. 5 DSGVO, insbesondere Zweckbindung, Datenminimierung und Speicherbegrenzung, müssen beachtet werden.
- **Privacy by Design / Default (Art. 25 DSGVO):** Bereits bei der Auswahl und Konfiguration des KI-Systems ist auf eine datenschutzfreundliche Systemgestaltung und Voreinstellungen zu achten.

Schritt V: Pflichten bei Nicht-Hochrisiko-KI

Hinweis zur zeitlichen Einordnung: Bei KI-Systemen unterhalb der Hochrisiko-Kategorie müssen Anbieter und Betreiber insbesondere die Transparenzpflichten nach Art. 50 beachten. Diese gelten gemäß Art. 113 ab dem 2. August 2026.

1. Welche Pflichten hat die Kommune als Anbieterin?

Für Anbieter sieht Art. 50 Transparenz- und Kennzeichnungspflichten vor, soweit eine der dort genannten Fallgruppen vorliegt:

- Anbieter müssen nach Art. 50 Abs. 1 sicherstellen, dass bei KI-Systemen, die für die direkte Interaktion mit natürlichen Personen bestimmt sind, die Personen darüber informiert werden, dass sie mit einer KI interagieren. Ausnahmen bestehen, wenn die Interaktion mit dem KI-System für den Nutzer offensichtlich ist (Art. 50 Abs. 1) oder wenn es sich um ein gesetzlich zur Aufdeckung, Verhütung, Ermittlung oder Verfolgung von Straftaten zugelassenes KI-System handelt und geeignete Schutzvorkehrungen für die Rechte und Freiheiten Dritter bestehen (Art. 50 Abs. 1).
- Gemäß Art. 50 Abs. 2 müssen Anbieter von KI-Systemen, die synthetische Audio-, Bild-, Video- oder Textinhalte erzeugen, sicherstellen, dass die Outputs in einem maschinenlesbaren Format gekennzeichnet und als künstlich erzeugt oder manipuliert erkennbar sind. Die Kennzeichnung muss – soweit technisch möglich – wirksam, interoperabel, belastbar und zuverlässig sein. Sie muss außerdem die Besonderheiten der Art des Inhalts, die Umsetzungskosten und den Stand der Technik berücksichtigen. Nicht erfasst sind lediglich rein unterstützende Standardbearbeitungen von Inhalten, die weder die Eingabedaten noch deren Semantik wesentlich verändern, sowie gesetzlich zugelassene Fallkonstellationen der Strafverfolgung.
- Die Informationen nach Art. 50 Abs. 1 bis 4 sind den betroffenen natürlichen Personen klar, eindeutig und barrierefrei spätestens zum Zeitpunkt der ersten Interaktion mit dem System oder der ersten Wahrnehmung⁵⁶ des betreffenden Inhalts bereitzustellen (Art. 50 Abs. 5).
- Zusätzliche Transparenzpflichten aus anderen unionsrechtlichen oder nationalen Vorschriften bleiben unberührt und sind weiterhin zu beachten (Art. 50 Abs. 6). Darüber hinaus kann die Europäische Kommission Praxisleitfäden und Vorgaben zur Umsetzung der Transparenzpflichten veröffentlichen (Art. 50 Abs. 7).

Neben den Transparenzpflichten haben Anbieter die Pflicht, ein ausreichendes Maß an KI-Kompetenz bei dem mit dem Betrieb und der Nutzung von KI-Systemen befassten Personal zu gewährleisten (Art. 4). Die entsprechenden Anforderungen werden im nächsten Abschnitt gesondert behandelt.

Soweit eine Kommune ausnahmsweise selbst als Anbieterin eines *KI-Modells* mit allgemeinem Verwendungszweck einzustufen wäre, gelten zusätzlich die besonderen Pflichten nach Kapitel V der Verordnung, insbesondere Art. 53 und gegebenenfalls Art. 55 KI-VO. Diese Konstellation ist nicht Gegenstand dieser Orientierungshilfe und wäre gesondert zu prüfen.

