

KI und Sozialstaat: Eine Frage der Gestaltung

Von Florian TheiBing

Land unter im Sozialamt einer deutschen Großstadt: Die Bearbeitung von Anträgen auf Hilfe zur Pflege dauert teils so lange, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil der Antragstellenden bis zum Bescheid bereits verstorben ist. Der Grund: Unvollständige und fehlerhafte Anträge führen zu einem enormen manuellen Prüfaufwand, Rückfragen und Verzögerungen bei der Antragsbearbeitung. Im Rahmen eines Förderprogramms des Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) führt das Sozialamt nun ein KI-gestütztes Web-Tool ein, das Antragstellende durch den Antragsprozess führt und die eingereichten Unterlagen für die Sachbearbeitung aufbereitet. Dadurch soll die Antragsqualität verbessert werden, um Rückfragen und Anforderungen von fehlenden Unterlagen zu reduzieren und die Bearbeitungszeit zu verkürzen. Tatsächlich scheint es zu funktionieren: Die Gesamtdurchlaufzeit eines Antrags sinkt um 45 %.¹

Szenenwechsel. Im Mai 2026 gibt die Bayerische Staatsregierung den Entwurf eines »5. Modernisierungsgesetzes«² in die Verbandsanhörung. Unter anderem soll das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz in Artikel 10 um folgenden Satz erweitert werden: »Die Durchführung von Verwaltungsverfahren mittels vollständig automatischer Einrichtungen und der Einsatz von Künstlicher Intelligenz sind vorbehaltlich anderer Vorgaben zulässig.« Ein kleiner Satz mit großer Wirkung: Damit schafft Bayern als erstes Bundesland die gesetzliche Grundlage, um Ermessensentscheidungen künftig vollautomatisch durch KI-Systeme treffen zu lassen. Laut dem Chef der bayerischen Staatskanzlei Florian Herrmann schreibt Bayern damit Rechtsgeschichte.³

Dritte Szene: Im Oktober 2024 reichen 15 zivilgesellschaftliche Organisationen vor dem französischen Verwaltungsgerichtshof eine Klage gegen die Nationale Kasse für Familienbeihilfen (CNAF) ein – wegen Verstößen gegen den Datenschutz und das Diskriminierungsverbot. Ein auf maschinellem Lernen basierendes Scoring-System der CNAF hatte monatlich die Daten von über 32 Millionen Leistungsempfängern ausgewertet und automatisiert mehr als 13 Millionen »Verdachtswerte« für möglichen Sozialleistungsbetrug generiert. Wer einen hohen Verdachtswert erhielt, wurde kontrolliert. Das Problem: Der Algorithmus stuft Menschen mit geringem Einkommen, Arbeitslosigkeit, Bezug von Mindesteinkommen oder Behindertenleistungen systematisch als verdächtiger ein – er trifft also überproportional ohnehin vulnerable Gruppen.⁴

Die drei Beispiele verdeutlichen: KI ist in der (Sozial-) Verwaltung angekommen. Die häufigsten KI-Anwendungen⁵

sind dabei Chatbots, die auf großen Sprachmodellen (*Large Language Models* bzw. LLMs) basieren und Sachbearbeitende beim Schreiben von Bescheiden unterstützen oder Bürger:innenanfragen beantworten.⁶ Mustererkennende Systeme wiederum unterstützen die Sozialplanung, indem sie große Datenmengen durchforsten und verborgene Zusammenhänge sichtbar machen. Das größte Wachstums- und Transformationspotenzial für die öffentliche Verwaltung hat aber die agentische KI. KI-Agenten sind digitale Systeme, die ihre Umgebung wahrnehmen, mit einem gewissen Grad an Autonomie handeln und dabei Werkzeuge einsetzen, um spezifische Ziele zu erreichen und sich an veränderte Eingaben und Kontexte anzupassen.⁷ Anders als KI-Chatbots wie ChatGPT antworten sie also nicht nur auf einzelne Anfragen, sondern planen ihr Vorgehen, treffen Entscheidungen und greifen auf Datenbanken, Internetdienste oder andere Programme zu. Durch diese »Handlungsfähigkeit«⁸ können KI-Agenten in Verwaltungsprozessen eigenständig Aufgaben bearbeiten, die bisher durch die Sachbearbeitung wahrgenommen wurden.

