

Einsatz von KI in der Münchner Stadtverwaltung: innovative Datennutzung und KI-gestützte Beantwortung von Bürgerfragen

Digitale Stadtverwaltung I – Münchner Datenschutzhelden:
Pilotprojekt für verwaltungsinterne KI-Transparenz
Antrag Nr. 20-26 / A 05590 von der FDP BAYERNPARTEI Stadtratsfraktion
vom 24.04.2025, eingegangen am 24.04.2025

Digitale Stadtverwaltung II:
Einsatz KI-gestützter Sprachmodelle zur Beantwortung von Bürgeranfragen verbessern
Antrag Nr. 20-26 / A 05591 von der FDP BAYERNPARTEI Stadtratsfraktion
vom 24.04.2025, eingegangen am 24.04.2025

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 17728

Beschluss des IT-Ausschusses vom 12.11.2025 (SB)

Öffentliche Sitzung

Kurzübersicht

zum beiliegenden Beschluss

Anlass	Mit dem Antrag 05590 soll ein Pilotprojekt gestartet werden, in dessen Rahmen eine verwaltungsinterne KI-Lösung entwickelt und eingesetzt wird. Mit dem Antrag 05591 soll die Stadtverwaltung beauftragt werden, die Beta Version des Dienstleistungsfinders auf stadt.muenchen.de schnellstmöglich zu erweitern und zu verbessern. Ziel ist, sukzessive alle relevanten Verwaltungsprozesse durch ein intelligentes Dialogsystem digital zugänglich zu machen, Anfragen in freier Sprache zu stellen und perspektivisch ein automatisches Ausfüllen von Anträgen, Formularen etc. zu erreichen.
Inhalt	Das IT-Referat hat bereits konkrete Maßnahmen zur digitalen Unterstützung von Verwaltungsprozessen umgesetzt (z. B. Servicenavigator, KI-gestützte Suche) oder in die Wege geleitet. Der weitergehende Einsatz KI-basierter Systeme, insbes. für individualisierte Unterstützung oder automatisierte Antragsbearbeitung, ist derzeit aus rechtlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Gründen nicht realisierbar. Die Einführung leistungsfähiger KI-Lösungen erfordert einheit-

	liche rechtliche Rahmenbedingungen und Fortschritte bei der Registermodernisierung. Hinzu kommt, dass aufgrund der wirtschaftlichen Gegebenheiten keine Mittel für Beschaffung, Ausbau sowie Entwicklung und Betrieb von neuen, weiteren dazu notwendigen IT-Systemen in absehbarer Zeit zur Verfügung stehen werden.
Gesamtkosten / Gesamterlöse	/
Klimaprüfung	Ist Klimaschutzrelevanz gegeben: Nein
Entscheidungs- vorschlag	Die bereits laufenden Maßnahmen wie die Ergänzung durch KI-gestützte Suchfunktionalitäten werden weiter verbessert. Aufgrund der wirtschaftlichen Gegebenheiten stehen keine Mittel für die Beschaffung, den Ausbau sowie Entwicklung und Betrieb von neuen, umfassenden weiteren IT-Systemen in absehbarer Zeit zur Verfügung; zum Teil fehlen auch die rechtlichen Voraussetzungen. Daher können die diesbezüglichen Antragsinhalte nicht weiterverfolgt werden.
Gesucht werden kann im RIS auch unter	Dienstleistungsfinder, Digitalisierung, KI-Sprachmodelle, Chatbot, IDP
Ortsangabe	/

Einsatz von KI in der Münchner Stadtverwaltung: innovative Datennutzung und KI-gestützte Beantwortung von Bürgerfragen

Digitale Stadtverwaltung I – Münchner Datenschatz heben:
Pilotprojekt für verwaltungsinterne KI-Transparenz
Antrag Nr. 20-26 / A 05590 von der FDP BAYERNPARTei Stadtratsfraktion
vom 24.04.2025, eingegangen am 24.04.2025

Digitale Stadtverwaltung II:
Einsatz KI-gestützter Sprachmodelle zur Beantwortung von Bürgerfragen verbessern
Antrag Nr. 20-26 / A 05591 von der FDP BAYERNPARTei Stadtratsfraktion
vom 24.04.2025, eingegangen am 24.04.2025

