

Schriftleitung: Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider, BfDI, Bonn • Prof. Dr. Nikolaus Forgó, Universität Wien • Prof. Dr. Christian Heinze, Universität zu Köln • Prof. Dr. Hannah Ruschemeier, Universität Osnabrück • Prof. Dr. Christoph Sorge, Universität des Saarlandes

Herausgeberschaft: PD Dr. Anna K. Bernzen, Raue/Universität Regensburg • Prof. Dr. Dominik Brodowski, Universität des Saarlandes • Prof. Dr. Matthias Grabmair, TU München • Prof. Dr. Antonio Krüger, DFKI, Saarbrücken • Prof. Dr. Lea Katharina Kumkar, Universität Trier • Prof. Dr. Mario Martini, Uni BW München/FÖV Speyer • Prof. Dr. Paulina Jo Pesch, Universität Erlangen-Nürnberg • Prof. Dr. David Roth-Isigkeit, Universität Speyer • Prof. Dr. Björn Steinrötter, Universität Potsdam • Prof. Dr. Christiane Wendehorst, Universität Wien

Herausgeberbeirat: Prof. Dr. Axel Adrian, Notar, Nürnberg • Prof. Dr. Tabea Bauermeister, Universität Regensburg • Jan Martin Bornscheuer, Leiter des IT-Referats im Justizministerium Baden-Württemberg, Stuttgart • RA Tom Braegelmann, ANNERTON, Berlin • Prof. Dr. Martin Ebers, Universität Tartu (Estland) • Tobias Haar, LL.M., MBA, General Counsel Aleph Alpha GmbH, Heidelberg • Dr. Robert Kilian, CEO CertifAI/Vorstand KI Bundesverband, Hamburg/Berlin • Dr. Stefan Krätschmer, IBM, Ehningen • Prof. Dr. Sarah Legner, Universität Kiel • RAin Marieke Merkle, Noerr, München • Prof. Dr. Rainer Mühlhoff, Universität Osnabrück • Prof. Dr. Wolfgang Nejdli, Universität Hannover • Paul Nemitz, M.C.L., EU-Kommission, Brüssel • Prof. Dr. Boris Paal, TU München • Prof. Dr. Alexander Radbruch, ZMDT, Uniklinik Bonn • Prof. Dr. Alexander Steen, Universität Greifswald • Dr. Bernhard Walti, Liquid Legal Institute e.V., München

Kooperationen: GI – Gesellschaft für Informatik • DFKI – Deutsches Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz GmbH • KI Bundesverband • ZMDT – Zentrum für medizinische Datennutzbarkeit und Translation

Editorial

Fabian Mehring

Von der digitalen zur agentischen Verwaltung: KI als Benzin im Motor der Staatsmodernisierung!

Die Welt ist in Bewegung geraten – geopolitisch, technologisch und ökonomisch. Russland führt Krieg in Europa, die transatlantische Partnerschaft verändert sich und zwischen den USA und China tobt ein harter Wettbewerb um Technologien, Daten, Rohstoffe und wirtschaftliche Stärke. Für Europa folgt daraus eine klare Aufgabe: Wir müssen stärker aus eigener Kraft handeln und uns auf uns selbst verlassen können.

Das bedeutet weder Abschottung noch digitale Autarkie. Deutschland lebt von offenen Märkten, internationalem Austausch und globaler Zusammenarbeit. Aber Offenheit ist etwas anderes als Abhängigkeit. Bei Energie und Rohstoffen haben wir gelernt, welchen Preis strategische Abhängigkeiten haben können. Bei Cloud-Infrastrukturen, Halbleitern und Künstlicher Intelligenz sollten wir diesen Fehler nicht wiederholen.

Technologische Souveränität ist zu einer Schlüsselfrage staatlicher Souveränität geworden. Europas Handlungsfähigkeit entscheidet sich nicht allein daran, welche Technologien wir entwickeln. Sie entscheidet sich ebenso daran, ob unser Staat mit der Geschwindigkeit des technologischen Wandels Schritt halten kann.