Agentische KI ist auf dem Vormarsch

Am Beispiel eines Antragsverfahrens für eine Sozialleistung lassen sich die vielfältigen Anwendungsbereiche agentischer KI gut erläutern.

1. Vielen Anspruchsberechtigten fällt die *Orientierung* im Sozialleistungslabyrinth nicht leicht. Sie wissen nicht, welche Leistungen für sie einschlägig sind und welche davon vorrangig sind. Ein KI-Agent kann Hilfesuchende dabei unterstützen, die individuelle Lebenssituation in die Logik des Sozialleistungssystems zu übersetzen und so zu ermitteln, auf welche Leistungen sie Anspruch haben und wie sie beantragt werden können.
2. Die *Antragstellung* selbst ist mehr als das Ausfüllen eines Formulars: Antragstellende müssen verstehen, welche Angaben von ihnen erwartet werden und welche Nachweise sie beibringen müssen. Agentische KI kann Antragstellende Schritt für Schritt durch den Prozess navigieren, sodass der Antrag vollständig und korrekt ist und alle erforderlichen Nachweise vorliegen.
3. Bei der *Antragsbearbeitung* kann ein KI-Agent die eingegangenen Nachweise auf Vollständigkeit und Plausi-

1 https://bmbs.bund.de/fileadmin/BMBS/Dokumente/48-Anlage-Ergebnisbericht_Agentic_AI-Hub_.pdf.

2 <https://www.bayern.landtag.de/plon-webanzeige/dokumentanzeige?nr=12911&wp=19&format=pdf>.

3 <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/ki-verwaltung-ermessen-bayern-aendert-verwaltungsrecht-bund-kontrolle-kritik>.

4 <https://algorithmwatch.org/de/klage-gegen-franzoesischen-salgoritmus/>.

5 <https://www.egovernment.de/ki-in-landkreisen-die-wichtigsten-vorhaben-im-ueberblick-a-bc7eb424a170d8b8e3b15027f9b3599/>.

6 Bekannte LLMs sind ChatGPT von OpenAI oder Claude von Anthropic. In der öffentlichen Verwaltung kommen oft angepasste Systeme zum Einsatz, die den Anforderungen an Datenschutz und digitale Souveränität genügen sollen. Dies sind bspw. LLMoin des IT-Dienstleisters Dataport oder BärGPT der Berliner Landesverwaltung.

7 OECD (2026). The Agentic AI landscape and its conceptual foundations. OECD Artificial Intelligence Papers, No. 56, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/396cf758-en>.

8 Begriffe wie »planen«, »Entscheidungen« oder »Handlungsfähigkeit« bezeichnen das operative Verhalten von KI-Agenten und sind nicht anthropomorphisierend zu verstehen; insbesondere implizieren sie keine Intentionalität, kein Bewusstsein und keine dem menschlichen Handeln entsprechende Akteursqualität.

bilität prüfen, Daten aus handschriftlichen oder abfotografierten Dokumenten in die Bearbeitungssoftware übernehmen und den Sachbearbeitenden bei komplexen rechtlichen Fragestellungen Hinweise zur Rechtslage geben.

4. Der *Bescheid* ist für viele Leistungsberechtigte schwer verständlich. Hier kann ein KI-Agent adressatengerecht erläutern, welche Daten eingeflossen sind, warum bestimmte Einnahmen berücksichtigt wurden und welche Fristen für einen Widerspruch gelten.
5. Und schließlich kann agentische KI auch zur *Verbesserung* des Antragsverfahrens selbst beitragen, indem sie wiederkehrende Verfahrensempässe, Ungleichbehandlungen oder unnötige Komplexität identifiziert und Vorschläge zur Prozessoptimierung macht.

Agentische KI birgt Chancen...

