



Neven Josipovic

VOM PILOTPROJEKT ZUR KI-GOVERNANCE: EINFÜHRUNG IN DEN KOMMUNALEN EINSATZ GENERATIVER KI

Vom Pilotprojekt zur KI-Governance: Einführung in den kommunalen Einsatz generativer KI

2., überarbeitete und aktualisierte Auflage

Neven Josipovic

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

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2026 Neven Josipovic

2., überarbeitete und aktualisierte Auflage

Redaktion, Coverfoto: Neven Josipovic

Verlag: BoD · Books on Demand GmbH, Überseering 33, 22297 Hamburg,
bod@bod.de

Druck: Libri Plureos GmbH, Friedensallee 273, 22763 Hamburg

ISBN: 978-3-6963-0390-7

Vorwort

Der Einsatz künstlicher Intelligenz in der kommunalen Verwaltung entwickelt sich rasant. Immer mehr Kommunen nutzen KI in unterschiedlichen Formen: als Bestandteil von Fachanwendungen, in Form allgemeiner generativer KI-Assistenten, für spezifische Anwendungsfälle oder zur teilweisen Automatisierung von Verwaltungsprozessen.

Wie bereits in anderen Bereichen der kommunalen Digitalisierung zeigt sich auch hier, dass es einem kleinen Kreis – meist größerer – Kommunen leichter fällt, mit der technischen Entwicklung Schritt zu halten. Kleinere und mittelgroße Kommunen verfügen dagegen häufig nur über begrenzte personelle, finanzielle und technische Ressourcen, um neue Einsatzmöglichkeiten umfassend zu bewerten und umzusetzen. Das vorliegende Buch richtet sich deshalb insbesondere an kleinere und mittelgroße Kommunen, die eine kompakte und praxisnahe Orientierung zu den wesentlichen technischen, rechtlichen und organisatorischen Fragen des KI-Einsatzes benötigen.

Bei diesem Buch handelt es sich um die zweite Auflage des vor etwa einem Jahr erschienenen ersten Bandes. Sowohl der Aufbau als auch die Inhalte wurden wesentlich überarbeitet und erweitert. Es gliedert sich nun in zwei Kapitel. Das erste Kapitel gibt einen Überblick über die technischen, rechtlichen und organisatorischen Aspekte der kommunalen KI-Nutzung. Gegenüber der ersten Auflage wurde insbesondere der Abschnitt zu kommunalen KI-Anwendungsfällen deutlich ausgebaut. Neu hinzugekommen ist zudem ein Abschnitt zur digitalen Souveränität. Darüber hinaus wurde das gesamte Kapitel inhaltlich überarbeitet, gestrafft und aktualisiert.

Das zweite Kapitel wurde vollständig neu aufgenommen. Es befasst sich mit der Anwendung der Europäischen KI-Verordnung und der Datenschutz-Grundverordnung in kommunalen KI-Projekten. Inhaltlich behandelt das Kapitel vorrangig kommunale KI-Systeme, die nicht als Hochrisiko-KI einzustufen sind. Das Kapitel bietet eine Orientierung für die Prüfung, ob ein Vorhaben in den Anwendungsbereich der KI-Verordnung fällt, ob verbotene KI-

Praktiken ausgeschlossen werden können und ob Anhaltspunkte für eine Einstufung als Hochrisiko-KI-System vorliegen.

Ich hoffe, mit diesem Band insbesondere kleineren und mittelgroßen Kommunen den Einstieg in die Nutzung künstlicher Intelligenz zu erleichtern und ihnen eine Grundlage für die Planung und Umsetzung eigener KI-Vorhaben an die Hand zu geben.

