

AVG-Novelle: KI in der Verwaltung

Kurzdarstellung der Kritikpunkte

Vorab

Diese Einschätzung basiert auf der Regierungsvorlage vom 17.06.2026¹. Der Einsatz von KI in der Verwaltung ist weder pauschal abzulehnen noch unkritisch zu befürworten. KI kann Verfahren vereinfachen, Bescheide verständlicher machen und den Zugang zur Verwaltung erleichtern. Es ist grundsätzlich auch zu begrüßen, dass ein gesetzlicher Rahmen geschaffen wird um somit auch Rechtsicherheit, Rechtsschutz und Sicherheitsmaßnahmen vorzusehen.

Die Regierungsvorlage weist jedoch zentrale Defizite auf, die erhebliche grundrechtliche Risiken begründen und ohne grundlegende Korrekturen nicht beschlossen werden sollte. Weiteres Ausführungen sind unserer Stellungnahme zum Ministerialentwurf zu entnehmen.²

Technische Realität: Was LLM-basierte Systeme von regelbasierter Automatisierung unterscheidet

Klassische automatisierte Systeme (z.B. regelbasierte Bescheidautomatisierung) sind deterministisch: gleiche Eingabe, gleiches Ergebnis, nachvollziehbare Logik.

Systeme auf Basis von Large Language Models (LLMs) funktionieren grundlegend anders und bringen auch genuine Risiken mit sich:

- **Halluzinationen:** LLMs erzeugen inhaltlich falsche, aber plausibel wirkende Ergebnisse – auch bei spezialisierten juristischen Systemen mit Fehlerraten von 17–33 %³ Fehler sind für Betroffene oft nicht erkennbar.
- **Black-Box-Phänomen:** Entscheidungsfindung ist strukturell nicht vollständig erklärbar. Fehler können unentdeckt bleiben.
- **Systematische Verzerrungen (Bias):** Technologieimmanent, nicht durch Herstellerwahl lösbar. Gefahr struktureller Ungleichbehandlung (Art. 7 B-VG).

Diese Eigenschaften sind keine Implementierungsfehler, sondern technologieimmanent. Der Entwurf adressiert diesen Unterschied nicht ausreichend.⁴ Die folgenden Kritikpunkte betreffen primär den Bereich vollständig automatisierter schriftlicher Erledigungen und Bescheide (§ 18a AVG)

Konkrete Kritikpunkte an der Regierungsvorlage

1. Zu weite Einsatzmöglichkeit (§ 18a Abs. 1 AVG)

- Zulässige Einsatzbereiche werden per Verordnung der Oberbehörde bestimmt, ohne gesetzliche Ausschlüsse grundrechtlich sensibler Materien. Bereiche mit komplexer

1 https://ris.bka.gv.at/Dokumente/RegV/REGV_7BA160A8_42CC_4BA2_A7A3_4AE476EFAA8B/REGV_7BA160A8_42CC_4BA2_A7A3_4AE476EFAA8B.pdf

2 https://epicenter.works/fileadmin/user_upload/epicenter.works_-_AVG_KI_in_der_Verwaltung.pdf

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

4 Detailausführungen dazu in unserer Stellungnahme ab Seite 5

Beweiswürdigung, Ermessen oder intensiver Grundrechtsabwägung (z.B. Asylrecht, Sozialhilfe) müssen auf Gesetzesebene ausgeschlossen werden.

- Ohne gesetzliche Ausschlüsse ist für jeden Einsatzbereich auf Verordnungsebene mit Auseinandersetzungen über grundrechtliche Eignung zu rechnen und damit mit genau jenen Verzögerungen, die die Novelle eigentlich beseitigen soll.

2. Unbestimmter "bestimmender Einfluss" der Behörde (§ 18a Abs. 4 AVG)

- Der Begriff stammt aus der VfGH-Rechtsprechung zu regelbasierten Systemen (VfSlg. 11.590/1987) und ist für LLM-basierte Systeme technisch nicht operationalisierbar: Es fehlt jeder Benchmark. Ab welcher Fehlerrate gilt eine Testphase als bestanden, was bedeutet "technische Nachvollziehbarkeit" bei einem Black-Box-System?
- Die vier Anforderungen des § 18a Abs. 4 Z 1 bis 4 (Nachvollziehbarkeit, Testphase, Eingriffsmöglichkeit, laufende Kontrollen) sind Standard-Governance-Maßnahmen für jeden IT-Einsatz in der Verwaltung. Sie prüfen nicht, ob ein bestimmender Einfluss vorliegt – sie umgehen die Frage.
- Rechtsstaatlich problematisch: Das Fehlen konkreter Parameter ist kritisch aus dem Blickwinkel des Determinierungsgebots (Art. 18 B-VG). Technologieoffenheit entbindet nicht davon, für Systeme mit fundamental unterschiedlichen Risikoprofilen unterschiedliche Anforderungen zu definieren.

3. Fehlende unabhängige KI-Aufsichtsbehörde

- Österreich hat keine unabhängige KI-Aufsichtsbehörde eingerichtet, obwohl der AI Act dies vorsieht. Der Entwurf sieht keine verpflichtende Vorabkontrolle vor.
- Das vorgesehene Kontrollsystem (Stichproben § 18a Abs. 4 Z 4, Vorstellung) ersetzt keine unabhängige Aufsicht: Stichproben durch dieselbe Behörde sind keine unabhängige Kontrolle. Halluzinationen treten sporadisch auf und können statistisch verfehlt werden. Vorstellungen setzen voraus, dass Fehler überhaupt erkannt werden.

4. Wegfall des Widerspruchsrechts vor Bescheiderlass

- Der Begutachtungsentwurf sah ein vorgelagertes Widerspruchsrecht vor. Dieses opt-out ist in der Regierungsvorlage ersatzlos weggefallen.
- Ein vorab-Widerspruchsrecht ist zielführend: Es erlaubt Betroffenen, auf menschliche Bearbeitung zu bestehen, bevor ein rechtsverbindlicher Bescheid ergeht. Gerade weil automatisierte Fehler im Nachhinein schwer erkennbar sind, ist Prävention effektiver als nachträgliche Anfechtung. Der Wegfall verlagert das gesamte Fehlerrisiko auf die betroffene Person.

5. Zu kurze Vorstellungsfrist / strukturelle Risikoasymmetrie (§§ 57a, 57b, 68 Abs. 2a AVG)

- Zwei Wochen Vorstellungsfrist sind zu kurz: Halluzinationen wirken plausibel und fallen oft erst bei vertiefter Prüfung auf.
- Strukturelle Risikoasymmetrie: Bürger haben zwei Wochen zur Anfechtung. Die Behörde kann denselben Bescheid zwei Monate von Amts wegen aufheben. Das Risiko des Systemversagens trägt die betroffene Person, nicht die Behörde, die das System betreibt.

- Die breite amtswegige Aufhebungsmöglichkeit (§ 68 Abs. 2a) schwächt zudem die Bestandskraft rechtskräftiger Bescheide und ist an die restriktiven Voraussetzungen des § 68 AVG anzunähern.

Grundsätzliche Empfehlung: Human in the Loop

epicenter.works empfiehlt, KI-basierte Systeme in der Verwaltung grundsätzlich als unterstützendes Instrument auszugestalten, bei dem die abschließende Entscheidung durch einen menschlichen Organwalter erfolgt (human in the loop). Vollständig automatisierte Bescheide sollten auf eng definierte Ausnahmefälle beschränkt bleiben.