All das ist zunehmend gelebte Praxis. Neunzig Prozent der öffentlichen Institutionen planen, KI-Agenten in den kommenden Jahren einzusetzen.⁹ In Sozialbehörden kommt agentische KI insbesondere zur Unterstützung der Antragsstellung und der Antragsbearbeitung zum Einsatz – aus naheliegenden Gründen: Durch Fachkräftemangel und wachsende Aufgabenberge geplagte Behörden erhoffen sich durch den Einsatz von KI-Agenten erhebliche Effizienzgewinne. Anscheinend zu Recht, wie das Eingangsbeispiel deutlich macht. Andere Behörden berichten sogar von bis zu 80 Prozent Zeitersparnis¹⁰ durch den Einsatz von KI-Agenten.

Doch agentische KI ist nicht nur eine Effizienzmaschine. Sie kann auch demokratisches und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln unterstützen und die Grundrechte der Bürger:innen stärken:

1. KI-Agenten können die Zugänglichkeit von Leistungen verbessern und Menschen bei der Inanspruchnahme ihnen zustehender Leistungen unterstützen, indem sie Informations-Asymmetrien abbauen und Verfahrenswege verständlicher machen. Gerade bei Sozialleistungen wäre dies ein substanzieller Fortschritt: Aktuell nehmen viele Menschen ihnen zustehende Sozialleistungen nicht in Anspruch, weil sie nicht wissen, dass sie Anspruch haben oder weil sie von der Komplexität des Antragsverfahrens überfordert sind.¹¹
2. KI-Agenten können Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungsverfahrens erhöhen, weil Verfahrensstand, Fristen und Entscheidungsgründe für die Antragstellenden sichtbar und verständlich werden.
3. Sie können Gleichbehandlung stärken und Benachteiligung verhindern, indem sie vergleichbare Anliegen nach vergleichbaren Regeln bearbeiten.

⁹ World Economic Forum & Capgemini (2026). Making Agentic AI Work for Government: A Readiness Framework. World Economic Forum. <https://www.weforum.org>.

¹⁰ <https://www.treffpunkt-kommune.de/ki-in-der-auslaenderbehoerdelexbescheid-stadt-coburg/>.

¹¹ Vergleiche Anne van Rießen (2025) Nicht-Nutzung von sozialpolitischen Leistungen – Empfehlungen aus einer demokratieorientierten Perspektive, in: Soziale Sicherheit, 9 / 25, 10-13.

... und Risiken

So groß wie die Erwartungen an agentische KI sind aber auch die Befürchtungen. Und tatsächlich gehen mit ihrem Einsatz auch spezifische Risiken einher, beispielsweise:

1. *Algorithmic Bias*: KI-Agenten lernen aus Trainingsdaten und reproduzieren die dort eingeschriebenen Vorurteile. Das CNAF-Beispiel aus der Einleitung zeigt, wie gravierend sich dieses Risiko auswirken kann: Das Scoring-System der französischen Familienkasse stufte Menschen mit geringem Einkommen, Arbeitslose und Menschen mit Behinderung systematisch als verdächtiger ein, weil ihre Datenmuster denen auffälliger Fälle im Trainingsdatensatz ähnelten. Besonders gravierend wird dieses Risiko dort, wo – wie im bayerischen Beispiel aus der Einleitung – der Einsatz vollautomatischer Systeme auch für Ermessensentscheidungen erlaubt wird: Ohne eine Sachbearbeitung, die im Einzelfall gegensteuern kann, wirken systematische Verzerrungen ungebremsst.
2. *Automation Bias*: Bei der Antragsbearbeitung besteht die Gefahr, dass die Sachbearbeitenden den Einschätzungen des KI-Agenten blind vertrauen. Prüft etwa ein Agent eingereichte Nachweise auf Vollständigkeit und Plausibilität und gibt bei komplexen rechtlichen Fragestellungen Hinweise zur Rechtslage, sinkt der Anreiz, diese Einschätzungen noch einmal eigenständig zu hinterfragen. Automation Bias verschiebt so die faktische Entscheidungsmacht von der Sachbearbeitung zum Agenten, ohne dass sich an der rechtlichen Zuständigkeit formal etwas ändert.
3. *Misalignment*: KI-Agenten verfolgen das Ziel, auf das sie optimiert wurden – nicht zwangsläufig das Ziel, das die Verwaltung eigentlich erreichen will. Wird ein Agent etwa vor allem auf kürzere Bearbeitungszeiten optimiert, wie im Eingangsbeispiel des Sozialamts, kann er lernen, Anträge möglichst schnell abzuschließen, statt sie im Sinne der Antragstellenden vollständig und sorgfältig zu prüfen. Je autonomer ein Agent entlang des Verfahrens handelt, desto schwerer lässt sich eine solche Zielverschiebung im laufenden Betrieb erkennen und korrigieren.
4. *Rechtsverbindlichkeit vs. Verständlichkeit*: Bescheide sind auch deshalb für viele Leistungsberechtigte schwer verständlich, weil ihre Sprache sich eng an den gesetzlichen Bestimmungen orientiert, um rechtssicher formuliert zu sein. Vereinfacht der Kommunikationsagent diese Sprache, um Bescheide verständlicher zu machen, lockert sich damit zwangsläufig auch die enge Bindung an den Gesetzestext. Das kann Bedeutung verschieben und im Zweifel den Rechtsschutz beeinträchtigen – etwa, wenn Ermessenserwägungen, Fristen oder Widerspruchsmöglichkeiten in der vereinfachten Darstellung nicht mehr präzise genug wiedergegeben werden.
5. *Datenschutz und informationelle Selbstbestimmung*: Von der Orientierung über die Antragstellung bis zur Bearbeitung verarbeiten KI-Agenten kontextreiche, sensible Daten von Antragstellenden. Je autonomer und umfassender ein Agent entlang des Verfahrens eingesetzt wird, desto größer wird die Menge sensibler Daten, auf die er Zugriff braucht – und desto größer das Risiko im Fall von Zweckentfremdung oder Datenlecks.

Auf die Gestaltung kommt es an!

Welchen Nutzen agentische KI im Verwaltungskontext entfaltet und welche Risiken sich realisieren, hängt maßgeblich von der konkreten Gestaltung der KI-Agenten und ihres Einsatzkontextes ab. In einer Studie haben wir untersucht, wie agentische KI und ihr Einsatz in der öffentlichen Verwaltung gestaltet sein können, damit die Grundlagen demokratisch-rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns gestärkt werden¹². Dafür haben wir fünf Gestaltungsprinzipien identifiziert:

1. **Verhältnismäßigkeit:** Agentische KI muss das richtige Mittel sein, um das angestrebte Verwaltungsziel zu erreichen. Die Eingriffstiefe des Agenten muss im Verhältnis zum Nutzen stehen. Wo regelbasierte Lösungen ausreichen, etwa bei der Berechnung von Leistungsansprüchen ohne Ermessensspielräume, sollten diese bevorzugt werden.
2. **Verantwortung:** KI-Agenten sollen menschliche Ermessensentscheidungen unterstützen, aber nicht selbstständig treffen. Die rechtliche Verantwortung für Verwaltungsakte und verfahrensrelevante Handlungen muss bei einer identifizierbaren Stelle der Behörde liegen. Diese muss die entscheidungserheblichen Informationen, die der Agent verarbeitet und bereitstellt, nachvollziehen und eigenständig bewerten können. Das bayerische Modernisierungsgesetz aus der Einleitung, das vollautomatische Ermessensentscheidungen künftig ausdrücklich erlaubt, steht in Spannung zu diesem Prinzip: Die rechtliche Verantwortung bleibt zwar bei der Behörde – sie kann sie aber nicht mehr wahrnehmen, wenn niemand die entscheidungserheblichen Informationen prüft, bevor entschieden wird.
3. **Verbindlichkeit:** Für Adressaten muss erkennbar sein, welchen rechtlichen Status eine Agentenhandlung hat: Ist es eine unverbindliche Auskunft oder eine verbindliche Entscheidung? Das kann bei LLMs problematisch sein, weil sie ihre Antworten häufig mit größerer Sicherheit präsentieren, als es ihre internen Konfidenzwerte eigentlich hergeben. Agentische Erläuterungen, Auskünfte und Vorschläge müssen mit den maßgeblichen behördlichen Dokumenten, Verfahrensständen und Rechtsgrundlagen übereinstimmen.
4. **Nachvollziehbarkeit:** Jede agentische Handlung, die in ein Verfahren einfließt, muss sich in einer für Sachbearbeitung und Betroffene verständlichen Form begründen lassen. Zwischenschritte, ausgelöste Aktionen und die Quellen, auf denen ein Ergebnis beruht, müssen dokumentiert werden. Im Streitfall muss rekonstruiert werden können, was zum konkreten Zeitpunkt passiert ist. Dabei geht es nicht darum, die internen Verarbeitungsprozesse des KI-Systems nachvollziehen zu können (ebenso wenig, wie bei einer Verwaltungsentscheidung die neuropsychologischen Prozesse der sachbearbeitenden Person nachvollziehbar sein müssen). Vielmehr muss das System eine fachliche Herleitung liefern, die das Zustandekommen des Ergebnisses in nachvollziehbarer Weise begründet.

