

WIEN / 24. April 2026

KI in der Verwaltung, Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz, Verwaltungsstrafgeset z, Änderung (89/ME)

Für **epicenter.works**

Sebastian Kneidinger
Thomas Lohninger

 **EPICENTER
WORKS**
for digital rights



VORWORT UND KURZFASSUNG

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen des Begutachtungsverfahrens¹ nachfolgende Stellungnahme abgeben zu können. Mit der vorliegenden Novelle werden die rechtlichen Grundlagen geschaffen, um den Einsatz automatisierter Systeme und insbesondere Künstlicher Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung ausdrücklich zu ermöglichen und zu regeln.

Die Schaffung eines solchen Rahmens ist grundsätzlich zu begrüßen. KI-Systeme werden bereits in der Verwaltung eingesetzt und können Effizienz steigern, die Qualität staatlicher Entscheidungen verbessern und den Zugang zu Verwaltung und Recht erleichtern. Damit kann ihr Einsatz auch zur Stärkung von Grundrechten beitragen.

Gleichzeitig weisen solche Systeme strukturelle Eigenschaften auf, die im Verwaltungskontext erhebliche Risiken begründen. Dazu zählen insbesondere sogenannte „Halluzinationen“, also die Generierung inhaltlich falscher, aber plausibel wirkender Ergebnisse, die auch bei spezialisierten Systemen in relevantem Ausmaß (teilweise rund 17 % bis 33 %²) auftreten. Hinzu kommen mangelnde Nachvollziehbarkeit („Black-Box“-Phänomen) sowie potenzielle Verzerrungen. **Diese Eigenschaften stehen in einem Spannungsverhältnis zu zentralen rechtsstaatlichen Anforderungen** wie effektivem Rechtsschutz, Transparenz und Gleichbehandlung, die zugleich grundrechtlich, insbesondere durch **Art. 6 EMRK (Recht auf ein faires Verfahren) und Art. 7 B-VG (Gleichheitssatz)**, abgesichert sind.

Der Einsatz von KI ist daher weder pauschal zu befürworten noch abzulehnen. Entscheidend sind der konkrete Einsatzbereich und die vorgesehenen Schutzmechanismen. **Aus Sicht von epicenter.works sollte der Einsatz grundsätzlich als unterstützendes Instrument erfolgen („human in the loop“). Vollständig automatisierte Entscheidungen mit Rechtswirkung sollten auf eng begrenzte Ausnahmefälle beschränkt bleiben. In allen Fällen sind ausreichende Transparenz und Rechtsschutz zu wahren.**

Die Stellungnahme konzentriert sich auf zwei zentrale Anwendungsbereiche: Chatbots im Verfahren (§ 13 und § 13a AVG) sowie vollständig automatisierte Entscheidungen (§ 18a AVG). Beide sind mit erheblichen grundrechtlichen Risiken verbunden.

Der Entwurf weist dabei zentrale Defizite auf:

- **Strukturelle Risiken LLM-basierter Systeme werden nicht ausreichend berücksichtigt.** Halluzinationen, fehlende Nachvollziehbarkeit und systematische Verzerrungen sind technologieimmanente Eigenschaften und betreffen sowohl Chatbots (§ 13 und § 13a AVG) als auch automatisierte Erledigungen (§ 18a AVG) wenn sie auf LLM Systemen aufbauen. Der Entwurf begegnet diesen Risiken jedoch nur mit allgemeinen Vorgaben, ohne konkrete Mindeststandards festzulegen. Hinzu kommt, dass Österreich bis heute keine unabhängige Aufsichtsbehörde für den KI-Einsatz in der Verwaltung eingerichtet hat und somit zentrale Fragen laufender Kontrolle und Transparenz ungeklärt bleiben.
- **Vollständig automatisierte Erledigungen sind unzureichend begrenzt (§ 18a AVG)** Durch KI erzeugte Erledigungen mit Rechtswirkung (Bescheide) werden ohne klare gesetzliche

1 <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVIII/ME/89>

2 https://dho.stanford.edu/wp-content/uploads/Legal_RAG_Hallucinations.pdf

Einschränkungen und ausreichend bestimmte Voraussetzungen ermöglicht. Die Festlegung zulässiger Einsatzbereiche wird in den Verordnungsweg delegiert.

- **Risikoverteilung und Rechtsschutz sind problematisch ausgestaltet (§ 68 Abs. 2a AVG)**
Risiken fehlerhafter Entscheidungen werden auf Betroffene verlagert, während kurze Fristen und fehlende Transparenz einen effektiven Rechtsschutz faktisch erschweren.

In dieser Form ist der Entwurf nicht geeignet, die mit dem Einsatz von KI verbundenen Risiken wirksam zu adressieren. Vielmehr besteht die Gefahr, dass diese auf die betroffenen Personen verlagert werden.

Erforderlich ist ein präziserer und grundrechtskonformer Rechtsrahmen, insbesondere klare Vorgaben zur Begrenzung automatisierter Erledigungen, zur Sicherstellung effektiven Rechtsschutzes sowie zur eindeutigen Zuweisung von Verantwortung. Dazu gehört auch, analoge Zugänge zur Verwaltung zu sichern und Datenschutzrisiken wirksam zu adressieren.