⁵⁶ Im Wortlaut der Vorschrift ist die Rede von „der ersten Interaktion oder Aussetzung“.

Unabhängig von einer rechtlichen Verpflichtung kann es allgemein zweckmäßig sein, sich bei KI-Systemen an Dokumentations- oder Governance-Standards zu orientieren, die die Verordnung für Hochrisiko-KI vorsieht. Dazu zählt:

- Die Kommune sollte berücksichtigen, dass sich aus anderen Vorschriften Haftungsrisiken im Zusammenhang mit dem KI-System ergeben können.⁵⁷
- Sie sollte eine technische Dokumentation erstellen, die das System und seine Funktionsweise beschreibt.⁵⁸
- Sie sollte ein Verständnis für das Verhalten des Modells, mögliche Voreingenommenheiten und die verwendeten Trainingsdaten haben.⁵⁹

Dies begründet jedoch keine Einstufung als Hochrisiko-KI und ersetzt nicht die gesonderte Prüfung im Einzelfall.

2. Welche Pflichten hat die Kommune als Betreiberin?

Als Betreiberin hat die Kommune, wie auch als Anbieterin, ein ausreichendes Maß an KI-Kompetenz bei dem mit dem Betrieb und der Nutzung von KI-Systemen befassten Personal zu gewährleisten (Art. 4).

Außerdem können Betreiber von KI-Systemen Transparenzpflichten nach Art. 50 treffen, soweit die dort geregelten Fallgruppen vorliegen:

- Bei Einsatz eines Emotionserkennungssystems oder eines Systems zur biometrischen Kategorisierung müssen die betroffenen natürlichen Personen über den Betrieb des Systems informiert und personenbezogene Daten datenschutzkonform verarbeitet werden (Art. 50 Abs. 3).
- Bei Erzeugung oder Manipulation von Bild-, Ton- oder Videoinhalten, die Deepfakes⁶⁰ sind, müssen Betreiber offenlegen, dass die Inhalte künstlich erzeugt oder manipuliert wurden (Art. 50 Abs. 4). Gleiches gilt für die Veröffentlichung von KI-generiertem oder KI-manipuliertem Text zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse. Für Kommunen kann dies insbesondere Pressemitteilungen, Website-Texte, Bürgerinformationen, Social-Media-Beiträge, Newsletter, Informationsschreiben oder FAQ-Inhalte betreffen, wenn diese mit dem Zweck veröffentlicht werden, die Öffentlichkeit über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu informieren. Die Pflicht kann entfallen, wenn die Inhalte einer menschlichen Überprüfung oder redaktionellen Kontrolle unterliegen und eine verantwortliche Person benannt ist (Art. 50 Abs. 4 S. 5). Handelt es sich außerdem um künstlerische, kreative, satirische oder fiktionale Inhalte, genügt ein allgemeiner Hinweis auf die KI-Generierung, der den Konsum und „Genuss des Werks“ nicht beeinträchtigt (Art. 50 Abs. 4 S. 3).
- Die Informationen nach Art. 50 Abs. 1 bis 4 sind den betroffenen natürlichen Personen klar, eindeutig und barrierefrei spätestens zum Zeitpunkt der ersten Interaktion mit dem

⁵⁷ KGSt, FAQ AI Act, 2025, S. 9.

⁵⁸ Ebd.

⁵⁹ Ebd.

⁶⁰ Deepfakes sind gemäß Art. 3 Nr. 60 durch KI erzeugte oder manipulierte Bild-, Ton- oder Videoinhalte, die wirklichen Personen, Gegenständen, Orten, Einrichtungen oder Ereignissen ähneln und einem Betrachter fälschlicherweise als echt oder wahrheitsgemäß erscheinen würde.

System oder der ersten Wahrnehmung⁶¹ des betreffenden Inhalts bereitzustellen (Art. 50 Abs. 5).