Dr. Neven Josipovic

August 2026

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
----------------------	----------

Kapitel I: Technik, Recht und IT-Sicherheit im Überblick	7
---	----------

Einleitung	7
1. Ziele und Methodik.....	7
2. Begriffsbestimmungen.....	14
I. KI-Grundlagen am Beispiel großer Sprachmodelle	15
II. Einsatzfelder für KI in der Kommunalverwaltung	19
1. Darstellung von Anwendungsfällen.....	19
2. Zwischenfazit	32
III. Möglicher Einstieg in die KI-Nutzung.....	34
1. Optionen für die Implementierung.....	34
2. Zwischenfazit	39
IV. IT-Sicherheit.....	41
1. Einordnung von KI-Projekten.....	41
2. Spezielles BSI-Material zum Einsatz von KI	44
3. Vierebenen-Modell für KI-Systeme	52
4. Zwischenfazit	55
V. Digitale Souveränität	56
1. Zehn Thesen des ÖFIT	56
2. ÖFIT-Studie zu digitaler Souveränität und LLM	61
3. Zwischenfazit	64
VI. Rechtliche und organisatorische Aspekte.....	66
1. Rechtliche Anforderungen	66

2. Mögliche Inhalte interner Regelungen	80
3. Zwischenfazit	83
VII. KI-Governance	85
1. Beteiligte Akteure.....	85
2. Bausteine einer kommunalen KI-Governance.....	87
3. Zwischenfazit	90
VIII. Fazit.....	92
Quellenangaben	93

Kapitel II: Anwendung der EU KI-Verordnung in der kommunalen Praxis 97

Einleitung	97
1. Disclaimer	97
2. Ziele und Methodik.....	98
3. Zeitlich gestufte Anwendbarkeit.....	100
Teil I: Vorprüfung (Anwendungsbereich und Risikoeinstufung)	103
Schritt I: Anwendungsbereich und Projektkonstellation klären	104
Schritt II: Verbotene Praktiken ausschließen.....	113
Schritt III: Hochrisiko-KI als Abgrenzungsfall prüfen.....	118
Teil II: Fortgang der Prüfung.....	131
Schritt IV: Datenschutzrechtliche Anforderungen prüfen	132
Schritt V: Besondere Pflichten bei Nicht-Hochrisiko-KI	137
Schritt VI: Entwicklung von KI-Kompetenz unterstützen	145
Schritt VII: Auswirkungen von Änderungen am KI-System.....	147
Schritt VIII: Freiwillige Anwendung weiterer Anforderungen	149
Quellenangaben	150
Anhang – Auszug aus der EU KI-Verordnung.....	153

Artikel 2 – Anwendungsbereich	154
Artikel 3 – Begriffsbestimmungen	157
Artikel 4 – KI-Kompetenz.....	159
Artikel 6 – Einstufungsvorschriften für Hochrisiko-KI-Systeme.....	160
Artikel 50 – Transparenzpflichten	162
Artikel 113 – Inkrafttreten und Geltungsbeginn	165
Anhang III – Hochrisiko-KI-Systeme gemäß Artikel 6 Absatz 2	166

Kapitel I: Technik, Recht und IT-Sicherheit im Überblick

Das erste Kapitel vermittelt grundlegendes Wissen über den Einsatz von künstlicher Intelligenz in Kommunalverwaltungen und stellt Anwendungsfelder wie Chatbots, automatisierte Protokollerstellung und KI-gestützte Dokumentenrecherche vor. Es analysiert technische Umsetzungsoptionen – von öffentlich zugänglichen KI-Systemen über Softwaredienste bis hin zu Cloud-Plattformen – und deren Vor- und Nachteile. Ein besonderer Fokus liegt auf den rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen, darunter die EU KI-Verordnung, das Datenschutzrecht, die Mitbestimmungsrechte der Personalvertretung sowie mögliche Inhalte interner Regelungen. Ergänzend werden Anforderungen an die IT-Sicherheit und Maßnahmen zur sicheren Nutzung generativer KI-Modelle erläutert. Das Kapitel bietet Kommunen eine praxisorientierte Grundlage, um wesentliche Aspekte der kommunalen KI-Nutzung zu verstehen und eigene KI-Projekte umzusetzen.

Einleitung

1. Ziele und Methodik

Künstliche Intelligenz hält Einzug in immer mehr Bereiche des digitalen Lebens und Arbeitens. Menschen nutzen sie als eigenständige Anwendungen, etwa als Chatbots oder Assistenten, und Unternehmen integrieren sie in immer mehr Produkte und Prozesse. Insgesamt zeichnet sich ein technologischer Trend ab, bei dem Menschen immer mehr Tätigkeiten an KI-Systeme delegieren. Auch Kommunalverwaltungen sind von diesem Trend betroffen. Im Kontext laufender Digitalisierungsaktivitäten und im Spannungsfeld zwischen einer zunehmenden Aufgabendichte und einem Mangel an Fachkräften könnte KI ein zusätzlicher Baustein sein, um den Herausforderungen zu begegnen.