Der Einsatz von KI in der Verwaltung kann nur dann zulässig sein, wenn die damit verbundenen Risiken wirksam geregelt und nicht auf die betroffenen Personen verlagert werden. **Der gegenständliche Entwurf wird von uns als unzureichend bewertet und sollte ohne grundlegende Reparaturen keinesfalls beschlossen werden.**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Kurzfassung.....	2
Allgemeine Anmerkungen.....	4
1. Ausgangslage und Chancen.....	4
2. Technische Einordnung und systemische Risiken KI-basierter Systeme.....	5
2.1 Technische Einordnung.....	5
2.2 Halluzinationen und ihre Relevanz für ein faires Verfahren.....	5
2.3 Black-Box-Phänomen, mangelnde Nachvollziehbarkeit und Rechtsschutz.....	6
2.4 Verzerrungen und strukturelle Ungleichbehandlung.....	7
Exkurs: Fälle von fehlerhafter automatisierter Verwaltung in der EU.....	7
3. Datenverarbeitung und Datenschutz.....	8
4. Recht auf ein analoges Leben und Zugang zur Verwaltung.....	9
5. Aufsicht, Transparenz und staatliche Verantwortung.....	9
6. Zwischenfazit und Prüfmaßstab für die weitere Analyse.....	10
Detailanmerkungen.....	11
Zu § 13 und § 13a AVG – Einsatz automatisierter Dialogsysteme (Chatbots).....	11
Zu § 18a, 68 2a AVG – Vollständig automatisierte schriftliche Erledigungen.....	12
Unklare und zu weit gefasste Regelung.....	12
Unzureichender Umgang mit systemischen Risiken.....	13
Risikoverteilung und Rechtsschutz.....	14

ALLGEMEINE ANMERKUNGEN

1. Ausgangslage und Chancen

Der Einsatz von Künstlicher Intelligenz (insbesondere von Large Language Models) in der öffentlichen Verwaltung ist kein bloß zukünftiges Szenario, sondern bereits gelebte Praxis³. Unterschiedliche Behörden setzen bereits heute in verschiedenen Kontexten automatisierte Systeme ein, etwa zur Unterstützung bei der Bearbeitung von Anbringen, bei internen Entscheidungsprozessen oder im Rahmen digitaler Serviceangebote. Insbesondere Anwendungen auf Basis solcher Systeme treten dabei zunehmend in den Vordergrund, etwa in Form von Chatbots oder zur Unterstützung bei der Erstellung von Niederschriften und Bescheiden.

Vor diesem Hintergrund ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass mit dem vorliegenden Entwurf ein rechtlicher Rahmen geschaffen werden soll. Eine solche Regelung kann dazu beitragen, den faktischen Einsatz von KI in der Verwaltung auf eine klare rechtliche Grundlage zu stellen und zugleich einheitliche Schutzstandards zu etablieren, die bislang nur punktuell oder uneinheitlich ausgeprägt sind.

Der Einsatz von KI kann dabei insbesondere in drei Bereichen positive Effekte entfalten. Diese Zielsetzungen finden sich auch in strategischen Überlegungen auf europäischer Ebene, etwa im Positionspapier des Gerichtshofs der Europäischen Union zur Nutzung von Künstlicher Intelligenz⁴, und lassen sich auf staatliches Handeln insgesamt übertragen:

Erstens kann der Einsatz von KI zur **Steigerung der Effizienz** beitragen, etwa durch die Automatisierung standardisierter Abläufe oder die Unterstützung bei der Bearbeitung großer Fallzahlen. Dies kann dazu beitragen, Verfahren innerhalb angemessener Fristen abzuschließen und damit dem Anspruch auf eine effiziente und zeitgerechte Ausübung staatlicher Aufgaben Rechnung zu tragen.

Zweitens kann KI die **Qualität und Konsistenz staatlicher Entscheidungen** verbessern, etwa durch strukturierte Aufbereitung von Informationen oder die Unterstützung bei der Anwendung komplexer Regelwerke. Dies kann zur Gleichbehandlung von Betroffenen beitragen und damit zentrale rechtsstaatliche Grundsätze stärken.

Drittens kann sie den **Zugang zu staatlichen Leistungen und Verfahren erleichtern**, etwa durch niederschwellige Kommunikationsangebote, sprachliche Unterstützung oder die Reduktion formaler Hürden. Dies kann insbesondere im Hinblick auf den effektiven Zugang zum Recht sowie auf Aspekte der Nichtdiskriminierung von Bedeutung sein.

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass der Einsatz von KI (insbesondere von Large Language Models) mit erheblichen Risiken verbunden ist. Diese betreffen insbesondere die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen, die Fehleranfälligkeit automatisierter Systeme sowie mögliche Auswirkungen auf Verfahrensrechte der betroffenen Personen.

Vor diesem Hintergrund ist die Schaffung eines klaren rechtlichen Rahmens grundsätzlich zu begrüßen. Voraussetzung ist jedoch, dass dieser Rahmen die bestehenden Risiken wirksam adressiert und effektive Schutzmechanismen vorsieht.

3 Vgl. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/2025_20_KI_Bundesverwaltung.pdf, Seite 16

4 https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2023-11/cjeu_ai_strategy.pdf

Im Folgenden werden daher zunächst allgemeine Fragestellungen und Problemfelder dargestellt, die sich im Zusammenhang mit dem Einsatz von KI in der Verwaltung ergeben. In einem zweiten Schritt erfolgt sodann eine detaillierte Auseinandersetzung mit den konkreten Vorschlägen des vorliegenden Gesetzesentwurfs.

2. Technische Einordnung und systemische Risiken KI-basierter Systeme

2.1 Technische Einordnung

Zur rechtlichen Bewertung des Einsatzes von KI in der Verwaltung ist zunächst eine grundlegende technische Einordnung erforderlich. Dabei ist insbesondere zwischen klassischen automatisierten, regelbasierten Systemen und KI-Systemen im engeren Sinne zu unterscheiden.

Klassische automatisierte Systeme folgen vorgegebenen Entscheidungsregeln und erzeugen bei identischen Eingaben reproduzierbare Ergebnisse. Ihre Funktionsweise ist deterministisch und damit grundsätzlich nachvollziehbar und beruht auf im Voraus festgelegten Regeln.⁵

Demgegenüber basieren moderne KI-Systeme, insbesondere solche, die mit Formen von maschinell-lernender KI operieren, auf statistischen Verfahren und Trainingsdaten. In der Praxis betreffen die im Entwurf vorgesehenen Anwendungsfälle regelmäßig Systeme auf Basis sogenannter Large Language Models (LLMs).

Diese Systeme erzeugen Inhalte auf Grundlage statistischer Wahrscheinlichkeiten und nicht auf Basis eines inhaltlichen Verständnisses im menschlichen Sinne. Die generierten Inhalte beruhen auf Mustern in Trainingsdaten und sind daher nicht deterministisch, sondern erzeugen auch bei gleichen Eingabewerten nicht die selben Ausgabewerte. Dadurch gibt es eine inhärente Variation der Funktionsweise und die Gefahr inhaltlicher Fehler.

