

Thomas Zojer

KI-Beratung & Digitalisierung im öffentlichen Sektor

Künstliche Intelligenz und Wirkungsmessung in der Kommunalverwaltung

Wo KI-gestützte Datenanalyse die Wirkungsmessung verbessern kann – und welche Governance (DSGVO, AI Act) es dafür braucht

Forschungsfrage:

„Wo kann KI-gestützte Datenanalyse die Wirkungsmessung in der Kommunalverwaltung verbessern – und welche Governance (DSGVO, AI Act) braucht es dafür?“

Thomas Zojer

Politische Analyse · Verwaltung & Politik (MBA-Niveau)

28. Juni 2026

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
2 Theoretischer Hintergrund	4
2.1 Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung	4
2.2 Künstliche Intelligenz im öffentlichen Sektor	5
3 Hauptteil: Potenzial, Voraussetzungen und Governance	6
3.1 H1 – KI verbessert die Wirkungsmessung dort, wo sie von rückblickendem Reporting zu vorausschauender Steuerung übergeht	6
3.2 H2 – Der Nutzen hängt an organisationalen Voraussetzungen, nicht an der Technologie 7	
3.3 H3 – Ohne integrierte Governance aus DSGVO und KI-Verordnung untergräbt KI-gestützte Wirkungsmessung Vertrauen und Rechtmäßigkeit.....	9
4 Diskussion	10
4.1 Zielkonflikt I: Analytische Tiefe versus Datenschutz.....	10
4.2 Zielkonflikt II: Automatisierung und Effizienz versus menschliche Entscheidungshoheit .	11
4.3 Zielkonflikt III: Standardisierung versus kommunale Autonomie und Ressourcengleichheit	11
4.4 Limitationen	11
4.5 Übertragbarkeit auf die österreichische Verwaltungspraxis	12
4.6 Eigene Position und ihre Grenzen.....	13
5 Fazit und Handlungsempfehlungen	13
Literaturverzeichnis	15

1 Einleitung

Die öffentliche Verwaltung in Österreich steht unter doppeltem Druck: Sie soll ihre Leistungen wirkungsorientiert steuern – also nicht nur Aktivitäten und Ausgaben, sondern messbare Ergebnisse für Bürgerinnen und Bürger nachweisen – und sie soll zugleich die Möglichkeiten der Digitalisierung und der künstlichen Intelligenz (KI) nutzen. Beide Anliegen treffen besonders auf der kommunalen Ebene aufeinander, wo Wirkungssteuerung traditionell schwer fällt und Ressourcen knapp sind. Das KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung verfolgt explizit das Ziel, KI für Städte und Gemeinden verständlich und nutzbar zu machen, und verweist auf Anwendungsfelder von der Dokumentenklassifikation über Chatbots im Bürgerservice bis zur Erkennung von Straßenschäden (KDZ, o. J.).

Dass die Bevölkerung dieser Entwicklung grundsätzlich offen gegenübersteht, zeigt der eGovernment MONITOR: Österreich weist mit rund 70 Prozent die höchste E-Government-Nutzungsquote im deutschsprachigen Raum auf, und die Mehrheit der Befragten steht dem KI-Einsatz in der Verwaltung aufgeschlossen gegenüber – allerdings unter der Bedingung, dass die menschliche Entscheidungshoheit gewahrt bleibt (Initiative D21 & TU München, 2024). Diese Bedingung ist der rote Faden des vorliegenden Essays: KI kann die Wirkungsmessung verbessern, aber nur innerhalb einer Governance, die Rechtmäßigkeit, Transparenz und Vertrauen sichert.

Zur Begriffsklärung: Wirkungsmessung meint hier die systematische Erfassung der Outcomes kommunalen Handelns – etwa der erreichten Versorgungsqualität, der Wartezeiten oder der Zielerreichung in der Daseinsvorsorge – im Unterschied zur bloßen Output-Zählung. KI-gestützte Datenanalyse umfasst maschinelles Lernen und verwandte Verfahren, die Muster, Zusammenhänge und Prognosen aus großen, oft heterogenen Datenbeständen gewinnen. Der Essay konzentriert sich bewusst auf die kommunale Ebene, weil dort die Kluft zwischen Steuerungsanspruch und Datenrealität am größten ist und weil Gemeinden als bürgernächste Ebene zugleich besonders sensible personenbezogene Daten verwalten.

Aus einer Management- und Steuerungsperspektive ist die Verknüpfung von KI und Wirkungsmessung mehr als eine technische Frage. Wirkungsorientierte Steuerung lebt von belastbaren, möglichst zeitnahen Ergebnisinformationen; KI-gestützte Datenanalyse verspricht genau hier einen Sprung – von der rückblickenden Berichterstattung hin zu vorausschauender, anomaliesensibler Steuerung. Zugleich verändern algorithmische Systeme die Art, wie Entscheidungen zustande kommen, und werfen Fragen der Legitimität, der Verantwortlichkeit und des Datenschutzes auf. Mit der KI-Verordnung der EU und der Datenschutz-Grundverordnung besteht erstmals ein dichter Rechtsrahmen, der gerade den öffentlichen Sektor adressiert.