I. Ein analoger Staat kann keine digitale Zukunft organisieren

Deutschland verfügt über eine leistungsfähige Verwaltung. Gleichzeitig erleben Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen den Staat zu häufig als kompliziert, langsam und schwer zugänglich. Verfahren dauern zu lange, Zuständigkeiten sind komplex und noch immer werden Menschen zu Datenboten zwischen Behörden. Ein langsamer Staat verliert wirtschaftliche Dynamik, verschwendet Fachkräfte und verspielt Vertrauen.

Der demografische Wandel verschärft das Problem: Mehr Aufgaben treffen auf weniger Personal. Wir können die Verwaltung von morgen deshalb nicht einfach personell fort-schreiben. Wir müssen ihre Produktivität erhöhen.

Künstliche Intelligenz kann dafür zum entscheidenden Hebel werden. Nicht als Ersatz für den Menschen, sondern als Werkzeug, das Wissen verfügbar macht, Routinen übernimmt und Verfahren vorbereitet. So schafft sie Beschäftigten mehr Zeit für das, worauf es im Staat ankommt: beurteilen, beraten, entscheiden und Verantwortung übernehmen.

II. Vom digitalen zum agentischen Rathaus

Bislang bedeutete Verwaltungsdigitalisierung häufig, analoge Verfahren ins Internet zu übertragen. Aus dem Papierformular wurde ein PDF, aus dem Gang zum Amt ein Online-Antrag und aus dem Aktenordner eine digitale Ablage. Das war notwendig. Aber es reicht nicht mehr.

Die nächste Entwicklungsstufe ist die agentische Verwaltung: KI-Systeme, die innerhalb klarer Leitplanken Aufgaben vorbereiten, Prozesse verbinden und standardisierbare Arbeitsschritte selbstständig erledigen können.

Heute müssen Bürgerinnen und Bürger häufig wissen, welche Behörde zuständig ist, welches Formular sie benötigen und welche Nachweise einzureichen sind. Morgen sollte im Idealfall das Anliegen genügen – und die digitale Verwaltung organisiert den Weg zum Ergebnis. Nicht mehr der Mensch navigiert durch die Verwaltung. Die Verwaltung navigiert für den Menschen.

Gerade für Kommunen liegt darin eine enorme Chance. Das Rathaus ist für viele Menschen der unmittelbarste Berührungspunkt mit dem Staat. Wenn KI Routinearbeit übernimmt, Wissen erschließt und Verfahren beschleunigt, entsteht im besten Fall mehr menschliche Verwaltung: mehr Zeit für komplizierte Fälle, persönliche Beratung und verantwortungsvolle Entscheidungen.

Dabei gilt eine entscheidende Grenze: Staatliche Verantwortung darf nicht im Algorithmus verschwinden. Je leistungsfähiger KI-Systeme werden, desto wichtiger werden nachvollziehbare Zuständigkeiten, rechtssichere Verfahren und die Frage, wo zwingend ein Mensch entscheiden muss. Wir brauchen Leitplanken für Innovation – keine Stoppschilder vor der Zukunft.

III. Erst vereinfachen, dann digitalisieren, dann automatisieren

Wer KI in die Verwaltung bringen will, darf nicht die Bürokratie von gestern mit der Technologie von morgen automatisieren. Der richtige Dreiklang lautet: erst entbürokratisieren, dann digitalisieren, anschließend automatisieren. Ein schlechter Prozess wird nicht dadurch gut, dass er digital abläuft.

Deshalb setzen wir in Bayern bereits bei der Entstehung von Recht an. Mit dem Digitalcheck wirken wir darauf hin, dass

neue Regelungen von Beginn an digital vollziehbar gestaltet werden. Gleichzeitig optimieren wir bestehende Verwaltungsprozesse. Mit unseren BayernPackages stellen wir digitale Verwaltungsleistungen standardisiert und gemeinsam mit den Kommunen bereit. Mit FAZID verlagern wir die Abwicklung des kompletten Förderwesens unseres Landes auf eine voll-digitale Plattform.

Kurzum: Unser Anspruch ist größer als die Digitalisierung einzelner Formulare. Wir wollen den digitalen Servicestaar der Zukunft bauen.

IV. Digitale Souveränität ist staatliche Handlungsfähigkeit

Je digitaler der Staat wird, desto relevanter wird die Frage, auf welchem technologischen Fundament er steht. Wer seine Verwaltung vollständig digitalisiert, schafft kritische Abhängigkeiten. Verwaltungsmodernisierung und digitale Souveränität gehören deshalb zusammen.