Diese Funktionsweise unterscheidet sich grundlegend von klassischen automatisierten Systemen und ist für die rechtliche Bewertung von zentraler Bedeutung, da sie die spezifischen Risiken solcher Systeme erklärt.

2.2 Halluzinationen und ihre Relevanz für ein faires Verfahren

Die dargestellte Funktionsweise moderner KI-Systeme führt zu strukturellen Risiken, die für ihren Einsatz in der Verwaltung von zentraler Bedeutung sind. Ein zentrales Problem beim Einsatz von Large Language Models ist das Phänomen sogenannter „Halluzinationen“, also die Erzeugung inhaltlich falscher oder frei erfundener Informationen.

Da die Systeme ihre Ausgaben auf Grundlage statistischer Wahrscheinlichkeiten generieren, besteht keine Gewähr dafür, dass die erzeugten Inhalte inhaltlich zutreffend sind. Vielmehr können insbesondere bei komplexen Fragestellungen oder unklarer Datenlage Ergebnisse entstehen, die sprachlich plausibel wirken, tatsächlich jedoch falsch sind.

Diese Problematik kann sich insbesondere darin äußern, dass nicht existierende Entscheidungen, Rechtsnormen oder sonstige Quellen erzeugt werden oder bestehende Inhalte verfälscht dargestellt werden. Besonders problematisch ist dabei, dass solche Inhalte regelmäßig nicht als fehlerhaft erkennbar sind, sondern im Gegenteil den Anschein hoher Verlässlichkeit erwecken.⁶

5 https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-49275-5_2#Sec2

6 <https://nationalcenterforstatecourts.app.box.com/v/Legal-practitioner-guide-AI>

Empirische Untersuchungen zeigen, dass dieses Problem auch bei spezialisierten juristischen Systemen auftritt. So weisen entsprechende Systeme selbst im professionellen Rechtskontext **Halluzinationsraten im Bereich von etwa 17 % bis 33 % auf.**⁷ Zudem sind derartige Fehler bereits umfassend in der Praxis dokumentiert. Eine international geführte Datenbank⁸ erfasst gerichtliche Entscheidungen aus zahlreichen Rechtsordnungen, in denen Gerichte ausdrücklich festgestellt haben, dass Parteien auf von KI-Systemen erzeugte, tatsächlich nicht existierende Rechtsquellen oder verfälschte Inhalte zurückgegriffen haben. Diese Sammlung umfasst mittlerweile eine große Zahl von Fällen weltweit und beinhaltet auch dokumentierte Verfahren mit Bezug zu Österreich. Halluzinationen stellen damit kein bloß theoretisches Risiko dar, sondern ein strukturelles und empirisch nachweisbares Problem der eingesetzten Technologie. Diesem Risiko kann nicht mit der Wahl eines anderen Herstellers entgangen werden, da diese Phänomene bei allen derzeit am Markt befindlichen Herstellern zu finden sind.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die grundlegende Frage, wie unter diesen Voraussetzungen noch von einem fairen Verfahren im Sinne des Art. 6 EMRK gesprochen werden kann, wenn das eingesetzte System selbst falsche Informationen erzeugen kann, die für die weitere Verfahrensführung maßgeblich sind. Werden Parteien im Verfahren durch ein solches System unterstützt oder geleitet, besteht die Gefahr, dass fehlerhafte Informationen in den Entscheidungsprozess einfließen und zu erheblichen Nachteilen für die Betroffenen führen.

Darüber hinaus betrifft diese Problematik auch die behördliche Entscheidung selbst. Werden KI-Systeme zur Erstellung oder Unterstützung von Bescheiden eingesetzt, besteht das Risiko, dass fehlerhafte oder nicht existente Inhalte in die Entscheidung oder deren Begründung übernommen werden. Dies kann die inhaltliche Richtigkeit der Entscheidung beeinträchtigen und zugleich deren Nachvollziehbarkeit und rechtliche Überprüfbarkeit erheblich erschweren.

2.3 Black-Box-Phänomen, mangelnde Nachvollziehbarkeit und Rechtsschutz

Eng damit verbunden ist das sogenannte Black-Box-Phänomen. Die Entscheidungsfindung komplexer KI-Systeme ist häufig nicht nur im Einzelfall schwer nachvollziehbar, sondern auch strukturell nur eingeschränkt erklärbar und kontrollierbar. Weder die konkrete Funktionsweise noch die Gewichtung einzelner Faktoren ist für Anwender:innen, betroffene Personen oder Aufsichtsstellen ausreichend einsehbar.⁹

Diese eingeschränkte Nachvollziehbarkeit erschwert nicht nur die Überprüfung einzelner Entscheidungen, sondern auch die systematische Kontrolle der eingesetzten Systeme. Fehler oder problematische Muster können dadurch unentdeckt bleiben oder nur mit erheblichem Aufwand identifiziert werden.

Dieses Phänomen entsteht aus der Funktionsweise von trainierten Systemen, da diese – wie bereits ausgeführt – nicht regelbasiert sondern probabilistisch sind, kann eine Einzelentscheidung nur eingeschränkt auf konkrete Faktoren zurückgeführt werden. **Es lässt sich im Nachgang weder bestimmen, aufgrund welchen Inputs noch aufgrund welchen Trainingsdaten eine Entscheidung getroffen wurde.** In Kombination mit der Möglichkeit inhaltlich unzutreffender Ergebnisse entsteht eine doppelte Problematik: **Fehler können auftreten und zugleich schwer reproduzierbar oder überprüfbar sein.**

7 https://dho.stanford.edu/wp-content/uploads/Legal_RAG_Hallucinations.pdf

8 <https://www.damiencharlotin.com/hallucinations/>

9 <https://policyreview.info/articles/analysis/black-box-algorithms-and-rights-individuals-no-easy-solution-explainability>

Dies steht in einem Spannungsverhältnis zu grundlegenden rechtsstaatlichen Anforderungen. Effektiver Rechtsschutz setzt voraus, dass Entscheidungsgrundlagen nachvollziehbar sind und einer wirksamen Kontrolle zugänglich bleiben.