Nach Berechnungen von McKinsey könnten bei administrativen Tätigkeiten im Extremfall bis zu 85 % der Aufgaben mithilfe generativer KI

automatisiert werden.¹ Für einen flächendeckenden Einsatz schätzt die Studie zudem, dass sich die Fachkräftelücke in der öffentlichen Verwaltung rechnerisch um bis zu ein Drittel verringern könnte. Eine von Microsoft beauftragte und von Civey durchgeführte Umfrage weist zugleich auf die verbreitete Nutzung nicht freigegebener KI-Werkzeuge hin: 45 % der Befragten auf Bundesebene und 36 % auf kommunaler Ebene gaben eine entsprechende Nutzung an.²

Fest steht, dass sich Kommunalverwaltungen mit dem Thema KI beschäftigen müssen. Derzeit mangelt es jedoch an Hilfsmaterial, das die verschiedenen Aspekte, die mit dem Einsatz von KI zusammenhängen, aufbereitet und interessierten Verwaltungen eine Orientierung für den Einstieg in eigene Pilotprojekte bietet.

a. Ziele des Kapitels

Das erste Kapitel des Buches zielt darauf ab, häufig in Kommunen auftretende Fragen zum Einsatz von KI zu beantworten, für den kommunalen Einsatz von KI relevante Informationen zu aggregieren und Kommunen dadurch in die Lage zu versetzen, zu ihren Bedarfen und Randbedingungen passende KI-Projekte zu planen und umzusetzen.

Der erste Abschnitt erläutert am Beispiel von ChatGPT die grundlegende Funktionsweise von KI-Modellen, insbesondere großen Sprachmodellen. Im zweiten Abschnitt werden ausgewählte Anwendungsfälle aus Kommunalverwaltungen dargestellt. Auf der Grundlage beschreibt der dritte Abschnitt einen möglichen Einstieg in die kommunale KI-Nutzung, wobei der Fokus darauf liegt, die Vor- und Nachteile verschiedener technischer Umsetzungsvarianten zu klären.

Im vierten Abschnitt wird die Frage beantwortet, welche grundlegenden Anforderungen an die Gewährleistung von IT-Sicherheit bestehen und anhand welcher Materialien Kommunen die IT-Sicherheit in KI-Projekten

¹ McKinsey, GenAI, 2024, S. 2, 6.

² Klein, Schatten-KI, 2025.

bewerten können. Der fünfte Abschnitt bietet einen Überblick zum Thema digitale Souveränität und erläutert ihre Bedeutung für kommunale KI-Projekte.

Der sechste Abschnitt klärt, welche rechtlichen Anforderungen bestehen, die Kommunen bei der Planung und Durchführung von KI-Projekten zu beachten haben. Darüber hinaus wird in dem Abschnitt aufgezeigt, welche Aspekte im Zusammenhang mit der KI-Nutzung Kommunen in internen Regelungen festlegen können. Der siebte Abschnitt klärt, wie der Einsatz von KI in Kommunalverwaltungen organisatorisch verankert und gesteuert werden kann. Es geht um die Beantwortung der Frage, welche Rollen, Zuständigkeiten und Steuerungsmechanismen für eine kommunale KI-Governance erforderlich sind.

Das erste Kapitel orientiert sich insgesamt an Fragen, die insbesondere in kleineren und mittelgroßen Kommunen aufkommen, wenn sie sich mit dem Thema künstliche Intelligenz befassen und die Technologie erproben möchten.

b. Überlegungen zur Methodik

Die Beschreibung der Funktionsweise von großen Sprachmodellen am Beispiel von ChatGPT im ersten Abschnitt zielt darauf ab, ein Verständnis für die wahrscheinlichkeitsbasierte Funktionsweise von generativen KI-Modellen sowie damit einhergehende Kenntnisse über ihre Fähigkeiten und Herausforderungen zu vermitteln. Letztere betreffen Halluzinationen und mögliche Vorprägungen von KI-Modellen, die auf die verwendeten Trainingsdaten und menschliche Mitwirkung im Trainingsprozess zurückzuführen sind.