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 17728

2 Anlagen

- Stadtratsanträge
- Stellungnahmen

Beschluss des IT-Ausschusses vom 12.11.2025 (SB)

Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Vortrag der Referentin	2
1. Stadtratsanträge	3
1.1. Stadtratsantrag Nr. 20-26 / A 05590 Digitale Stadtverwaltung I – Münchner Datenschatz heben: Pilotprojekt für verwaltungsinterne KI-Transparenz.....	3
1.2. Stadtratsantrag Nr. 20-26 / A 05591 Digitale Stadtverwaltung II: Einsatz KI-gestützter Sprachmodelle zur Beantwortung von Bürgerfragen verbessern	4
2. Analyse der Antragsziele	5
2.1. Antrag Nr. 20-26 / A 05590 „Digitale Stadtverwaltung I – Münchner Datenschatz heben: Pilotprojekt für verwaltungsinterne KI-Transparenz“	5
2.2. Antrag Nr. 20-26 / A 05591 „Digitale Stadtverwaltung II: Einsatz KI-gestützter Sprachmodelle zur Beantwortung von Bürgerfragen verbessern“	6
3. Lösungsansätze und Machbarkeit Antrag Nr. 20-26 / A 05590 „Digitale Stadtverwaltung I – Münchner Datenschatz heben: Pilotprojekt für verwaltungsinterne KI-Transparenz“	6

4. Lösungsansätze und Machbarkeit Antrag Nr. 20-26 / A 05591 „Digitale Stadtverwaltung II: Einsatz KI-gestützter Sprachmodelle zur Beantwortung von Bürgerfragen verbessern“	7
4.1. Auffinden „des richtigen Verwaltungsverfahren“	7
4.1.1. Servicenavigator	7
4.1.2. KI-gestützte Suche	7
4.1.3. Intelligentes Dialogsystem (KI-gestützter Chatbot)	8
4.1.4. Identifizieren der zuständigen Behörde (Servicestelle)	8
4.2. Einsatz eines KI-gestützten Dialogs für Rückfragen und Antragsunterstützung	8
4.3. Begrenzung des Einsatzes KI-gestützter Assistenzsysteme	9
4.4. Effizienz- und Qualitätssteigerung in der Verwaltungsbearbeitung	10
4.4.1. Rechtliche Herausforderungen	10
4.4.2. Wirtschaftliche Herausforderungen	10
4.4.3. Organisatorische Anpassungen	11
4.4.4. Zusammenfassende Bewertung	11
4.5. Lösungsalternativen	12
4.6. Entscheidungsvorschlag	12
5. Klimaprüfung	12
6. Abstimmung mit den Querschnitts- und Fachreferaten	12
II. Antrag der Referentin	13
III. Beschluss	13

I. Vortrag der Referentin

Die Sitzungsvorlage wurde im IT-Ausschuss vom 15.10.2025 in die heutige Sitzung vertagt.

Zusammenfassung

Die in den Stadtratsanträgen genannten Ziele und Lösungsansätze sind durchaus sinnvoll und wünschenswert. Das IT-Referat hat bereits konkrete Maßnahmen zur breiten Nutzung von Daten sowie zur digitalen Unterstützung von Verwaltungsprozessen umgesetzt (z. B. Servicenavigator, KI-gestützte Suche) und weitere in die Wege geleitet. Das IT-Referat arbeitet im stadtweiten Kontext eng mit den Fachbereichen zusammen. Im Bereich der Daten und des Einsatzes von KI gibt es bereits vorzeigbare Ergebnisse, und weitere Maßnahmen sind in der Planung, sofern die erforderlichen finanziellen Rahmenbedingungen zur Konzeption und Umsetzung geschaffen werden. Der weitergehende Einsatz KI-basierter Systeme, insbesondere für individualisierte Unterstützung oder automatisierte Antragsbearbeitung, ist derzeit aus rechtlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Gründen nicht realisierbar. Datenschutzvorgaben, fehlende technische Standards (z. B. Registeranbindung) sowie hohe Einführungskosten begrenzen die Machbarkeit. Die Einführung leistungsfähiger KI-Lösungen erfordert einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen, Fortschritte bei der Registermodernisierung und eine gesicherte Finanzierung. Hinzu kommt, dass aufgrund der wirtschaftlichen Gegebenheiten in absehbarer Zeit keine Mittel für die Beschaffung, den Ausbau sowie die Entwicklung und

den Betrieb neuer, weiterer dazu notwendigen IT-Systemen und Lösungen zur Verfügung stehen werden.