2.4 Verzerrungen und strukturelle Ungleichbehandlung

Schließlich bestehen erhebliche Risiken im Hinblick auf systematische Verzerrungen und Inkonsistenzen. Diese ergeben sich aus grundlegenden Eigenschaften maschinell-lernender Systeme, insbesondere aus dem Verhältnis von sogenanntem „Bias“ (Verzerrung) und „Variance“ (Varianz).

„Bias“ beschreibt dabei systematische Abweichungen zwischen vorhergesagten und tatsächlichen Ergebnissen, die dazu führen können, dass ein Modell bestimmte Annahmen verzerrt abbildet. „Variance“ bezeichnet demgegenüber die Sensitivität eines Modells gegenüber den zugrunde liegenden Daten, wodurch bei leicht veränderten Eingaben unterschiedliche Ergebnisse entstehen können.¹⁰

Zwischen beiden besteht ein strukturelles Spannungsverhältnis („bias-variance trade-off¹¹“), das technisch nicht vollständig aufgelöst werden kann. Modelle weisen daher regelmäßig entweder systematische Verzerrungen oder eine erhöhte Streuung der Ergebnisse auf, häufig auch beides in unterschiedlicher Ausprägung. Dies bedeutet vereinfacht, dass Systeme entweder zu systematischen Fehlern oder zu inkonsistenten Ergebnissen neigen können.

Diese Eigenschaften sind nicht bloß Folge fehlerhafter Implementierung, sondern ergeben sich aus der Funktionsweise der Systeme selbst. Auch bei sorgfältiger Entwicklung und Verwendung qualitativ hochwertiger Daten lassen sich entsprechende Effekte nicht vollständig vermeiden.

In der praktischen Anwendung kann dies dazu führen, dass Entscheidungen entweder systematisch bestimmte Personengruppen benachteiligen oder in vergleichbaren Fällen uneinheitlich ausfallen. KI-Systeme können dabei bestehende gesellschaftliche Ungleichheiten reproduzieren und verstärken, insbesondere wenn diese bereits in den Trainingsdaten enthalten sind.

Beide Effekte stehen im Widerspruch zu zentralen rechtsstaatlichen Anforderungen, insbesondere zum Gleichheitssatz nach Art. 7 B-VG sowie zum Diskriminierungsschutz. Werden solche Systeme im Verwaltungskontext eingesetzt, besteht daher die Gefahr struktureller Ungleichbehandlung, die nicht ohne Weiteres erkennbar oder korrigierbar ist.

Exkurs: Fälle von fehlerhafter automatisierter Verwaltung in der EU

Die folgenden Beispiele zeigen, dass sich die dargestellten Risiken automatisierter Systeme bereits in der Verwaltungspraxis realisiert haben.

Sie betreffen zwar nicht ausschließlich KI-Systeme im engeren Sinne, sondern allgemein voll-automatisierte bzw. algorithmische Systeme. Sie zeigen jedoch deutlich, dass Fehler in solchen Systemen nicht nur möglich sind, sondern sich in großem Maßstab realisieren und ganze Personengruppen gleichzeitig betreffen können.

Niederlande: Systematische Fehlentscheidungen und Diskriminierung im Sozialleistungsbereich

- In den Niederlanden wurden tausende Familien durch ein automatisiertes System zur

¹⁰ <https://nationalcenterforstatecourts.app.box.com/v/Legal-practitioner-guide-AI>

¹¹ <https://de.wikipedia.org/wiki/Verzerrung-Varianz-Dilemma>

Erkennung von Sozialbetrug zu Unrecht beschuldigt.

- Rund 26.000 Familien waren betroffen und wurden teilweise zur vollständigen Rückzahlung von Leistungen verpflichtet, was vielfach zu existenzbedrohenden finanziellen Belastungen führte.
- Das System wies diskriminierende Effekte auf, insbesondere durch die Berücksichtigung von Merkmalen wie Staatsangehörigkeit oder Herkunft, wodurch Personen mit Migrationshintergrund überproportional betroffen waren.
- Der Fall wurde als schwerwiegendes Versagen staatlichen Handelns bewertet und **führte zum Rücktritt der niederländischen Regierung**.¹²

Dänemark: Fehlerhafte automatisierte Entscheidungen im Sozialbereich¹³

- In Dänemark führte ein Fehler in einem automatisierten System zur unrechtmäßigen Kürzung von Sozialleistungen.
- Die betroffenen Entscheidungen mussten in weiterer Folge mit erheblichem administrativem Aufwand manuell überprüft und korrigiert werden.
- Der Fall zeigt, dass Fehler in solchen Systemen nicht nur möglich sind, sondern sich auch in größerem Umfang zum Nachteil der Bevölkerung realisieren können.

Italien: Fehlerhafte algorithmische Zuteilung im Bildungsbereich¹⁴

- In Italien kam es bei der algorithmischen Zuteilung von Lehrkräften zu erheblichen Fehlentscheidungen.
- Aufgrund von Problemen im Systemdesign wurden Lehrkräfte teilweise an unzutreffende oder unzumutbare Einsatzorte zugewiesen.
- Dies führte zu erheblichen persönlichen und beruflichen Belastungen für die Betroffenen und machte nachträgliche Korrekturen erforderlich.

3. Datenverarbeitung und Datenschutz

Der Einsatz von KI-Systemen in der Verwaltung ist regelmäßig mit der Verarbeitung großer Datenmengen verbunden. Dies betrifft insbesondere auch personenbezogene und sensible Daten, die im staatlichen Kontext in besonderem Ausmaß anfallen.

Gerade bei interaktiven Systemen wie Chatbots besteht die Gefahr, dass Bürger:innen sensible Informationen eingeben, ohne dass hinreichend klar ist, wie diese Daten verarbeitet oder gespeichert werden.

Ein zentrales Problem besteht zudem darin, dass einmal in solche Systeme integrierte Informationen nur schwer oder gar nicht korrigiert oder gelöscht werden können. Es sind Fälle dokumentiert, in denen falsche Informationen aus Systemen nicht mehr effektiv entfernt werden konnten.