Die politische Brisanz der Frage ist erheblich. Wirkungsorientierte Steuerung soll Rechenschaft ermöglichen und knappe Mittel auf das lenken, was nachweislich wirkt; KI verspricht, diese Rechenschaft zu schärfen. Zugleich kann ein schlecht gesteuerter KI-Einsatz Vertrauen zerstören, Grundrechte berühren und die ohnehin beanspruchte Legitimität der Verwaltung untergraben. Für Verwaltung und Politik geht es daher nicht um die Frage, ob KI kommt, sondern wie sie so gestaltet wird, dass sie Steuerung verbessert, ohne Rechtsstaatlichkeit und Vertrauen zu beschädigen.

Der Essay geht daher der Frage nach: Wo kann KI-gestützte Datenanalyse die Wirkungsmessung in der Kommunalverwaltung verbessern – und welche Governance braucht es dafür? Die hier vertretene These lautet, dass der Wert von KI für die Wirkungsmessung nicht primär an der Technologie hängt, sondern an drei Bedingungen: am richtigen Einsatzort (vorausschauende statt rückblickende Steuerung), an organisationalen Voraussetzungen (Datenqualität, Kompetenzen, Strategie) und an einer integrierten Governance aus DSGVO und KI-Verordnung, die nicht als Bremse, sondern als Ermöglicher von Vertrauen wirkt. Zur Begründung entwickelt der Essay einen theoretischen Rahmen aus wirkungsorientierter Steuerung und KI-Forschung des öffentlichen Sektors (Kapitel 2), prüft drei Hypothesen zu Potenzial (H1), Voraussetzungen (H2) und Governance (H3) (Kapitel 3), diskutiert Zielkonflikte, Limitationen und die Übertragbarkeit auf die österreichische Verwaltungspraxis (Kapitel 4) und schließt mit konkreten Handlungsempfehlungen (Kapitel 5).

2 Theoretischer Hintergrund

2.1 Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung

Wirkungsorientierte Steuerung bedeutet, die öffentliche Leistungserstellung an Ergebnis- und Wirkungsinformationen auszurichten, die mit Kennzahlen und Indikatoren belegbar sind. Sie verschiebt den Fokus von der Output-Ebene – wie viele Leistungen wurden erbracht – zur Outcome-Ebene – welche Wirkung wurde erzielt. In der Praxis scheitert diese Verschiebung oft an der Verfügbarkeit, Aktualität und Verknüpfbarkeit der nötigen Daten. Genau an dieser Datenlücke setzt die Frage nach KI an: Maake und Schultz (2025) identifizieren in einer systematischen Übersicht zur Nutzung von KI im kommunalen Performance-Management sechs kritische Faktoren – Datenqualität und -zugänglichkeit, strategische Ausrichtung an Wirkungszielen, Bewertungskriterien und Metriken, ethische und rechtliche Aufsicht, institutionelle Kapazität und Führung sowie Veränderungsmanagement und Stakeholder-Einbindung. Diese Faktoren zeigen, dass Wirkungsmessung mit KI ein sozio-technisches und kein rein analytisches Vorhaben ist.

Für Österreich ist die Wirkungsorientierung kein Neuland: Mit der Haushaltsrechtsreform des Bundes wurde die wirkungsorientierte Verwaltungsführung verankert, und der Finanzausgleich 2024 enthält erste Schritte zu einer stärkeren Wirkungsorientierung der föderalen Mittelverteilung. Auf kommunaler Ebene bleibt die praktische Umsetzung jedoch heterogen; Steuerungssysteme, Kennzahlen und Standards sind ungleich verteilt. Genau hier verortet das KDZ seinen Beratungsschwerpunkt und macht zugleich KI als möglichen Hebel sichtbar (KDZ, o. J.). Die Verbindung von Wirkungsorientierung und KI ist damit kein abstraktes Zukunftsthema, sondern die konkrete Weiterentwicklung eines bereits eingeschlagenen Reformpfads.

2.2 Künstliche Intelligenz im öffentlichen Sektor

Die Forschung zur KI im öffentlichen Sektor ist jung und noch stark explorativ. Zuiderwijk, Chen und Salem (2021) zeigen in einem vielzitierten Literaturüberblick, dass viele Arbeiten konzeptionell, qualitativ und praxisgetrieben bleiben, und fordern eine stärker empirische, theoriegeleitete Forschung zu den tatsächlichen Implikationen des KI-Einsatzes für die öffentliche Governance. Tangi, Rodriguez Müller und Janssen (2025) entwickeln das Konzept der „KI-augmentierten Regierungstransformation“ und betonen, dass die Einführung von KI eine grundlegende sozio-technische Transformation von Organisation und Verfahren erfordert, nicht bloß den Zukauf von Werkzeugen. Mergel, Dickinson, Stenvall und Gascó (2023) verschieben den Blick entsprechend von der Frage, was KI kann, zur Frage, wie öffentliche Managerinnen und Manager Implementierung tatsächlich bewältigen.