5. **Reformvorrang:** Agentische KI sollte nicht zur Symptombekämpfung struktureller Mängel eingesetzt werden. Organisatorische oder rechtliche Defizite müssen durch organisatorische und rechtliche Reformen behoben werden. Bspw. ließe sich im Eingangsbeispiel das Antragsverfahren für Hilfe zur Pflege vereinfachen, statt seine Komplexität durch KI abzufedern. Andererseits kann das Sozialamt aber auch nicht auf eine Gesetzesänderung warten, während die Antragsstapel wachsen.

Wie der Einstieg gelingen kann

Wie können Behörden diese Prinzipien in der Praxis umsetzen? Aus den Gestaltungsprinzipien lassen sich vier Empfehlungen ableiten, mit denen sich der Einstieg in eine demokratisch-rechtsstaatliche Nutzung agentischer KI pragmatisch gestalten lässt:

1. **Agentische KI als Organisations- statt Technikprojekt begreifen:** Die Einführung agentischer KI sollte stets als Teil eines organisatorischen Reformvorhabens verstanden werden, nicht als Ersatz dafür. Schlechte Verfahren oder praxisuntaugliche Regelungen verbessert KI nicht.
2. **Auf Stärkung demokratisch-rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns abzielen:** Der Einstieg in agentische KI sollte nicht ausschließlich auf Effizienzsteigerung abzielen, sondern auf eine Verbesserung der Zugänglichkeit, Transparenz und Gleichbehandlung in Verwaltungsverfahren.
3. **Vor Einsatz Notwendigkeit prüfen:** Vor der Einführung eines agentischen Systems sollte geprüft werden, ob die angestrebten Ziele nicht auch durch organisatorische Veränderungen, einfachere Verfahren oder konventionelle digitale Lösungen erreicht werden können. Wo agentische KI eingesetzt wird, müssen Autonomie, Berechtigungen und Eingriffstiefe des agentischen Systems an der konkreten Aufgabe ausgerichtet werden.
4. **In Fachverfahren und Verwaltungsprozesse integrieren:** Agentische KI sollte in bestehende Fachverfahren und digitale Verwaltungsprozesse eingebettet werden statt als isoliertes Zusatzwerkzeug. So entfaltet sie größeren Nutzen und lässt sich besser steuern und kontrollieren.

Fazit

Richtig gestaltet kann agentische KI demokratisch-rechtsstaatliches Verwaltungshandeln stärken: indem sie Bürger:innen bei der Inanspruchnahme ihrer Rechte unterstützt, Verfahren transparenter macht und den Zugang zu Verwaltungsleistungen erleichtert. Ob dieses Potenzial realisiert wird, ist vor allem eine politische und organisatorische Gestaltungsfrage und keine primär technische.



Florian Theißing ist Experte für digitales Regierungshandeln beim dem Thinktank Agora Digitale Transformation.

¹² https://agoradigital.de/wp-content/uploads/2026/07/ADT_Studie_Agentische-KI-und-Verwaltung.pdf.