Dies wirft erhebliche Fragen im Hinblick auf den Schutz der Privatsphäre und die informationelle Selbstbestimmung auf, wie sie insbesondere in § 1 DSGVO und Art. 8 EMRK verankert sind.

¹² <https://www.politico.eu/article/dutch-scandal-serves-as-a-warning-for-europe-over-risks-of-using-algorithms/>

¹³ <https://algorithmwatch.org/de/algorithmische-verwaltung-erklart/>

¹⁴ <https://algorithmwatch.org/en/algorithm-school-system-italy/>

4. Recht auf ein analoges Leben und Zugang zur Verwaltung

Ein Recht auf analoges Leben wurde von den drei stimmenstärksten Parteien der letzten Nationalratswahl 2024 in ihren Wahlprogrammen gefordert, jedoch findet sich dieses Thema nicht konkret im Koalitionsabkommen und es wurden bis dato auch keine Schritte zum Abbau bestehender Diskriminierungen¹⁵ von Menschen gesetzt, die auf analogen Zugang zu staatlichen Leistungen angewiesen sind bzw. keine ID Austria verwenden. Der gegenständliche Entwurf sollte die Situation für diese Menschen keinesfalls weiter verschlimmern.

Der verstärkte Einsatz von KI und automatisierten Systemen darf nicht dazu führen, dass der Zugang zur Verwaltung faktisch nur noch über digitale Systeme möglich ist. Insbesondere darf es nicht zu einem Abbau persönlicher Kontaktmöglichkeiten in einem Ausmaß kommen, das Bürger:innen faktisch zwingt, mit automatisierten Systemen zu interagieren.

Ein solcher faktischer Digitalzwang kann insbesondere jene Personen benachteiligen, die keinen Zugang zu entsprechenden Technologien haben oder diese nicht nutzen können oder wollen. Dies betrifft etwa ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen oder Personen mit eingeschränkten Sprachkenntnissen. Der Gleichheitssatz nach Art. 7 B-VG sowie das Diskriminierungsverbot gebieten es, diesen Personengruppen einen gleichwertigen Zugang zu staatlichen Leistungen und Verfahren zu sichern.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass der Entwurf selbst auf die Vorgaben des Web-Zugänglichkeits-Gesetzes (WZG) verweist¹⁶, das die Barrierefreiheit digitaler Angebote öffentlicher Stellen sicherstellen soll. Barrierefreiheit im technischen Sinne ist jedoch nicht gleichbedeutend mit tatsächlicher Zugänglichkeit. Auch ein barrierefrei gestaltetes automatisiertes System kann für bestimmte Personengruppen faktisch unzugänglich bleiben, wenn keine gleichwertigen nicht-digitalen Alternativen bestehen. Der Zugang zu nicht-digitalen Kommunikationswegen ist daher als eigenständiges rechtliches Erfordernis zu verstehen, das über die bloße technische Barrierefreiheit hinausgeht und durch geeignete gesetzliche Vorgaben abgesichert werden muss.

5. Aufsicht, Transparenz und staatliche Verantwortung

Die zuvor dargestellten Risiken, insbesondere die Möglichkeit fehlerhafter Inhalte, fehlende Nachvollziehbarkeit sowie potenzielle Verzerrungen und Inkonsistenzen, machen deutlich, dass der Einsatz von KI-Systemen in der Verwaltung nicht isoliert technisch, sondern nur im Rahmen geeigneter institutioneller und rechtlicher Vorkehrungen verantwortbar ist.

Zentral ist dabei die Frage der Risikozuweisung. Es darf nicht dazu kommen, dass die mit dem Einsatz solcher Systeme verbundenen Unsicherheiten faktisch von den betroffenen Personen getragen werden. **Vielmehr ist es Aufgabe des Staates, durch geeignete organisatorische, technische und rechtliche Maßnahmen sicherzustellen, dass diese Risiken beherrscht und kontrolliert werden.** Ein willkürliches oder strukturell diskriminierendes Verwaltungshandeln kann nicht durch den Einsatz fehlerhafter Technik und auch nicht durch Einsparungen entschuldigt werden.

Dies erfordert eine wirksame, unabhängige und strukturell abgesicherte Aufsicht. Eine solche Aufsichtsstruktur muss über umfassende Prüfkompetenzen verfügen und sämtliche in der Verwaltung eingesetzten KI- bzw. automatisierten Systeme erfassen, unabhängig davon, ob diese in den

15 <https://epicenter.works/content/forderungspapier-recht-auf-analoges-leben>

16 Siehe https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVIII/ME/89/imfname_1745504.pdf, Seite 1

Anwendungsbereich unionsrechtlicher Regelungen, insbesondere des AI Acts, fallen oder nicht. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass der AI Act die Einrichtung entsprechender nationaler Aufsichtsstrukturen vorsieht. Eine Umsetzung dieser Vorgaben ist in Österreich bislang jedoch nicht erfolgt, wodurch bereits auf dieser Ebene ein strukturelles Defizit besteht.

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, den Einsatz entsprechender Systeme an eine verpflichtende vorherige Prüfung durch eine unabhängige Aufsichtsbehörde zu knüpfen. Der Einsatz von KI- bzw. automatisierten Systemen in der Verwaltung darf nur nach einer solchen ex-ante Kontrolle erfolgen. Diese Prüfung muss insbesondere die Funktionsweise des Systems, die verwendeten Daten, die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse sowie die mit dem Einsatz verbundenen Risiken für Grundrechte umfassen. Ohne eine solche verpflichtende Vorabkontrolle besteht ein strukturelles Vollzugsdefizit, das durch bloße Selbstkontrolle der Behörden nicht kompensiert werden kann.

Ergänzend dazu sind laufende Kontrollen durch die Aufsichtsbehörde notwendig, um sicherzustellen, dass die Systeme auch im Betrieb den rechtlichen Anforderungen entsprechen. Dies umfasst insbesondere regelmäßige Überprüfungen der Systemleistung, der Fehleranfälligkeit sowie möglicher systematischer Verzerrungen.