Zwei weitere Stränge prägen den theoretischen Rahmen. Erstens die algorithmische Governance: Hillo, Vento und Erkkilä (2025) zeigen experimentell, dass Transparenz und menschliches Ermessen die wahrgenommene Legitimität automatisierter Entscheidungen sowohl bei Bürgerinnen und Bürgern als auch bei Verwaltungsführungskräften erhöhen – ein Befund aus dem nordischen Wohlfahrtskontext, der unmittelbar auf die Akzeptanzbedingung des eGovernment MONITOR verweist. Zweitens die kritische Perspektive: Valle-Cruz, García-Contreras und Gil-García (2024) systematisieren die „Schattenseiten“ der KI im Staat – von Verzerrungen und Fehlern über Opazität und Verantwortungsdiffusion bis zu Datenschutz- und Grundrechtsrisiken. Beide Stränge machen deutlich, dass KI-gestützte Wirkungsmessung nicht wertneutral ist: Sie kann Steuerung verbessern, aber auch Legitimität und Rechte gefährden, wenn die Governance fehlt.

Ein wiederkehrendes Motiv der Literatur ist die Rechenschaftslücke: Algorithmische Systeme können Entscheidungen so beschleunigen und verdichten, dass nachträglich kaum nachvollziehbar ist, warum eine bestimmte Bewertung zustande kam. Transparenz allein – die bloße Offenlegung, dass ein Algorithmus verwendet wird – garantiert noch keine

Rechenschaft, solange Funktionsweise und Datengrundlage nicht erklärbar sind (Valle-Cruz et al., 2024). Diese Spannung zwischen technischer Komplexität und demokratischer Nachvollziehbarkeit zieht sich durch die gesamte Debatte und ist für die Wirkungsmessung besonders heikel, weil Steuerungsentscheidungen auf den so erzeugten Kennzahlen aufbauen.

Quer zu diesen Strängen liegt die Frage des öffentlichen Mehrwerts und des Vertrauens. KI im Staat ist nicht nur an Effizienz zu messen, sondern am öffentlichen Wert, den sie stiftet – und dieser hängt entscheidend vom Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger ab. Tangi et al. (2025) und Mergel et al. (2023) verweisen darauf, dass Implementierung scheitert, wenn sie als rein technisches Effizienzprojekt missverstanden wird. Vertrauen ist zudem eine knappe, leicht zerstörbare Ressource: Ein einziger sichtbarer Fehler eines algorithmischen Systems kann die Akzeptanz vieler nützlicher Anwendungen beschädigen. Diese Einsicht prägt die nachfolgende Hypothesenprüfung, die Potenzial, Voraussetzungen und Governance bewusst als gleichrangige Bedingungen behandelt.

3 Hauptteil: Potenzial, Voraussetzungen und Governance

Der Hauptteil prüft die Forschungsfrage entlang dreier Hypothesen: Wo KI die Wirkungsmessung verbessert (H1), unter welchen organisationalen Voraussetzungen sie das tut (H2) und welche Governance dafür nötig ist (H3). Jede Hypothese wird mit der vorliegenden Evidenz konfrontiert und mit einer eigenständigen Bewertung abgeschlossen.

3.1 H1 – KI verbessert die Wirkungsmessung dort, wo sie von rückblickendem Reporting zu vorausschauender Steuerung übergeht

Der größte Mehrwert von KI für die Wirkungsmessung liegt nicht in der Automatisierung bestehender Berichte, sondern in der Funktionsverschiebung der Steuerung selbst. Klassisches kommunales Controlling erzeugt rückblickende Kennzahlen; KI-gestützte Datenanalyse kann diese Funktion zu einer aktiven, vorausschauenden Steuerung weiterentwickeln, indem sie Lagebilder beschleunigt, Trends und Anomalien früher sichtbar macht und Datenbestände verknüpft, die bisher isoliert vorliegen (Maake & Schultz, 2025). Die OECD dokumentiert in einer Analyse zahlreicher Anwendungsfälle quer durch die Kernfunktionen des Staates, dass KI die Verwaltung von der retrospektiven Berichterstattung hin zur aktiven Steuerung von Daten und intelligenten Systemen verschiebt – etwa in der Leistungserbringung, im Finanzmanagement oder in der Betrugs- und Korruptionsbekämpfung (OECD, 2024).

Konkret eröffnet dies drei Verbesserungsfelder für die kommunale Wirkungsmessung. Erstens die Frühwarnung: KI kann aus Verwaltungs-, Finanz- und Fachdaten Muster ableiten, die auf

sich abzeichnende Zielabweichungen hindeuten, und so die Steuerung von der Vergangenheits- zur Zukunftsorientierung verschieben. Zweitens die Datenintegration: Wirkungsmessung scheitert häufig an fragmentierten Datensilos; KI-Verfahren können heterogene Quellen zusammenführen und damit überhaupt erst belastbare Outcome-Indikatoren ermöglichen. Drittens die Qualität der Indikatoren selbst: Anomalie- und Mustererkennung kann blinde Flecken in bestehenden Kennzahlensystemen aufdecken. Maake und Schultz (2025) betonen jedoch, dass diese Potenziale nur dann zu echter Wirkungssteuerung führen, wenn die Analyse an Wirkungsziele rückgebunden ist und nicht bei technischer Spielerei verharret.