Zusätzliche Transparenzpflichten aus anderen unionsrechtlichen oder nationalen Vorschriften bleiben unberührt und sind weiterhin zu beachten (Art. 50 Abs. 6). Darüber hinaus kann die Europäische Kommission Praxisleitfäden und Vorgaben zur Umsetzung der Transparenzpflichten veröffentlichen (Art. 50 Abs. 7).

⁶¹ Im Wortlaut der Vorschrift ist die Rede von „der ersten Interaktion oder Aussetzung“.

Praxistipp: Mindestdokumentation auch bei Nicht-Hochrisiko-KI

Auch wenn ein KI-System unterhalb der Hochrisiko-Kategorie nach Art. 6 liegt, sollte für jedes kommunale Projekt eine Basisakte geführt werden. Dies erleichtert den Nachweis der Rechtskonformität und schafft interne Transparenz.

Die Dokumentation kann die folgenden Punkte abdecken:

1. Systembeschreibung und Einsatz

- Beschreibung des KI-Anwendungsfalls
- Erläuterungen zum Zweck und Einsatzkontext des KI-Systems
- Verwendete KI-Modelle, ggf. mit Erläuterungen zum Umgang mit Verzerrungen
- Schnittstellen zu anderen Systemen
- Nutzergruppen

2. Rollen und Verantwortlichkeiten

- Anbieter, Betreiber und Rollenverteilung
- Interne Zuständigkeiten und Freigaben
- Schulungsmaßnahmen
- Ansprechpartner (intern/extern)

3. Rechtliche Prüfungen und Dokumente

- Ergebnis der Prüfung der KI-Verordnung und Umsetzung der daraus resultierenden Pflichten, insbesondere Umsetzung von Transparenzhinweisen
- Umsetzung der datenschutzrechtlichen Anforderungen und Dokumentationen inkl. KI-spezifischer Regelungen zur Datennutzung (z. B. betreffend Training, Feinjustierung oder Produktverbesserung)
- Vertragliche Regelungen und technische Dokumentationen des Anbieters – beispielsweise Anbieterangaben zu
 - Datenverarbeitung,
 - Systemkomponenten,
 - Hosting- und Serverstandort,
 - Notfall- und Wiederherstellungsplänen,
 - Zertifizierungen,
 - Überprüfungen und Audits,
 - Monitoring und Protokollierungsprozessen,
 - Unterauftragnehmern,
 - Lösch- und Rückgabekonzept,
 - Datenschutzkonzept,
 - IT-Sicherheitskonzept.

Schritt VI: KI-Kompetenz sicherstellen

Hinweis zur zeitlichen Einordnung: Die Pflicht zur Sicherstellung eines ausreichenden Maßes an KI-Kompetenz nach Art. 4 KI-VO gilt seit dem 2. Februar 2025.

Gemäß Art. 4 der KI-Verordnung ergreifen Anbieter und Betreiber von KI-Systemen Maßnahmen, um nach besten Kräften sicherzustellen, dass ihr Personal und andere Personen, die in ihrem Auftrag mit dem Betrieb und der Nutzung von KI-Systemen befasst sind, über ein ausreichendes Maß an KI-Kompetenz verfügen.

Dabei sind zu berücksichtigen:

- die technischen Kenntnisse und die Erfahrung der Personen,
- ihre Ausbildung und Schulung,
- der Kontext, in dem die KI-Systeme eingesetzt werden sollen,
- die Personen oder Personengruppen, bei denen die KI-Systeme eingesetzt werden sollen.

Die Verordnung definiert „KI-Kompetenz“ in Art. 3 Nr. 56 als die Fähigkeiten, die Kenntnisse und das Verständnis, die es Anbietern, Betreibern und Betroffenen unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Rechte und Pflichten im Rahmen dieser Verordnung ermöglichen, KI-Systeme sachkundig einzusetzen sowie sich der Chancen und Risiken von KI und möglicher Schäden, die sie verursachen kann, bewusst zu werden.