Effektive Aufsicht setzt zudem ein hinreichendes Maß an Transparenz voraus. Ohne Kenntnis darüber, welche Systeme in welchen Bereichen eingesetzt werden, ist weder eine wirksame Kontrolle noch eine fundierte rechtliche Bewertung möglich. Vor diesem Hintergrund erscheint es erforderlich, den Einsatz von KI- bzw. automatisierten Systemen in der Verwaltung systematisch zu erfassen und öffentlich nachvollziehbar zu machen, insbesondere im Hinblick auf ihre konkreten Einsatzbereiche und Funktionen im Verfahren. Erste Vorbilder finden sich etwa in Spanien, wo öffentliche Register für algorithmische Systeme in der Verwaltung aufgebaut werden.¹⁷

6. Zwischenfazit und Prüfmaßstab für die weitere Analyse

Die vorstehenden Ausführungen verdeutlichen, dass der Einsatz von KI in der Verwaltung mit erheblichen Chancen, aber auch strukturellen Risiken verbunden ist, die sich insbesondere aus der Funktionsweise der eingesetzten Systeme ergeben.

Für die rechtliche Bewertung kommt es daher entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung des Einsatzes an – insbesondere darauf, in welchen Bereichen entsprechende Systeme eingesetzt werden, welche Funktion sie im Verfahren übernehmen und in welchem Ausmaß wirksame Schutzmechanismen vorgesehen sind.

Vor diesem Hintergrund ist die Schaffung eines rechtlichen Rahmens grundsätzlich zu begrüßen. Ein solcher Rahmen muss jedoch geeignet sein, die aufgezeigten Risiken wirksam zu adressieren und die Einhaltung grundrechtlicher Anforderungen sicherzustellen.

Im Folgenden wird daher geprüft, ob der vorliegende Gesetzesentwurf diesen Anforderungen gerecht wird und inwieweit die vorgeschlagenen Regelungen einen sachgerechten und grundrechtskonformen Einsatz von KI in der Verwaltung gewährleisten.

17 https://www.opengovpartnership.org/the-open-gov-challenge/valencian-community-spain-create-a-public-algorithmic-registry/?utm_source=chatgpt.com

DETAILANMERKUNGEN

Zu § 13 und § 13a AVG – Einsatz automatisierter Dialogsysteme (Chatbots)

Der Entwurf sieht vor, automatisierte Dialogsysteme („Chatbots“) im Verwaltungsverfahren ausdrücklich zuzulassen. Diese sollen nicht nur zur Informationsbereitstellung dienen, sondern auch die Einbringung von Anbringen unterstützen oder ermöglichen. § 13 Abs. 2a AVG stellt dabei klar, dass im elektronischen Verkehr übermittelte und durch das System verschriftlichte Eingaben als schriftlich eingebracht gelten. Zudem können gemäß § 13a AVG auch Anleitungen und Belehrungen über ein solches System erfolgen.

Die Manuduktionspflicht nach § 13a AVG verpflichtet die Behörde, Parteien bei der Vornahme von Verfahrenshandlungen durch entsprechende Anleitungen und Belehrungen zu unterstützen.

Der erleichterte Zugang zur Verwaltung und die strukturierte Unterstützung bei der Einbringung von Anbringen sind grundsätzlich nachvollziehbar. Gerade im Hinblick auf die Manuduktionspflicht kann eine niederschwellige Bereitstellung verfahrensbezogener Hinweise Vorteile bieten.

Gleichzeitig ergeben sich aus der konkreten Ausgestaltung erhebliche Probleme.

Werden verfahrensbezogene Anleitungen über ein automatisiertes System erteilt, muss sichergestellt sein, dass diese zutreffend und vollständig sind. Soweit solche Systeme auf statistischer Textgenerierung beruhen, besteht (wie bereits im allgemeinen Teil ausgeführt) das Risiko unzutreffender oder missverständlicher Inhalte. **Da diese regelmäßig plausibel erscheinen, sind Fehler für Betroffene oft nicht erkennbar.**

Dabei ist hervorzuheben, dass es sich hierbei nicht bloß um eine Frage der technischen Verlässlichkeit handelt. Vielmehr ist der Zusammenhang mit dem Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 6 EMRK unmittelbar: Wer aufgrund einer fehlerhaften automatisierten Rechtsbelehrung eine Verfahrenshandlung falsch setzt oder unterlässt, wird in seiner Fähigkeit beeinträchtigt, seine Rechte im Verfahren wirksam wahrzunehmen. Dass dieser Fehler nicht auf einem menschlichen Versagen, sondern auf einer strukturellen Eigenschaft des eingesetzten Systems beruht, macht ihn nicht weniger folgenreich — für die betroffene Person jedoch schwerer erkennbar und damit schwerer anfechtbar.

Auch die Gleichstellung von durch das System verschriftlichten Eingaben mit schriftlichen Anbringen (§ 13 Abs. 2a AVG) ist problematisch, da mögliche Fehlinterpretationen oder Verzerrungen der Eingabe dem Einschreiter zugerechnet werden. Dies gilt insbesondere für Spracheingaben, bei denen der durch das System generierte Text vom tatsächlich Gemeinten abweichen kann, ohne dass der Einschreiter hiervon Kenntnis erlangt.

Hinzu kommen sensible datenschutzrechtliche Fragen, da im Rahmen der Nutzung solcher Systeme große Mengen – auch sensibler – personenbezogener Daten verarbeitet werden können, ohne dass der Entwurf klare Vorgaben zu Verarbeitung, Speicherung und Löschung enthält (vgl. dazu auch die Ausführungen im allgemeinen Teil).