Der zweite Abschnitt soll Kommunen ein konkretes Bild davon vermitteln, welche KI-Anwendungen in der Praxis bereits zum Einsatz kommen. Die dargestellten Anwendungsfälle umfassen sowohl Erprobungs- und Pilotanwendungen als auch KI-Nutzungen, die bereits in eine Phase der Verstetigung bzw. des Dauerbetriebs übergegangen sind.

Auf der Grundlage klärt der dritte Abschnitt die Frage, welche technischen Wege Kommunen offenstehen, um KI-Modelle in eigene kommunale Projekte

zu integrieren. Für die technische Umsetzung bestehen prinzipiell vier Optionen, die verschiedene Vor- und Nachteile aufweisen:

- Nutzung im Internet öffentlich zugänglicher KI-Systeme
- Beschaffung als Softwaredienst
- Bereitstellung von KI über Cloud-Plattformen
- Lokaler Betrieb von Open-Source-Modellen

Eine zentrale Herausforderung bei allen Varianten besteht darin, dass fortschrittliche KI-Modelle eine derart große Rechenleistung erfordern, dass sie häufig nicht von Kommunen selbst betrieben, sondern über externe Dienste (Cloud) angebunden werden müssen. Das bedeutet, dass Kommunen, die KI-Systeme nutzen möchten, im Regelfall nicht darum herumkommen, sich mit den Besonderheiten der externen Verarbeitung von Daten auseinanderzusetzen.

Aufgrund von Limitationen bei Ressourcen und den erforderlichen IT-Kenntnissen werden Kommunen nur in Ausnahmefällen alle für die Nutzung von KI erforderlichen Hard- und Softwarekomponenten lokal installieren und betreiben können (On-Premises). Dennoch lässt sich ein Eigenbetrieb erfolgreich realisieren. Diese Umsetzungsoption ist beispielsweise dann relevant, wenn besonders sensible und vertrauliche Daten und Dokumente indiziert und verarbeitet werden sollen und Anforderungen an die Datensicherheit andere Faktoren wie Kosten für IT-Infrastruktur, Aktualität der KI-Modelle, automatische Systemupdates, technischen Support und einfache Skalierbarkeit überwiegen. Da der lokale Betrieb von KI-Systemen für die meisten Kommunen derzeit aus den genannten Gründen nicht realisierbar ist, wird diese Variante im vorliegenden Beitrag nicht vertiefend behandelt.

Im vierten Abschnitt geht es um das Thema IT-Sicherheit. Prinzipiell sind KI-Systeme wie IT-Systeme zu betrachten und unterliegen denselben Vorgaben für die IT-Sicherheit.³ Eine für Kommunalverwaltungen relevante Quelle für Informationen und Empfehlungen auf dem Gebiet ist das Bundesamt für

³ StMFH Bayern, KI-Leitfaden, 2025, S. 31.

Sicherheit in der Informationstechnik (BSI). Die Informationen des BSI sind für Kommunalverwaltungen besonders relevant, da es als staatliche und auf IT-Sicherheit spezialisierte Einrichtung neutrale Empfehlungen und anerkannte Standards erarbeitet und über umfassende und auf behördliche Anforderungen zugeschnittene Expertise verfügt. Aus diesem Grund wird im Abschnitt zur IT-Sicherheit anhand von Materialien des BSI geprüft, welche Anforderungen an IT-Sicherheit bestehen, wenn Kommunen KI – und insbesondere generative KI – einsetzen möchten. Geklärt wird auch, welche Maßnahmen die Literatur des BSI vorsieht, um Risiken im Zusammenhang mit der KI-Nutzung zu reduzieren.