Solche Anwendungen sind keine Spekulation. In der Finanzsteuerung kann KI Abweichungen im Gebühren- und Ausgabegefüge früh erkennen und so an das Kernanliegen transparenter öffentlicher Finanzen anknüpfen. Im Bürgerservice liefern Interaktionsdaten – Anfragen, Bearbeitungszeiten, Zufriedenheit – eine Grundlage, um die Wirkung von Servicekanälen zu messen und zu verbessern. In der technischen Infrastruktur erlauben Sensor- und Bilddaten, von der Erkennung von Straßenschäden bis zur Glättewarnung, eine ergebnisorientierte Steuerung von Instandhaltung und Sicherheit (KDZ, o. J.; OECD, 2024). Gemeinsam ist diesen Feldern, dass KI die Lücke zwischen vorhandenen Daten und steuerungsrelevanter Information schließt – und damit Wirkungsmessung dort ermöglicht, wo sie bisher an fehlender Information scheiterte.

Zugleich markiert dies eine Grenze: KI misst, was sich in Daten abbildet, und übersieht, was nicht erfasst ist. Qualitative Wirkungen – Würde in der Pflege, Vertrauen in die Verwaltung, soziale Teilhabe – entziehen sich der reinen Datenanalyse und drohen verdrängt zu werden, wenn Steuerung sich auf das Messbare verengt. Wirkungsmessung mit KI braucht daher bewusst gesetzte, auch qualitative Indikatoren und eine kritische Reflexion darüber, was die Daten gerade nicht zeigen.

Die eigene Bewertung lautet daher: H1 ist gestützt, aber mit einer Präzisierung. Der Nutzen von KI für die Wirkungsmessung ist dort am größten, wo sie die Steuerungslogik verändert – von Output zu Outcome, von rückblickend zu vorausschauend –, und am geringsten, wo sie lediglich bestehende Berichte automatisiert. Entscheidend ist nicht die Rechenleistung, sondern die Verknüpfung von Analyse und Wirkungszielen.

3.2 H2 – Der Nutzen hängt an organisationalen Voraussetzungen, nicht an der Technologie

Die zweite Hypothese verschiebt den Blick von der Möglichkeit zur Voraussetzung. Die internationale Evidenz ist hier eindeutig: KI entfaltet ihren Wert nur in einem passenden organisationalen Umfeld. Maake und Schultz (2025) nennen Datenqualität und -

zugänglichkeit, strategische Verankerung, institutionelle Kapazität und Veränderungsmanagement als kritische Faktoren – allesamt Bedingungen, die mit Führung und Organisation, nicht mit Algorithmen zu tun haben. Rodriguez Müller, van Noordt und Tangi (2025) zeigen in einer Befragung von knapp 500 kommunalen Führungskräften in belgischen Gemeinden, dass die Bereitschaft zur KI-Adoption in der Entscheidungsfindung von institutionellen Druckfaktoren – zwingenden, normativen und nachahmenden – sowie von individuellen Wahrnehmungen der Technologie geprägt ist. Adoption ist damit ein sozialer und kein rein technischer Prozess.

Tangi et al. (2025) untermauern dies mit ihrem Konzept der sozio-technischen Transformation: KI verändert Rollen, Kompetenzen und Verfahren, und ohne diese Transformation bleibt die Technologie wirkungslos. Mergel et al. (2023) zeigen anhand konkreter Implementierungserfahrungen, dass die größten Hürden nicht in der Modellgüte, sondern in Beschaffung, Datenzugang, Kompetenzen und Akzeptanz liegen. Diese Befunde decken sich mit der von Zuiderwijk et al. (2021) konstatierten Forschungslücke: Es fehlt an empirischer, theoriegeleiteter Evidenz darüber, unter welchen Bedingungen KI in der Governance tatsächlich Wirkung erzielt. Für Gemeinden mit begrenzten Ressourcen ist dies eine doppelte Herausforderung, weil ihnen oft gerade die Daten-, Kompetenz- und Führungsvoraussetzungen fehlen, die größere Verwaltungen leichter aufbauen.

Besonders kritisch ist die Beschaffung. Da viele Gemeinden KI nicht selbst entwickeln, sondern einkaufen, entscheidet die Vergabe- und Vertragsgestaltung darüber, ob Transparenz, Datenhoheit und Anpassbarkeit gewahrt bleiben oder ob die Verwaltung in Abhängigkeit von schwer prüfbar Systemen gerät. Rodriguez Müller et al. (2025) zeigen, dass Adoption stark von Nachahmung geprägt ist – Gemeinden orientieren sich an dem, was andere tun. Dies birgt die Gefahr, unausgereifte Lösungen zu übernehmen, eröffnet aber auch die Chance, gute Praxis rasch zu verbreiten. Für kleine Gemeinden ist interkommunale Kooperation oft der einzige realistische Weg, die nötige Daten-, Rechts- und Technikkompetenz überhaupt aufzubauen.

Schließlich ist Führung der unterschätzte Faktor. Wirkungsorientierung scheitert selten an fehlenden Daten allein, sondern an einer Kultur, die Ergebnisse nicht einfordert. KI verstärkt bestehende Steuerungskulturen: In einer Organisation, die Wirkung ernst nimmt, liefert sie wertvolle Impulse; in einer Organisation ohne Wirkungsorientierung erzeugt sie Berichte, die niemand nutzt. Dass Maake und Schultz (2025) Führung und Veränderungsmanagement zu den kritischen Erfolgsfaktoren zählen, ist daher kein Zufall, sondern Kern der Sache.