1. Stadtratsanträge

1.1. Stadtratsantrag Nr. 20-26 / A 05590

Digitale Stadtverwaltung I – Münchner Datenschutz heben: Pilotprojekt für verwaltungsinterne KI-Transparenz

Antragstext

Die Stadtverwaltung München startet ein Pilotprojekt, in dessen Rahmen eine verwaltungs-interne KI-Lösung entwickelt und eingesetzt wird.

Ziel ist es, bereichsübergreifend Informationen und Verwaltungsvorgänge aus allen Referaten sowie deren unterschiedliche Datenbestände systematisch zusammenzuführen und nutzbar zu machen.

Ausgewählten Mitarbeitern der Verwaltung wird im Rahmen des Projekts Zugriff auf diese Daten gewährt. Nach einer zwölfmonatigen Pilotphase soll eine systematische Evaluation erfolgen, um das Potenzial, die Praxistauglichkeit und den möglichen weiteren Einsatz zu bewerten.

Begründung:

Die Stadtverwaltung verfügt über eine Vielzahl von Prozessen und Datenhaltungen, die in den verschiedenen Referaten isoliert vorliegen. Eine bereichsübergreifende Transparenz existiert derzeit kaum – mit der Folge, dass relevante Abhängigkeiten, Überschneidungen oder Optimierungspotenziale häufig unentdeckt bleiben.

Ein KI-gestützter interner „Co-Pilot“, der ausschließlich innerhalb der Stadtverwaltung betrieben wird, könnte diese Daten zusammenführen und Zusammenhänge sichtbar machen. Dies eröffnet die Möglichkeit, Verwaltungsentscheidungen effizienter, kooperativer und fehlerfreier zu gestalten.

Beispiele potenzieller Verbesserungen:

- Koordination von Baumaßnahmen unterschiedlicher Fachstellen in derselben Straße
- Vermeidung widersprüchlicher Genehmigungen (z. B. Außengastronomie vs. Baustelleneinrichtung)
- Abgleich von Geburtenzahlen mit Kapazitäten von Kindertageseinrichtungen
- Erkennung betroffener Vorgänge bei neuen Vorschriften (z. B. alle Bauanträge mit bestimmten Merkmalen)
- Automatische Hinweise bei zusammenhängenden Bürgeranträgen (z. B. Verlängerung von Reisepass und Personalausweis)

Ein solcher „Co-Pilot“ – betrieben ausschließlich im Verantwortungsbereich der Landeshauptstadt München – würde keine Daten an Dritte weitergeben und höchste Anforderungen an Datenschutz und IT-Sicherheit erfüllen.

In der Pilotphase soll die KI im geschützten Rahmen zur Verfügung gestellt werden.

Verwaltungsmitarbeiter könnten konkrete Fragen stellen wie z. B.:

- „Zeige alle laufenden Verwaltungsvorgänge im Umkreis von 200 m um eine Adresse“ oder
- „Welche Genehmigungen betreffen denselben öffentlichen Raum im Zeitraum X?“

Ziel:

Erprobung eines modernen Datenmanagements durch interne KI-Unterstützung zur Verbesserung der Verwaltungssteuerung und zur Entwicklung konkreter Handlungsempfehlungen für den weiteren Einsatz.

Wir weisen vorsorglich darauf hin, dass wir mit einer Beantwortung per Antwortschreiben an die Fraktion nicht einverstanden sind. Wir erwarten eine Beschlussvorlage. Wir weisen zudem darauf hin, dass wir mit einer Fristverlängerung nicht einverstanden sind, da wir bei der Digitalisierung der Stadtverwaltung ohnehin schon Jahre zu spät dran sind und keine Zeit mehr zu verlieren haben.