Während die vom BSI vorgeschlagenen Maßnahmen insbesondere auf die Gewährleistung von IT-Sicherheit abzielen, existieren weitere Ansätze, die den Schwerpunkt auf sogenannte verantwortungsvolle KI (engl. responsible AI) legen. Ein Modell für verantwortungsvolle KI ist das Vierebenen-Modell für KI-Systeme, das ursprünglich für Azure OpenAI-Dienste entwickelt wurde, dessen Prinzipien aber allgemein zur Risikominderung in KI-Projekten herangezogen werden können. Die im Abschnitt beschriebenen Konzepte zum Vierebenen-Modell orientieren sich an Darstellungen von Microsoft und wurden für den vorliegenden Kontext zusammengefasst und angepasst.⁴

Der fünfte Abschnitt liefert einen Überblick über das Thema der digitalen Souveränität und klärt, welche Aspekte Kommunen in KI-Projekten berücksichtigen können, um Abhängigkeiten zu reduzieren und Gestaltungsspielräume auszuweiten. Basisgrößen des Abschnitts bilden zwei Studien des am Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS angesiedelten Kompetenzzentrums Öffentliche IT (ÖFIT). Der Abschnitt stellt zunächst die zehn Thesen zur digitalen Souveränität einer ÖFIT-Studie aus dem Jahr 2017 dar und erläutert ihre Bedeutung für kommunale KI-Projekte. Die zweite Grundlage für die Einordnung digitaler Souveränität im Zusammenhang mit KI bildet die 2025 veröffentlichte ÖFIT-Studie „Digitale Souveränität und

⁴ Vgl. Microsoft, Responsible AI, 2026; Hegde, Responsible AI, 2024.

große Sprachmodelle in der Bundesverwaltung".⁵ Die Studie untersucht, ob bei Projekten der Bundesverwaltung, in denen große Sprachmodelle eingesetzt werden, kritische Abhängigkeiten bestehen. Obwohl sich die Untersuchung auf die Bundesverwaltung bezieht, kann das verwendete Modell grundsätzlich auch als Orientierungsrahmen für kommunale KI-Projekte herangezogen werden.

Im sechsten Abschnitt geht es darum, wesentliche für den kommunalen KI-Einsatz relevante gesetzliche Anforderungen darzustellen und ihre Implikationen für KI-Projekte zu klären. Allgemein können in kommunalen KI-Projekten Vorschriften aus den folgenden Bereichen zu beachten sein:⁶

- Verordnung (EU) 2024/1689 („KI-Verordnung“)
- Gesetzliche Anforderungen an den Datenschutz
- Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte der Personalvertretung
- Spezielle landesrechtliche Vorschriften über den Einsatz von KI
- Urheberrechtliche Vorgaben
- Regelungen über automatisierte Verwaltungsentscheidungen
- Anforderungen an die Wahrung von Dienstgeheimnissen
- Anforderungen an materiellen Geheimschutz und IT-Sicherheit
- Zusätzliche technische und organisatorische Anforderungen bei Verarbeitung sensibler Daten (z. B. Steuerdaten)

Zwei Rechtsgebiete, die im Kontext von KI häufig Fragen in Kommunen aufwerfen, sind zum einen das Unionsrecht – namentlich die EU-Verordnung 2024/1689 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz („EU KI-Verordnung“) – zum anderen das Datenschutzrecht. Aus diesem Grund liegt der Schwerpunkt des Beitrags auf diesen beiden Bereichen. Einzelne Vorschriften und Anwendungszeitpunkte der EU KI-Verordnung wurden im Jahr 2026 durch die Verordnung (EU) 2026/1744 („Digital Omnibus AI“) geändert. Die Änderungen sind sowohl in Kapitel I als auch in Kapitel II

⁵ Wachsmann et al., S. 5 ff.

⁶ StMFH Bayern, KI-Leitfaden, 2025, S. 10.

berücksichtigt. Darüber hinaus geht der Abschnitt zu den rechtlichen Anforderungen summarisch auf die Vorschriften über die Mitwirkung und Mitbestimmung der Personalvertretung ein.

Beim Datenschutzrecht ist anzumerken, dass Kommunen an den Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) und der Landesdatenschutzgesetze entsprechen müssen. Die DS-GVO ist die zentrale Datenschutzregelung in der Union und gilt unmittelbar in allen Mitgliedstaaten. Die Landesdatenschutzgesetze ergänzen die DS-GVO um landesspezifische Anforderungen. Da die DS-GVO die allgemeinen Grundsätze und Anforderungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten festlegt und auch für Kommunen gilt, die KI-Projekte umsetzen, liegt auf ihr der Schwerpunkt bei der Klärung datenschutzrechtlicher Vorgaben. Die Ausführungen in Kapitel I bieten einen allgemeinen Überblick. Weiterführende Informationen zur Prüfung der Vorgaben der DS-GVO in kommunalen KI-Projekten sind in Kapitel II zu finden.