Die eigene Bewertung: H2 ist klar gestützt. Wer KI-gestützte Wirkungsmessung einführen will, muss zuerst in Datenqualität, Daten-Governance, Kompetenzen und

Veränderungsmanagement investieren. Die Technologie ist der einfachste Teil; die Organisation ist der schwierige. Daraus folgt auch, dass eine reine Tool-Beschaffung – das Kaufen einer KI-Lösung ohne organisationale Verankerung – mit hoher Wahrscheinlichkeit zu „Schattensystemen“ ohne Steuerungsnutzen führt.

3.3 H3 – Ohne integrierte Governance aus DSGVO und KI-Verordnung untergräbt KI-gestützte Wirkungsmessung Vertrauen und Rechtmäßigkeit

Die dritte Hypothese betrifft den Rechts- und Legitimitätsrahmen. KI-gestützte Wirkungsmessung verarbeitet in der Regel personenbezogene Daten und unterliegt damit der Datenschutz-Grundverordnung, die Zweckbindung, Datenminimierung und Rechtmäßigkeit verlangt (Datenschutz-Grundverordnung, 2016; Datenschutzgesetz, 1999). Hinzu tritt seit 2024 die KI-Verordnung der EU, die KI-Systeme risikobasiert reguliert: Systeme mit hohem Risiko – wozu viele Anwendungen im öffentlichen Sektor zählen – unterliegen strengen Anforderungen an Risikomanagement, Datenqualität, Transparenz, menschliche Aufsicht und nachgelagerte Überwachung (Verordnung [EU] 2024/1689, 2024). Beide Regelwerke gelten parallel: Sobald ein KI-System personenbezogene Daten verarbeitet, sind DSGVO und KI-Verordnung gleichzeitig anwendbar.

Diese Governance ist kein bloßes Hindernis, sondern eine Bedingung der Wirksamkeit. Hillo et al. (2025) zeigen, dass Transparenz und menschliches Ermessen die Legitimität automatisierter Entscheidungen erhöhen – genau jene Elemente also, die die KI-Verordnung für Hochrisikosysteme vorschreibt. Umgekehrt belegen Valle-Cruz et al. (2024), wie Verzerrungen, Opazität und Verantwortungsdiffusion das Vertrauen untergraben, wenn Governance fehlt. Dass kommunale Strategien hier noch unausgereift sind, zeigt die international vergleichende Analyse kommunaler Politikdokumente von David, Yigitcanlar, Souza, Li, Cheong, Mehmood und Corchado (2024): Partizipative Erwägungen werden häufig genannt, während gerade Anpassungsfähigkeit, Erklärbarkeit, Nachhaltigkeit und Rechenschaft – die Kernelemente verantwortungsvoller KI – am seltensten vorkommen. Die OECD empfiehlt entsprechend, KI-Strategien mit klaren Zielen, zentraler Steuerung sowie kontinuierlichem Monitoring und Standards für algorithmische Transparenz, Datenschutz und Bias-Minderung zu verbinden (OECD, 2024).

Die KI-Verordnung konkretisiert diese Anforderungen über einen risikobasierten Ansatz: verbotene Praktiken, Hochrisikosysteme mit strengen Pflichten, Systeme mit Transparenzpflichten und Anwendungen mit minimalem Risiko (Verordnung [EU] 2024/1689, 2024). Für die kommunale Wirkungsmessung ist die Einordnung entscheidend, denn sobald Systeme Entscheidungen über Personen vorbereiten, drohen sie in den Hochrisikobereich zu

fallen, mit Pflichten zu Datenqualität, Protokollierung, menschlicher Aufsicht und Registrierung. Auf nationaler Ebene flankieren das Datenschutzgesetz und das E-Government-Gesetz diesen Rahmen und regeln Identifikation, Datenzugang und elektronische Kommunikation (Datenschutzgesetz, 1999; E-Government-Gesetz, 2004). Die Kunst der Governance besteht darin, diese Schichten – europäisch und national, KI- und datenschutzrechtlich – nicht als getrennte Compliance-Silos, sondern als integriertes Pflichtenheft zu behandeln.

Praktisch bedeutet dies, Governance früh und prozessual zu verankern: eine Datenschutz-Folgenabschätzung vor dem Einsatz, eine dokumentierte Risikoeinordnung nach der KI-Verordnung, klare Zuständigkeiten für die menschliche Aufsicht und eine verständliche Information der Betroffenen. Solche Vorkehrungen sind keine bürokratische Zusatzlast, sondern genau die Elemente, die nach der vorliegenden Evidenz Legitimität und Vertrauen erzeugen (Hillo et al., 2025). Governance wird so vom Hemmnis zum Qualitätsmerkmal der Wirkungssteuerung.