1.2. Stadtratsantrag Nr. 20-26 / A 05591

Digitale Stadtverwaltung II: Einsatz KI-gestützter Sprachmodelle zur Beantwortung von Bürgerfragen verbessern

Antragstext

Die Stadtverwaltung wird beauftragt, die Beta Version des Dienstleistungsfinders auf stadt.muenchen.de schnellstmöglich zu erweitern und zu verbessern. Ziel ist es, sukzessive alle relevanten Verwaltungsprozesse durch ein intelligentes Dialogsystem digital zugänglich zu machen, Bürgern und Wirtschaftsakteuren nicht nur zu ermöglichen, verwaltungsbezogene Anfragen in freier Sprache zu stellen und fundierte, präzise Antworten zu erhalten, sondern auch Rückfragen und Konkretisierungen zu erlauben und perspektivisch ein automatisches Ausfüllen von Anträgen, Formularen etc. zu erreichen. Der Service sollte vom Handy, Tablet und PC und auch im Inkognito-Modus des Browsers zum gleichen, kompetenten und nutzerfreundlichen Ergebnis kommen.

Begründung

Die Suche nach den richtigen Verwaltungsverfahren, Anträgen und Formularen stellt für viele Bürger und Unternehmen eine erhebliche Hürde dar. Ob Führerscheinantrag, Sondernutzungserlaubnis oder Gewerbeanmeldung – häufig ist unklar, welcher Vorgang zuständig ist und wie dieser korrekt bearbeitet wird. Die Folge sind Rückfragen, unnötige Laufwege und eine hohe Belastung der Verwaltung.

Ein KI-gestützter Chatbot könnte auch Anfragen in einfacher Sprache oder gängigen Fremdsprachen beantworten und durch die Möglichkeit zu Rückfragen den Bürgerservice noch passgenauer machen. Das System analysiert die Anfrage, identifiziert den passenden Vorgang, nennt zuständige Stellen und kann bei Rückfragen eventuell fehlende Informationen ermitteln. Bei authentifizierten Nutzern ist perspektivisch auch eine automatische Befüllung der Anträge möglich.

Dadurch ergeben sich erhebliche Vorteile:

- Steigerung der Effizienz und Qualität der Kommunikation zwischen Verwaltung, Bürgern und Wirtschaft
- Entlastung der Verwaltungsmitarbeiter durch Automatisierung standardisierter Anfragen
- Barriereärmerer Zugang zu städtischen Dienstleistungen

Langfristig soll das System alle wesentlichen Verwaltungsleistungen abdecken – z. B. Anwohnerparken, Wohnsitzänderung, Gewerbeanmeldungen, Förderanträge u. v. m. Komplexere Anfragen können durch das System vorstrukturiert und anschließend gezielt von Fachpersonal bearbeitet werden.

Wesentlich ist, dass München hierfür ein eigenes, lokal gehostetes Sprachmodell einsetzt:

- zum Schutz der sensiblen personenbezogenen Daten
- zur kontinuierlichen Optimierung auf Basis realer Vorgänge
- zur Vermeidung von Abhängigkeiten und Datenflüssen zu Dritten im Ausland

Der Antrag geht bewusst über den bisherigen Pilot „mucGPT“ hinaus (<https://opensource.muenchen.de/de/software/mucgpt.html>) und zielt auf eine flächen-deckende, tief integrierte Lösung zur digitalen Verwaltungsmodernisierung.

Wir weisen vorsorglich darauf hin, dass wir mit einer Beantwortung per Antwortschreiben an die Fraktion nicht einverstanden sind. Wir erwarten eine Beschlussvorlage.

Wir weisen zudem darauf hin, dass wir mit einer Fristverlängerung nicht einverstanden sind, da wir bei der Digitalisierung der Stadtverwaltung ohnehin schon Jahre zu spät dran sind und keine Zeit mehr zu verlieren haben.

2. Analyse der Antragsziele

2.1. Antrag Nr. 20-26 / A 05590 „Digitale Stadtverwaltung I – Münchner Datenschutz heben: Pilotprojekt für verwaltungsinterne KI-Transparenz“

Die Zielsetzung des Antrags, mittels verwaltungsinterner KI-Lösungen bereichsübergreifend Daten und Prozesse zu vernetzen und transparent zu machen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die in der Begründung genannten Beispiele und Argumente werden bereits in abgewandelter Form behandelt, es werden Erfahrungen gesammelt und auch konkrete Lösungen punktuell umgesetzt.