Im Hinblick auf den Abschnitt zu gesetzlichen Vorgaben ist in methodischer Hinsicht anzumerken, dass keine eigene Auslegung von Tatbestandsmerkmalen erfolgt, sondern im Hinblick auf die Interpretation und Anwendung der Vorschriften die Literatur zu dem Thema herangezogen wird.

Zuletzt geht es in dem Abschnitt um die Frage, welche Inhalte Kommunen in internen Regelungen wie Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen vorsehen können. Anhand von Erfahrungen aus der Praxis und Ansichten in der Literatur werden hier mögliche Klauseln vorgestellt, an denen sich Kommunen bei der Entwicklung eigener Regelungen wie Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen orientieren können.

Der siebte Abschnitt befasst sich mit der Frage, wie der Einsatz von KI in Kommunalverwaltungen organisatorisch verankert und durch geeignete Strukturen, Rollen und Prozesse gesteuert werden kann. Im Mittelpunkt steht dabei die Beschreibung einer exemplarischen KI-Governance, die den Einsatz von KI als verwaltungsweites Querschnittsthema berücksichtigt und eine koordinierte Wahrnehmung strategischer, rechtlicher, technischer und

organisatorischer Anforderungen ermöglicht. Zunächst werden die am KI-Einsatz beteiligten kommunalen Akteure identifiziert. Anschließend werden die vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik formulierten Kriterien für eine übergeordnete KI-Governance auf die Akteurskonstellation übertragen. Zuletzt werden die Inhalte der internationalen Norm ISO/IEC 42001 über KI-Managementsysteme zusammenfassend dargestellt und ihre Bedeutung für kommunale KI-Governance eingeschätzt.

2. Begriffsbestimmungen

Künstliche Intelligenz steht für informationstechnische Systeme, die Aufgaben erledigen können, die üblicherweise menschliche Intelligenz erfordern. Solche Systeme basieren auf Algorithmen und statistischen Modellen, um aus Daten zu lernen und (teil-)autonom zu agieren. Die Fähigkeiten von KI nehmen stetig zu, was daran zu erkennen ist, dass KI in immer mehr Bereichen Leistungen zeigt, die denen von Menschen nahekomen.

Künstliche Intelligenz ist ein Oberbegriff für verschiedene Konzepte. Beim maschinellen Lernen werden Modelle anhand von Daten so angepasst, dass sie Muster erkennen und auf dieser Grundlage Ergebnisse für neue Eingaben erzeugen können. Tiefes Lernen ist eine Form des maschinellen Lernens, die mehrschichtige künstliche neuronale Netze verwendet. Die zunehmende Verfügbarkeit von Daten und Rechenleistung hat die Entwicklung leistungsfähiger Deep Learning-Modelle begünstigt. Generative KI nutzt solche Modelle, um neue Inhalte wie Texte, Bilder, Audiodaten oder Programmcode zu erzeugen.

Große Sprachmodelle sind eine Form generativer KI. Sie bilden statistische Zusammenhänge in umfangreichen Textbeständen ab und können auf der Grundlage Texte verarbeiten und erzeugen. Häufig bilden sie die technische Grundlage für Anwendungen wie Chatbots, Textassistenten und dokumentenbasierte Recherchesysteme. Ein bekanntes Beispiel für die Anwendung eines großen Sprachmodells ist ChatGPT. Es basiert auf einer Reihe fortschrittlicher, multimodaler Modelle, die natürliche Sprachen verstehen und

Kapitel II: Anwendung der EU KI-Verordnung in der kommunalen Praxis

Das zweite Kapitel widmet sich der Anwendung der Europäischen KI-Verordnung im Sinne einer kommunalen Orientierungshilfe. Es bietet Kommunalverwaltungen eine praxisorientierte Anleitung zur Prüfung ihrer Vorgaben in kommunalen KI-Projekten. Die Orientierungshilfe 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 Kapitels.

Einleitung

1. 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 in Kapitel II über den Wortlaut der KI-Verordnung hinausgehende Erläuterungen enthalten sind, beruhen diese auf der juristischen Literatur und veröffentlichten Materialien der Europäischen Kommission. Die Erläuterungen dienen der praktischen Orientierung und sind rechtlich nicht abschließend.