Schließlich darf der Einsatz solcher Systeme nicht zu einem faktischen Ersatz menschlicher Kommunikation führen. Wie im allgemeinen Teil dargestellt, muss der Zugang zu nicht-digitalen Kommunikationswegen insbesondere für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen erhalten bleiben.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme folgt, dass

- in § 13 Abs. 2a AVG klargestellt werden muss, dass bei Spracheingaben der durch das System verschriftlichte Text dem Einschreiter vor Einbringung zur Kenntnis gebracht und von diesem ausdrücklich freigegeben werden muss,

Zu § 18a, 68 2a AVG – Vollständig automatisierte schriftliche Erledigungen

Mit § 18a AVG wird erstmals ein allgemeiner Rahmen für vollständig automatisierte schriftliche Erledigungen geschaffen. Dies umfasst ausdrücklich auch die Möglichkeit, **vollständig automatisierte Bescheide zu erlassen**, ohne dass eine unmittelbare menschliche Entscheidung im Einzelfall erfolgt.

Der Einsatz vollständig automatisierter Erledigungen mit Rechtswirkung ist jedoch aus grundrechtlicher Sicht besonders sensibel. Dies zeigt sich auch auf unionsrechtlicher Ebene: Art. 22 der Datenschutz Grundverordnung (DSGVO) sieht für automatisierte Einzelentscheidungen mit Rechtswirkung spezifische Voraussetzungen vor, stellt diese grundsätzlich unter einen Erlaubnisvorbehalt und fordert vom Staat angemessene Maßnahmen zur Wahrung von Rechten und Freiheiten der Betroffenen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass derartige Entscheidungen erhebliche Auswirkungen auf die betroffenen Personen haben können und besonderer Schutzmechanismen bedürfen.

Aus Sicht von epicenter.works sollte der Einsatz automatisierter Systeme in der Verwaltung **grundsätzlich als unterstützendes Instrument ausgestaltet sein, bei dem die abschließende Entscheidung weiterhin durch einen menschlichen Organwarter erfolgt („human in the loop“)**. Vollständig automatisierte Entscheidungen mit Rechtswirkung sind demgegenüber auf eng begrenzte Ausnahmefälle zu beschränken, in denen sowohl der Sachverhalt als auch die rechtliche Beurteilung hinreichend standardisiert und determiniert sind.

Bestimmte Rechtsbereiche scheiden damit wohl von vornherein aus. Verfahren, die komplexe Beweiswürdigung, Ermessensentscheidungen oder eine besonders intensive Grundrechtsabwägung erfordern, sind strukturell ungeeignet für eine vollständig automatisierte Erledigung. Dies gilt etwa für das Asylrecht, wo Entscheidungen über Leib, Leben und Freiheit von Menschen auf Basis individueller Sachverhalte zu treffen sind und bei dem eine automatisierte Entscheidung grundrechtlich nicht vertretbar erscheint.¹⁸

Auch wenn vollständig automatisierte Erledigungen in einem weiteren Umfang zugelassen werden sollen, wird der vorliegende Entwurf den damit verbundenen Risiken nicht gerecht:

Unklare und zu weit gefasste Regelung

Die Bestimmung enthält eine Reihe zentraler, jedoch unbestimmter Begriffe, insbesondere im Hinblick auf die „Eignung“ von Verfahren für eine automatisierte Erledigung sowie den erforderlichen „bestimmenden Einfluss“ der Behörde. Damit bleiben zentrale Voraussetzungen der Bestimmung unbestimmt und einer klaren rechtlichen Kontrolle nur eingeschränkt zugänglich.

Gerade im Kontext moderner automatisierter Systeme ist dies besonders problematisch. Systeme, die mit Formen von maschinell-lernender KI operieren, weisen strukturelle Einschränkungen auf, insbesondere im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung („Black-Box“-

18 Vgl dazu: <https://www.blogasyl.at/2025/10/asylverfahren-per-algorithmus-wie-kuenstliche-intelligenz-grundrechte-gefaehrdet/>

Phänomen) sowie die Generierung inhaltlich plausibel wirkender, aber unzutreffender Ergebnisse. Vor diesem Hintergrund bleibt unklar, wie ein „bestimmender Einfluss“ der Behörde tatsächlich sichergestellt werden kann, insbesondere worin dieser Einfluss praktisch bestehen soll. Es besteht die Gefahr, dass ein solcher Einfluss lediglich formal zugeschrieben wird, ohne dass eine effektive inhaltliche Kontrolle über die Entscheidungsfindung gewährleistet ist.

Hinzu kommt, dass die Entscheidung darüber, in welchen Bereichen vollständig automatisierte Erledigungen zulässig sind, nicht durch den Gesetzgeber selbst getroffen wird, sondern im Verordnungsweg durch die jeweils sachlich in Betracht kommende oberste Behörde erfolgt. Damit wird eine zentrale Entscheidung über den Einsatz vollständig automatisierter Entscheidungen aus dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren in die Verwaltung verlagert, ohne dass hinreichende gesetzliche Leitplanken bestehen. **Angesichts der Breite der gesetzlichen Ermächtigung entsteht ein erhebliches Rechtsschutzdefizit.**

Darüber hinaus differenziert die Regelung nicht zwischen unterschiedlichen Arten automatisierter Systeme. Insbesondere wird nicht zwischen regelbasierten Systemen und Systemen, die mit Formen von maschinell-lernender KI operieren, unterschieden. Diese Systeme weisen jedoch nicht nur unterschiedliche technische Eigenschaften, sondern auch erheblich unterschiedliche Risikoprofile auf, insbesondere im Hinblick auf Nachvollziehbarkeit und tatsächliche Kontrollierbarkeit der Entscheidungsfindung. Eine einheitliche rechtliche Behandlung wird diesen Unterschieden nicht gerecht.

Vor dem Hintergrund dieser Defizite folgt, dass

- zentrale Begriffe wie „bestimmender Einfluss“ und „Eignung“ gesetzlich näher zu konkretisieren sind,
- sicherzustellen ist, dass ein solcher Einfluss eine tatsächliche inhaltliche Kontrolle umfasst,
- besonders grundrechtssensible Materien bereits auf gesetzlicher Ebene vom Anwendungsbereich auszunehmen sind,
- sowie für unterschiedliche Arten automatisierter Systeme differenzierte rechtliche Anforderungen festzulegen sind.

Unzureichender Umgang mit systemischen Risiken

Der Entwurf verlangt zwar technische und organisatorische Maßnahmen zur Sicherstellung der Rechtmäßigkeit automatisierter Entscheidungen, konkretisiert jedoch nicht, welche Anforderungen diese Maßnahmen erfüllen müssen. Damit bleibt unklar, wie das Risiko fehlerhafter Entscheidungen tatsächlich minimiert werden soll.