Mit dem „Souveränen Arbeitsplatz Bayern“ erproben wir unabhängige digitale Alternativen für den Verwaltungsarbeitsplatz von morgen. In einer ersten Testphase geschieht dies an einem Fünftel unserer Arbeitsplätze. Perspektivisch geht es um einen technologisch souveränen Arbeitsplatz, der auf allen föderalen Verwaltungsebenen skalierbar sein soll.

Dabei geht es nicht darum, internationale Anbieter auszusperrern. Digitale Souveränität heißt Wahlfreiheit – nicht Abschottung. Der Staat muss jedoch Anbieter wechseln und kritische Funktionen auch bei veränderten wirtschaftlichen oder geopolitischen Rahmenbedingungen aufrechterhalten können. Souverän ist nicht, wer alles selbst macht. Souverän ist, wer selbst entscheiden kann.

V. KI muss raus aus dem Schaufenster und rein in den Maschinenraum

Deutschland hat genug über Pilotprojekte gesprochen. Entscheidend ist jetzt, wie aus guten Experimenten skalierbare Lösungen werden. Mit der BayernKI stellen wir allen Beschäftigten der Staatsverwaltung leistungsfähige KI-Werkzeuge zur Verfügung. Gemeinsam mit GovRadar erproben wir, wie KI Beschaffungs- und Vergabeverfahren effizienter machen kann. Zusammen mit unseren Kommunen entwickeln wir Anwendungen dort, wo der Staat unmittelbar auf die Lebenswirklichkeit der Menschen trifft: im Rathaus und im Landratsamt. Mit dem Forschungsprojekt MEiKI schaffen wir Grundlagen dafür, KI verantwortungsvoll und skalierbar in Kommunen einzusetzen. Denn nicht jede Kommune sollte das digitale Rad neu erfinden müssen. Wo eine Anwendung funktioniert, muss unser Ziel sein, daraus eine Lösung für viele zu machen.

Wie konkret dieser Nutzen sein kann, zeigen Projekte in Nürnberg, im Landkreis Augsburg und in Roth. KI unterstützt dort unter anderem bei der Bearbeitung von Wohngeld- und Jugendhilfeleistungen sowie bei der Antragstellung. Das verbessert die Bearbeitungsqualität, spart Zeit und erleichtert den Zugang zur Verwaltung.

Darin liegt das Versprechen des agentischen Rathauses: Technologie macht den Staat nicht unpersönlicher, sondern einfacher, schneller und menschlicher. Die beste Verwaltungs-KI ist dabei nicht diejenige mit den meisten Funktionen. Es ist diejenige, deren Wirkung die Menschen spüren.

VI. Aus Leuchttürmen muss ein Lichtermeer werden

Die entscheidende Aufgabe der kommenden Jahre besteht darin, aus einzelnen Erfolgsprojekten eine neue Normalität für das KI-Zeitalter zu machen. Deutschland hat kein Erkenntnisproblem mehr – wir haben ein Skalierungsproblem.

KI darf nicht länger in Pilotprojekten stecken bleiben. Was funktioniert, muss standardisiert, rechtssicher nachnutzbar und skalierbar werden. Es ergibt weder technologisch noch volkswirtschaftlich Sinn, wenn tausende Kommunen dieselben Probleme parallel lösen und eigene Anwendungen entwickeln. Unser Prinzip muss lauten: einmal klug entwickeln, vielfach erfolgreich einsetzen.

Der Föderalismus kann dabei seine Stärke ausspielen: Er schafft Räume zum Experimentieren und ermöglicht unterschiedliche Lösungswege. Aber aus föderaler Vielfalt darf keine digitale Kleinstaaterei werden. Der Wettbewerb um die beste Idee ist sinnvoll. Die tausendfache Entwicklung derselben Lösung ist es nicht.

Bund, Länder und Kommunen müssen deshalb konsequenter gemeinsame Standards schaffen, Schnittstellen öffnen und erfolgreiche Lösungen teilen. Aus digitalen Leuchttürmen muss ein KI-Lichtermeer werden.