KI-Kompetenz ist somit kein statischer Zustand, der abschließend erreicht werden kann, sondern muss fortwährend aufrechterhalten und aufgefrischt werden. Der Umfang der erforderlichen Maßnahmen richtet sich grundsätzlich nach dem Einsatzgebiet und dem Risikopotenzial des KI-Systems.⁶²

Kommunen müssen nach Art. 4 angemessene Maßnahmen treffen, um ein ausreichendes Maß an KI-Kompetenz sicherzustellen. Dazu können sie auf Schulungen, Online-Kurse, Tutorials und Weiterbildungen zurückgreifen und Informationsmaterialien und Leitfäden zur Verfügung stellen.⁶³ Dadurch können sie das für den KI-Einsatz erforderliche Wissen zu vermitteln („Kenntnisse“). Kommunen müssen außerdem darauf achten, dass die betroffenen Personen in der Lage sind, KI-Systeme tatsächlich sachkundig einzusetzen („Fähigkeiten“).⁶⁴

Eine starre Pflicht zu bestimmten Zertifikaten oder einheitlichen Trainingsformaten folgt aus Art. 4 nicht. Kommunen können im Rahmen ihrer Schulungskonzeption – je nach KI-Nutzung – Maßnahmen vorsehen, um zu prüfen, ob die vermittelten Kenntnisse tatsächlich verstanden wurden („Verständnis“) – beispielsweise über Tests, Umfragen und Leistungsbewertungen oder eigene Zertifizierungsprogramme.⁶⁵

Andere Maßnahmen zur Förderung von KI-Kompetenz können die Einbindung von KI-Experten in Entscheidungsprozesse, die Einrichtung von KI-Kompetenzzentren, der Austausch von Best Practices und der Aufbau von Netzwerken zum Erfahrungsaustausch sein.⁶⁶

⁶² Sigmüller, in: Bomhard/Pieper/Wende, KI-VO Art. 4 Rn. 5.

⁶³ Ebd.

⁶⁴ Ebd.

⁶⁵ Ebd.

⁶⁶ Ebd., Rn. 6.

Praxistipp: Aus Gründen der Nachweisbarkeit empfiehlt es sich, die getroffenen Maßnahmen und die jeweiligen Zielgruppen der KI-Nutzung intern zu dokumentieren. Je höher das Risiko und je größer die mögliche Auswirkung auf Bürger, Beschäftigte oder Grundrechte, desto spezifischer und anwendungsnäher sollten die Maßnahmen zur KI-Kompetenz ausgestaltet sein. Für die kommunale Praxis sollte ein Mindestkonzept zur KI-Kompetenz insbesondere regeln:

1. welche Beschäftigtengruppen KI-Systeme nutzen, freigeben oder beschaffen,
2. welche Basisschulung für alle Nutzer erforderlich ist,
3. welche vertiefte Schulung für Fachverantwortliche, Datenschutz, IT, Vergabe und Führungskräfte erforderlich ist,
4. wie die Teilnahme und Aktualisierung dokumentiert wird,
5. wann und durch wen vor Freigabe eines konkreten Systems eine anwendungsbezogene Unterweisung erfolgen muss.

Schritt VII: Auswirkungen von Änderungen am KI-System prüfen

Auch wenn eine Kommune ursprünglich keine Anbieterin eines Hochrisiko-KI-Systems war, kann sie die Rolle nach der KI-Verordnung später übernehmen und damit alle entsprechenden Pflichten auslösen. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn

- die Kommune ein bereits in Verkehr gebrachtes oder in Betrieb genommenes Hochrisiko-KI-System später mit ihrem Namen oder ihrer Marke versieht,
- sie an einem solchen System wesentliche Veränderungen vornimmt oder
- wenn sie die Zweckbestimmung eines bestehenden, bislang nicht als Hochrisiko-KI eingestuften KI-Systems so verändert, dass es künftig als Hochrisiko-KI gilt.