Einheitliche Mindeststandards fehlen ebenso wie klare Vorgaben zu Qualitätssicherung, Testverfahren, Monitoring oder Fehlererkennung.

Gleichzeitig ist keine unabhängige Kontrolle vorgesehen. Die Einhaltung der Anforderungen wird im Wesentlichen den jeweils zuständigen Behörden überlassen. Angesichts der spezifischen Risiken automatisierter Systeme – insbesondere mangelnder Nachvollziehbarkeit, potenzieller Fehleranfälligkeit und möglicher systemischer Verzerrungen – ist eine solche **Selbstkontrolle nicht ausreichend.**

Vor dem Hintergrund dieser Defizite folgt, dass

- konkrete und verbindliche Anforderungen an technische und organisatorische Maßnahmen gesetzlich festzulegen sind,
- sowie eine unabhängige Aufsicht vorzusehen ist, die sowohl eine verpflichtende Prüfung vor dem erstmaligen Einsatz als auch laufende Kontrollen sicherstellt.

Risikoverteilung und Rechtsschutz

Besonders problematisch ist die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Zusammenspiel mit den vorgesehenen Korrekturmechanismen. Vollständig automatisierte Entscheidungen können eine erhöhte Fehleranfälligkeit aufweisen. Gleichzeitig sieht der Entwurf mit dem vorgeschlagenen § 68 Abs. 2a AVG eine eigenständige Regelung zur amtswegigen Aufhebung oder Abänderung solcher Entscheidungen vor.

Der Entwurf sieht dabei zwei unterschiedliche Varianten vor. Variante A ermöglicht es, vollständig automatisiert erlassene Bescheide innerhalb eines Zeitraums von bis zu sechs Monaten von Amts wegen aufzuheben oder abzuändern, sofern diese rechtswidrig sind. Variante B sieht eine Aufhebung innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten vor und ermöglicht eine solche Aufhebung auch unabhängig vom Vorliegen einer konkreten Rechtswidrigkeit im Einzelfall, etwa um auf systemische Fehler eines eingesetzten Systems zu reagieren.

In der vorliegenden Form vermag keine der beiden Varianten zu überzeugen. Beide führen zu einer erheblichen Ausweitung amtswegiger Eingriffsbefugnisse und tragen zu einer strukturellen Verschiebung der Risikoverteilung zulasten der betroffenen Personen bei.

Während das bestehende System des § 68 AVG amtswegige Eingriffe in Bescheide bewusst auf eng begrenzte Ausnahmefälle beschränkt und den Schutz erworbener Rechte in den Vordergrund stellt, wird mit § 68 Abs. 2a AVG eine zusätzliche, deutlich weitergehende Korrekturmöglichkeit geschaffen. Variante B geht dabei über eine bloße Fehlerkorrektur hinaus und eröffnet Eingriffe auch ohne konkreten Fehler im Einzelfall.

Damit entsteht ein System, in dem ein erhöhtes Risiko fehlerhafter Entscheidungen in Kauf genommen wird, weil eine nachträgliche Korrektur vorgesehen ist. Die Folgen solcher Fehler treffen jedoch zunächst die betroffenen Personen. Dies führt zu einer strukturellen Verschiebung der Risikoverteilung zulasten der betroffenen Personen und schwächt zugleich die Stabilität rechtskräftiger Bescheide sowie die Vorhersehbarkeit behördlicher Entscheidungen.

Hinzu kommt, dass die Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen vergleichsweise eingeschränkt sind. Sie müssen innerhalb kurzer Fristen (2 Wochen) auf automatisierte Entscheidungen reagieren. **Dies ist insbesondere deshalb problematisch, weil Fehler automatisierter Systeme für Betroffene häufig nicht ohne Weiteres erkennbar sind und kurze Fristen daher eine effektive Wahrnehmung von Rechtsschutz erheblich erschweren können.**

Ähnliches gilt für das Widerspruchsrecht nach § 18a Abs. 5 AVG, das grundsätzlich zu begrüßen ist. In der Praxis besteht jedoch die Gefahr, dass es faktisch ins Leere läuft. Da automatisierte Verfahren in der Regel erheblich kürzer dauern als manuell bearbeitete, werden sich Betroffene vielfach gezwungen sehen, auf den Widerspruch zu verzichten, nicht weil sie keine Einwände hätten, sondern weil sie die längere Bearbeitungszeit scheuen. Ein formal vorhandenes, aber faktisch nicht ausübbares Recht vermag den gebotenen Grundrechtsschutz nicht zu gewährleisten. Insbesondere deshalb, weil

der Einsatz von KI auch mit der bevorstehenden Pensionierungswelle bei den Beamten begründet wird.¹⁹

Auch der Instanzenzug vermag aus unserer Sicht diese Defizite nicht auszugleichen, da er primär auf die Überprüfung von Tatsachen und Rechtsanwendung im Einzelfall ausgerichtet ist und nicht auf die Erkennung systematischer oder technischer Fehler automatisierter Systeme.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Defizite folgt, dass

- die vorgeschlagene Regelung des § 68 Abs. 2a AVG grundlegend zu überarbeiten ist,
- insbesondere Aufhebungsmöglichkeiten ohne hinreichend bestimmte inhaltliche Voraussetzungen zu vermeiden sind, da diese zu einer strukturellen Verschiebung der Risikoverteilung zulasten der betroffenen Personen führen können,
- die Eingriffsbefugnisse an die restriktiven Voraussetzungen des bestehenden § 68 AVG anzunähern sind,
- und die maßgeblichen Fristen für die Geltendmachung von Rechtsschutz gegen automatisierte Entscheidungen angesichts der erschwerten Erkennbarkeit von Fehlern angemessen auszuweiten sind.

¹⁹ <https://www.nachrichten.at/politik/innenpolitik/ministerien-einig-5-konkrete-anwendungsbereiche-fuer-ki-im-oeffentlichen-dienst;art385,4151211>