Die eigene Bewertung: H3 ist gestützt. Governance ist für die KI-gestützte Wirkungsmessung kein nachgelagertes Compliance-Thema, sondern der Enabler von Legitimität. Die Akzeptanzbedingung der österreichischen Bevölkerung – KI ja, aber mit menschlicher Entscheidungshoheit (Initiative D21 & TU München, 2024) – deckt sich mit den rechtlichen Anforderungen an menschliche Aufsicht. Eine Verwaltung, die DSGVO und KI-Verordnung integriert und transparent umsetzt, gewinnt nicht nur Rechtssicherheit, sondern auch das Vertrauen, ohne das Wirkungssteuerung politisch nicht tragfähig ist.

4 Diskussion

Die vorgeschlagene Stoßrichtung – KI als Enabler vorausschauender Wirkungssteuerung innerhalb einer integrierten Governance – ist nicht konfliktfrei. Drei Zielkonflikte sind offenzulegen.

4.1 Zielkonflikt I: Analytische Tiefe versus Datenschutz

Je mehr Daten KI verknüpft, desto aussagekräftiger die Wirkungsmessung – und desto größer die Spannung zu Zweckbindung und Datenminimierung der DSGVO (Datenschutz-Grundverordnung, 2016). Eine umfassende Verknüpfung von Fach-, Finanz- und Personendaten kann Steuerung verbessern, aber auch in eine flächendeckende Profilbildung kippen. Der Konflikt ist nicht auflösbar, aber gestaltbar: durch Datenschutz-Folgenabschätzungen, Pseudonymisierung und eine bewusste Beschränkung auf wirkungsrelevante, aggregierte Indikatoren statt personenbezogener Einzelauswertung. Die

kritische Literatur warnt zu Recht vor der Eigendynamik einmal verfügbarer Datenmacht (Valle-Cruz et al., 2024).

Hilfreich ist hier die Unterscheidung zwischen personenbezogener und aggregierter Wirkungsmessung: Für die Steuerung auf Programm- und Leistungsebene genügen häufig aggregierte, anonymisierte Kennzahlen, die den datenschutzrechtlichen Konflikt deutlich entschärfen, ohne den Steuerungsnutzen zu schmälern. Erst dort, wo Einzelfallentscheidungen über Personen unterstützt werden, verschärfen sich die Anforderungen – und genau dort greifen die Hochrisikopflichten der KI-Verordnung (Verordnung [EU] 2024/1689, 2024).

4.2 Zielkonflikt II: Automatisierung und Effizienz versus menschliche Entscheidungshoheit

KI verspricht Effizienz, doch die Legitimität der Verwaltung hängt an der menschlichen Verantwortung für Entscheidungen. Hillo et al. (2025) zeigen, dass menschliches Ermessen die Legitimität erhöht; die KI-Verordnung verlangt menschliche Aufsicht für Hochrisikosysteme (Verordnung [EU] 2024/1689, 2024); und die Bevölkerung knüpft ihre Zustimmung an ebendiese Bedingung (Initiative D21 & TU München, 2024). Wer KI-gestützte Wirkungsmessung so weit treibt, dass sie Entscheidungen faktisch determiniert, riskiert Akzeptanzverluste. Der Konflikt mahnt zu einem Modell, in dem KI Entscheidungen vorbereitet, aber nicht ersetzt – „human in the loop“ als Gestaltungsprinzip, nicht als Floskel.

4.3 Zielkonflikt III: Standardisierung versus kommunale Autonomie und Ressourcengleichheit

Zentrale Datenplattformen und einheitliche Standards erhöhen die Vergleichbarkeit und senken die Einstiegshürden, können aber die Autonomie der Gemeinden einschränken und kleine, ressourcenschwache Gemeinden benachteiligen, denen Kapazität und Kompetenz fehlen (Rodriguez Müller et al., 2025; Maake & Schultz, 2025). Ohne unterstützende Strukturen droht eine digitale Spaltung zwischen großen und kleinen Verwaltungen. Der Konflikt verlangt geteilte Infrastruktur und Kompetenzbündelung – etwa über interkommunale Kooperation oder zentrale Unterstützungsangebote –, ohne die lokale Steuerungshoheit zu entwerten.

4.4 Limitationen

Die Argumentation unterliegt Einschränkungen. Erstens ist die Evidenzbasis überwiegend explorativ und konzeptionell; belastbare kausale Wirkungsnachweise für KI in der Governance fehlen weitgehend (Zuiderwijk et al., 2021). Zweitens sind die meisten empirischen Studien international – belgische, nordische oder global vergleichende Kontexte –, sodass die

Übertragung auf österreichische Gemeinden mit Vorsicht zu erfolgen hat. Drittens ist die zentrale Praxisquelle des KDZ einordnend, nicht empirisch (KDZ, o. J.). Viertens ist die KI-Verordnung erst im Übergang: Die strengen Pflichten für Hochrisikosysteme greifen schrittweise, sodass die Governance-Praxis sich erst herausbildet (Verordnung [EU] 2024/1689, 2024).

Hinzu kommt eine methodische Limitation der Wirkungsmessung selbst: Korrelationen, die KI in Daten findet, sind nicht automatisch kausale Wirkungen. Die Gefahr, statistische Muster mit politischer Wirkung zu verwechseln, ist real und verlangt eine sorgfältige Interpretation durch fachkundige Menschen. KI liefert Hinweise, nicht Beweise – eine Unterscheidung, die in der Steuerungspraxis unter Effizienzdruck leicht verloren geht.