Ist einer der Fälle erfüllt, ist damit zu rechnen, dass die Kommune die Anbieterstellung des bisherigen Anbieters vollständig übernimmt und ihn aus seiner Verantwortung entlässt.⁶⁷ Der ursprüngliche Anbieter muss nach Art. 25 Abs. 2 S. 2 eng mit dem neuen Anbieter zusammenarbeiten, die erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen, den technischen Zugang ermöglichen und allgemeine Unterstützung bieten, damit der neue Anbieter seinen Pflichten nachkommen kann. Dies gilt nur dann nicht, wenn der ursprüngliche Anbieter eindeutig festgelegt hat, dass sein KI-System nicht in ein Hochrisiko-KI-System umgewandelt werden darf.

Auch bei KI-Systemen, die zunächst unterhalb der Hochrisiko-Kategorie liegen, ist zu prüfen, ob spätere Änderungen dazu führen können, dass das System als Hochrisiko-KI einzustufen ist. In dem Fall endet die Prüfung nach dieser Orientierungshilfe und es ist eine gesonderte vertiefte Prüfung erforderlich.

⁶⁷ Hilgendorf/Härtlein, KI-VO Art. 25 Rn. 4.

Schritt VIII: Freiwillige Anwendung weiterer Anforderungen klären

Auch wenn die KI-Verordnung für das konkrete System keine weitergehenden Pflichten vorsieht, kann die Kommune freiwillig zusätzliche Standards anwenden.

Art. 95 KI-VO eröffnet für KI-Systeme unterhalb der Hochrisiko-Kategorie die Möglichkeit, sich an sogenannten Verhaltenskodizes zu orientieren. Für Kommunen können solche Kodizes insbesondere weitere Regelungen enthalten zu:

- Transparenz und Kennzeichnung,
- internen Freigabe- und Dokumentationswegen,
- Zuständigkeiten und Ansprechstellen,
- Schulung und KI-Kompetenz,
- Datenschutz, Barrierefreiheit und Nachvollziehbarkeit,
- regelmäßiger Überprüfung und Aktualisierung.

Die Anwendung solcher Kodizes ist freiwillig. Sie ersetzt nicht die Prüfung verbindlicher Anforderungen aus KI-VO, DSGVO und sonstigem Fachrecht.

Literaturverzeichnis

Links abgerufen am 23.03.2026

Bomhard, David/Fritz-Ulli Pieper/Susanne Wende, Kommentar KI-VO – Verordnung über künstliche Intelligenz, Frankfurt am Main 2025

Europäische Kommission, AI Act, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai#:~:text=Application%20time-line,the%20AI%20Act%20that%20will:>

Europäische Kommission, Leitlinien der Kommission zur Definition eines Systems der künstlichen Intelligenz gemäß der Verordnung (EU) 2024/1689 (KI-Verordnung), Mitteilung vom 29.07.2025, C(2025) 5053 final

Europäische Kommission, Leitlinien der Kommission zu verbotenen Praktiken der künstlichen Intelligenz gemäß der Verordnung (EU) 2024/1689 (KI-Verordnung), Mitteilung vom 29.07.2025, C(2025) 5052 final

Hilgendorf, Eric/Johannes Härtle, Verordnung über künstliche Intelligenz: KI-VO, Handkommentar, 1. Auflage, Baden-Baden 2025

Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), FAQ EU AI Act, Publikation Nr. 11/2025, abrufbar unter: https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/13218725/P-11-2025_FAQ-EU-AI-Act.pdf/93857b46-56aa-aa06-c192-eabb01a6e937?t=1761746445400

Martini, Mario/Christiane Wendehorst, KI-VO Verordnung über künstliche Intelligenz, 2. Auflage, München 2026

Schefzig, Jens/Robert Kilian, BeckOK KI-Recht, 5. Edition