Inhaltlich behandelt das Kapitel 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 Kapitels.

2. Ziele und Methodik

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

Kapitel II dient vor dem Hintergrund 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. Das Kapitel 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.

Das Kapitel 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 juristischen Literatur und veröffentlichten Materialien der Europäischen Kommission. Die Erläuterungen dienen der allgemeinen Orientierung und ersetzen keine eigenständige juristische Auslegung im Einzelfall.

Für die Hinweise zur Definition eines KI-Systems und zu den verbotenen KI-Praktiken nach Art. 5 wurden die Leitlinien der Europäischen Kommission

herangezogen. Für die Ausführungen zu den Transparenzpflichten nach Art. 50 wurden die am 20. Juli 2026 veröffentlichten Leitlinien berücksichtigt, die insbesondere zur Konkretisierung der Pflichten von Kommunen in ihrer Rolle als Anbieterin oder Betreiberin von KI-Systemen dienen.

Für die Erläuterungen zur Einstufung von Hochrisiko-KI-Systemen wurden neben der Kommentarliteratur auch die zum Bearbeitungsstand im Internet verfügbaren Informationen der Europäischen Kommission verwendet – insbesondere die exemplarischen Anwendungsfälle, die der AI Act Service Desk veröffentlicht hat. Sie dienen in diesem Arbeitspapier ausschließlich als Konkretisierungshilfe. Die Europäische Kommission plant, bis Ende 2026 offizielle Leitlinien zur Einstufung von Hochrisiko-KI-Systemen zu veröffentlichen.

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 entsprechend der Reihenfolge des Anhangs 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.

Unbeschadet insbesondere der Art. 4a und 59 berührt die KI-Verordnung weder die DS-GVO noch die weiteren in Art. 2 Abs. 7 genannten Datenschutzvorschriften. Der Vollständigkeit halber wurde 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. Datenschutzrechtliche Anforderungen sind aber nicht erst in Schritt IV, sondern von Beginn eines KI-Projekts an und fortlaufend zu beachten.

Alle Normverweise in diesem Kapitel 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 DS-GVO ausdrücklich auf die Datenschutz-Grundverordnung Bezug genommen.

3. Zeitlich gestufte Anwendbarkeit

Die Europäische KI-Verordnung trat am 1. August 2024 in Kraft. Durch die Verordnung (EU) 2026/1744 („Digital Omnibus AI“) wurden einzelne Vorschriften und Anwendungszeitpunkte geändert. Für die kommunale Praxis sind insbesondere folgende Zeitpunkte maßgeblich:

- Seit dem 2. Februar 2025 gelten die Kapitel I und II. Dies betrifft insbesondere die Verbote nach Art. 5 und die Regelungen zur KI-Kompetenz nach Art. 4. Seit dem Inkrafttreten der Änderungsverordnung gelten Art. 4 in seiner geänderten Fassung und der neu eingefügte Art. 4a. Die neuen Verbote nach Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 lit. ba und bb sowie Art. 5 Abs. 1a und 1b gelten ab dem 2. Dezember 2026.
- Seit dem 2. August 2025 gelten insbesondere die Vorschriften für KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck, die Governance-Vorschriften und wesentliche Sanktionsregelungen.
- Ab dem 2. August 2026 gilt die Verordnung grundsätzlich. Hierunter fallen insbesondere die Transparenzpflichten nach Art. 50. Anbieter von KI-Systemen, die synthetische Audio-, Bild-, Video- oder Textinhalte erzeugen und vor dem 2. August 2026 in Verkehr gebracht wurden, müssen die Anforderungen des Art. 50 Abs. 2 bis zum 2. Dezember 2026 erfüllen.

- Kapitel III Abschnitte 1 bis 3 – mit Ausnahme des Art. 6 Abs. 5 – gelten für KI-Systeme nach Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang III ab dem 2. Dezember 2027.
- Kapitel III Abschnitte 1 bis 3 – mit Ausnahme des Art. 6 Abs. 5 – gelten für produktbezogene Hochrisiko-KI-Systeme nach Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I ab dem 2. August 2028.