4.5 Übertragbarkeit auf die österreichische Verwaltungspraxis

Für die österreichische Praxis sind die Befunde anschlussfähig. Mit dem E-Government-Gesetz und einer vergleichsweise weit entwickelten Register- und Identitätslandschaft bestehen Voraussetzungen für datenbasierte Steuerung (E-Government-Gesetz, 2004; Digital Austria, o. J.). Die hohe E-Government-Nutzung und die KI-Aufgeschlossenheit der Bevölkerung bilden einen günstigen Akzeptanzrahmen (Initiative D21 & TU München, 2024). Das KDZ stellt mit Seminaren, Blog und Tools bereits Brücken zwischen KI-Grundlagen, Rechtsrahmen und kommunaler Praxis bereit (KDZ, o. J.). Naheliegend ist zudem die Verbindung mit etablierten Qualitäts- und Steuerungsinstrumenten: KI-gestützte Wirkungsindikatoren könnten an bestehende Steuerungs- und Qualitätsmodelle andocken, statt ein paralleles System zu bilden.

Konkret könnten KI-gestützte Wirkungsindikatoren an bestehende Steuerungs- und Qualitätsinstrumente andocken – etwa an kommunale Kennzahlensysteme oder an das CAF-Qualitätsmodell, das die öffentliche Verwaltung ohnehin zur Selbstbewertung nutzt. So entstünde kein paralleles KI-System, sondern eine datengestützte Vertiefung etablierter Steuerung. Die internationale Evidenz mahnt zugleich, gerade die schwächer ausgeprägten Elemente verantwortungsvoller KI – Erklärbarkeit, Rechenschaft und Nachhaltigkeit – von Beginn an mitzudenken, statt sie nachzurüsten (David et al., 2024; OECD, 2024).

Ein realistischer Einstieg für österreichische Gemeinden liegt daher weniger in ambitionierten Vollsystemen als in eng umgrenzten, datenschutzkonformen Pilotanwendungen mit klarem Wirkungsbezug – etwa einem Frühwarnindikator im Finanzhaushalt oder einer Qualitätsauswertung im Bürgerservice. Solche Piloten erlauben es, Governance, Datenqualität und Kompetenzen schrittweise aufzubauen und Vertrauen durch sichtbare, kontrollierte Erfolge zu schaffen, statt mit einem Großprojekt früh Akzeptanz zu riskieren (Mergel et al., 2023).

4.6 Eigene Position und ihre Grenzen

Die hier vertretene Position privilegiert eine vorsichtige, governance-zentrierte Einführung von KI gegenüber einer technologiegetriebenen Beschleunigung. Wer den Effizienzgewinn höher gewichtet, wird raschere Automatisierung befürworten; wer Grundrechts- und Legitimitätsrisiken in den Vordergrund stellt, wird noch zurückhaltender sein. Die Argumentation beansprucht nicht, den einzig richtigen Weg zu benennen, sondern den unter der gegenwärtigen – überwiegend explorativen – Evidenz am besten begründbaren. Sie bleibt offen für Korrektur, sobald belastbare, österreichspezifische Wirkungsnachweise vorliegen.

5 Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Forschungsfrage lässt sich klar beantworten: KI-gestützte Datenanalyse verbessert die kommunale Wirkungsmessung vor allem dort, wo sie die Steuerung von rückblickendem Reporting zu vorausschauender, anomaliesensibler Outcome-Steuerung weiterentwickelt (H1) – vorausgesetzt, die organisationalen Bedingungen Datenqualität, Kompetenz, Strategie und Veränderungsmanagement sind erfüllt (H2) – und eingebettet in eine integrierte Governance aus DSGVO und KI-Verordnung, die Transparenz, menschliche Aufsicht und Legitimität sichert (H3). Governance ist dabei nicht die Bremse, sondern die Bedingung der Wirksamkeit. Daraus ergeben sich fünf Handlungsempfehlungen mit klarer Zuordnung von Verantwortung, Maßnahme und Zeithorizont:

1. **Pilot „Wirkungs-Cockpit“ mit Frühwarnindikatoren.** Wer: Gemeinden bzw. Städtebund gemeinsam mit dem KDZ. Was: ein datenschutzkonformer Pilot, der ausgewählte Wirkungsziele mit KI-gestützter Anomalie- und Frühwarnanalyse unterlegt. Bis wann: erster Pilot bis Ende 2027 (Maake & Schultz, 2025; OECD, 2024).
2. **Integrierter KI-Governance-Rahmen für Kommunen.** Wer: Bundeskanzleramt/Digital Austria und Länder. Was: Standardvorlagen für die Risikoklassifizierung nach KI-Verordnung samt Datenschutz-Folgenabschätzung und verpflichtender menschlicher Aufsicht. Bis wann: vor dem vollen Wirksamwerden der Hochrisiko-Pflichten im August 2026 (Verordnung [EU] 2024/1689, 2024; Datenschutz-Grundverordnung, 2016).
3. **Daten-Governance- und Datenqualitätsprogramm.** Wer: Gemeinden, unterstützt durch interkommunale Kooperation. Was: Aufbau von Metadaten, Datenqualitätskennzahlen und Zugriffsregeln als Fundament jeder Wirkungsanalyse. Bis wann: laufend ab 2026 (Maake & Schultz, 2025; Tangi et al., 2025).
4. **Kompetenz- und Schulungsoffensive.** Wer: KDZ und Verwaltungsakademien. Was: kombinierte Qualifizierung in Datenkompetenz, KI-Grundlagen sowie KI-Verordnung

und Datenschutz für Führungs- und Fachkräfte. Bis wann: bis 2027 (Mergel et al., 2023; Rodriguez Müller et al., 2025).