VII. Souveränität braucht Skalierung

Wenn Europa im KI-Zeitalter technologisch souverän sein will, braucht es nicht nur gute Regulierung, sondern auch eigene technologische Stärke. Dabei gilt es, internationale Partnerschaften zu pflegen und offene Märkte zu verteidigen.

Gleichzeitig müssen wir handlungsfähig bleiben, wenn sich Interessen, Lieferketten oder geopolitische Rahmenbedingungen verändern. Das gilt für Energie und Rohstoffe genauso wie für Cloud-Infrastrukturen, Datenräume und KI.

Deutschland und Europa verfügen über exzellente Forschung, innovative Unternehmen, einen starken Mittelstand, eine lebendige Start-up-Szene und eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung. Was uns noch zu häufig fehlt, ist die Fähigkeit, diese Stärken zu verbinden und Lösungen schnell in die Breite zu bringen.

Unser Ziel muss ein moderner Digitalstaat im Herzen Europas sein, der nicht durch seine Bürokratie auffällt, sondern durch das, was er möglich macht: weniger Aufwand für Bürgerinnen und Bürger, bessere Werkzeuge für Beschäftigte, schnellere Verfahren für die Wirtschaft – und mehr Zeit für Aufgaben, bei denen menschliche Urteilskraft, Empathie und Verantwortung unverzichtbar bleiben.

VIII. Der Staat soll vom Verwalter zum Ermöglicher werden

Der Weg in eine agentische Behördenwelt ist weit mehr als das nächste Digitalisierungsprojekt. Es geht um ein neues Betriebssystem für unseren Staat.

Künstliche Intelligenz eröffnet die Möglichkeit, Verwaltung nicht nur digital abzubilden, sondern Prozesse grundlegend neu zu organisieren. Digitale Souveränität schafft den technologischen Handlungsspielraum. Das Recht muss den Rahmen setzen, in dem Innovation möglich wird, ohne Verantwortung, Nachvollziehbarkeit und demokratische Kontrolle zu verlieren. Wir müssen technologische Möglichkeiten und rechtsstaatliche Prinzipien, Innovationsgeschwindigkeit und Rechtssicherheit, Automatisierung und menschliche Verantwortung von Anfang an zusammendenken. Gutes Recht kann dabei selbst zum Innovationstreiber werden: indem es klare Verantwortlichkeiten definiert, Rechtssicherheit schafft und Räume eröffnet, in denen neue Technologien verantwortungsvoll erprobt und skaliert werden können.

Denn am Ende entscheidet sich der Erfolg der digitalen Transformation nicht an Rechenleistung, Modellgrößen oder der Zahl neuer KI-Projekte. Er entscheidet sich bei den Menschen: Wird der Bauantrag schneller bearbeitet? Kommt die Sozialleistung zügiger an? Muss ein Unternehmen dieselben Daten zum fünften Mal an eine Behörde schicken? Haben Beschäftigte mehr Zeit für schwierige Fälle statt für Routinearbeit?

In Bayern wollen wir diesen Weg entschlossen weitergehen – mit Tempo, Pragmatismus und dem Anspruch, aus technologischem Fortschritt konkreten Mehrwert für die Menschen und Unternehmen in unserer Heimat zu generieren. KI ist dabei unser Trumpf gegen Bürokratie und Demografie – und für unsere Demokratie.

Die entscheidende Frage des KI-Zeitalters lautet für uns nicht, ob Maschinen künftig Aufgaben für den Staat erledigen werden. Das werden sie. Entscheidend ist, ob es uns gelingt, ihre Fähigkeiten so in unseren Rechtsstaat einzubauen, dass Technologie unsere staatliche Handlungsfähigkeit stärkt, ohne menschliche Verantwortung zu ersetzen.

Der Staat der Zukunft ist nicht digital, weil er Formulare ins Internet stellt. Er ist digital, wenn Technologie den Menschen Arbeit abnimmt, Verfahren einfacher macht und dem Staat wieder mehr Kraft zum Gestalten gibt. Genau das ist die Idee der agentischen Verwaltung: ein schlanker Staat, der weniger verwaltet und mehr ermöglicht!



Dr. Fabian Mehring

ist Bayerischer Staatsminister für Digitales.
© StMD Anne Hufnagl