5. **Verbindliche menschliche Entscheidungshoheit.** Wer: kommunale Leitungen und Gemeinderäte. Was: organisatorische Verankerung des „human in the loop“ als Legitimitäts- und Akzeptanzanker, inklusive Transparenz gegenüber Bürgerinnen und Bürgern. Bis wann: mit jeder KI-Einführung, beginnend 2026 (Hillo et al., 2025; Initiative D21 & TU München, 2024).

Diese Empfehlungen folgen einer gemeinsamen Logik: Sie behandeln Technologie, Organisation und Governance nicht nacheinander, sondern zusammen. Wer nur in Werkzeuge investiert, erhält Schattensysteme; wer nur Governance aufbaut, verschenkt Potenzial; wer nur Kompetenzen schult, ohne Datenqualität zu sichern, bleibt steuerungsblind. Der Mehrwert entsteht erst im Zusammenspiel der drei Dimensionen.

Insgesamt zeigt die Analyse, dass KI die Wirkungsmessung in der Kommunalverwaltung substanziell verbessern kann – aber nicht als Selbstzweck und nicht ohne Voraussetzungen. Der entscheidende Hebel ist nicht die Anschaffung von Technologie, sondern die Verbindung von vorausschauender Analyse, organisationaler Reife und vertrauenswürdiger Governance. Wo diese drei zusammenkommen, wird KI vom Effizienzversprechen zum echten Steuerungsgewinn für eine wirkungsorientierte, rechtsstaatliche Verwaltung.

Literaturverzeichnis

- Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016. Amtsblatt der Europäischen Union, L 119, 1–88. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>
- Datenschutzgesetz (DSG), BGBl. I Nr. 165/1999 i.d.g.F. (geltende Fassung, konsolidiert). Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS). <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001597>
- David, A., Yigitcanlar, T., Desouza, K. C., Li, R. Y. M., Cheong, P. H., Mehmood, R., & Corchado, J. (2024). Understanding local government responsible AI strategy: An international municipal policy document analysis. *Cities*, 155, 105502. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105502>
- Digital Austria. (o. J.). Verwaltung – Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Österreich. Bundesministerium/Bundeskanzleramt Österreich. <https://www.digitalaustria.gv.at/verwaltung.html>
- E-Government-Gesetz (E-GovG), BGBl. I Nr. 10/2004 i.d.g.F. (geltende Fassung, konsolidiert). Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS). <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003230>
- Hillo, J., Vento, I., & Erkkilä, T. (2025). Algorithmic governance: Experimental evidence on citizens' and public administrators' legitimacy perceptions of automated decision-making. *Public Administration*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1111/padm.70028>
- Initiative D21 & Technische Universität München. (2024). eGovernment MONITOR 2024. Initiative D21. <https://initiatived21.de/publikationen/egovernment-monitor/2024>
- KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung. (o. J.). Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung – Chancen für Gemeinden [Blogbeitrag]. KDZ. <https://www.kdz.eu/de/aktuelles/blog/kuenstliche-intelligenz-der-oeffentlichen-verwaltung-chancen-fuer-gemeinden>
- Maake, G., & Schultz, C. M. (2025). Using AI in performance management: A global analysis of local government practices. *Administrative Sciences*, 15(10), 392. <https://doi.org/10.3390/admsci15100392>
- Mergel, I., Dickinson, H., Stenvall, J., & Gascó, M. (2023). Implementing AI in the public sector. *Public Management Review*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2231950>

OECD. (2024). Governing with artificial intelligence: The state of play and way forward in core government functions. OECD Publishing.

https://www.oecd.org/en/publications/governing-with-artificial-intelligence_26324bc2-en.html

Rodriguez Müller, A. P., van Noordt, C., & Tangi, L. (2025). Understanding the adoption of artificial intelligence in local government decision-making: The influence of institutional pressures and managerial perceptions. *Public Administration*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1111/padm.70033>

Tangi, L., Rodriguez Müller, A. P., & Janssen, M. (2025). AI-augmented government transformation: Organisational transformation and the sociotechnical implications of artificial intelligence in public administrations. *Government Information Quarterly*, 42(3), 102055. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2025.102055>

Valle-Cruz, D., García-Contreras, R., & Gil-Garcia, J. R. (2024). Exploring the negative impacts of artificial intelligence in government: The dark side of intelligent algorithms and cognitive machines. *International Review of Administrative Sciences*, 90(2), 353–368. <https://doi.org/10.1177/00208523231187051>

Verordnung (EU) 2024/1689 (KI-Verordnung / Artificial Intelligence Act) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024. *Amtsblatt der Europäischen Union*, L, 2024/1689. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>

Zuiderwijk, A., Chen, Y.-C., & Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. *Government Information Quarterly*, 38(3), 101577. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577>