Dabei spielen entsprechende Pilotprojekte im KI Competence Center (KICC) des IT-Referats der Landeshauptstadt München in enger Zusammenarbeit mit entsprechenden Fachbereichen eine wichtige Rolle. Ein prominentes Beispiel ist das Projekt „Medienempfehlungssystem“, das von der Münchner Stadtbibliothek, dem KICC und dem Statistischen Amt der Landeshauptstadt entwickelt, pilotiert und auch live geschaltet ist. Diese KI-basierte Lösung zur erweiterten Medienempfehlung wurde im Juli 2025 mit dem Bavarian Best Practice Award in der Kategorie Kommune ausgezeichnet. Das KICC arbeitet eng und intensiv mit unterschiedlichen Fachbereichen zusammen und begleitet aktiv innovative KI-Lösungen (<https://ki.muenchen.de/>). Ein weiteres Beispiel ist unser Chatbot „MUCKL“, der KI-gestützt städtische Informationen von unseren Webseiten und aus dem sogenannten Dienstleistungsfinder für städtische Angebote kombiniert und so konkrete Fragen der Bürger*innen online und im Dialog beantwortet.

Der Digitale Zwilling bietet hier als weiteres Beispiel insbesondere durch umfassende Geodaten und ortsbezogene Fachdaten eine ideale Plattform, um KI-unterstützt Ideen zu entwickeln, die sich stets an konkreten, fachlichen Fragestellungen orientieren. Szenarien im Kontext der Stadtentwicklung, aber auch im Mobilitätsbereich, haben hohes Potenzial und werden bereits gemeinsam bearbeitet.

Beim Einsatz von KI werden Datenschutz sowie ethische Aspekte konsequent berücksichtigt und kontinuierlich evaluiert. Die Ergebnisse und Erfahrungen werden regelmäßig intern sowie extern kommuniziert und in der städtischen Community sowie auf Veranstaltungen geteilt.

2.2. Antrag Nr. 20-26 / A 05591 „Digitale Stadtverwaltung II: Einsatz KI-gestützter Sprachmodelle zur Beantwortung von Bürgerfragen verbessern“

Der Antrag formuliert im Kern das Ziel, welches mit digitalen Bürgerservices erreicht werden kann und soll. Dabei lassen sich drei weitgehend unabhängige Zielrichtungen unterscheiden:

- Auffindbarkeit geeigneter Verwaltungsverfahren, Anträge und Formulare, für die Bürger*innen und Unternehmen
- Dialoggestützte Unterstützung der Bürger*innen und Unternehmen beim Ausfüllen und Einreichen von Anträgen sowie Automatisierung im Rahmen behördlicher Genehmigungsprozesse
- Effizienz- und Qualitätssteigerung in der Verwaltungsbearbeitung auf Seiten der Behörden

Ein Teil der im Antrag geforderten Lösungsansätze ist bereits umgesetzt. Andere Aspekte sind unter den derzeitigen Rahmenbedingungen, insbesondere im Kontext der Landeshauptstadt München (LHM), nicht oder nur eingeschränkt realisierbar. Dabei ist besonders zu betonen, dass die angestrebten Verbesserungen nicht primär durch technologische Mittel, wie ein KI-basierter Sprachassistent, erreicht werden können. Vielmehr sind rechtliche Anpassungen sowie eine umfassende Neugestaltung zugrunde liegender Verwaltungsprozesse erforderlich, um die geforderten Potenziale der Digitalisierung voll auszuschöpfen.

3. Lösungsansätze und Machbarkeit

Antrag Nr. 20-26 / A 05590 „Digitale Stadtverwaltung I – Münchner Datenschatz heben: Pilotprojekt für verwaltungsinterne KI-Transparenz“

Die bisherigen Erfahrungen und Erfolge zeigen deutlich, dass der Einsatz KI-basierter Lösungen in der Münchner Stadtverwaltung technisch und organisatorisch grundsätzlich machbar sind. Insbesondere durch bestehende Initiativen wie das KICC, die potenzielle Schaffung eines Datenökosystems und den digitalen Zwilling sind Strukturen vorhanden, die für die Ausweitung entsprechender Maßnahmen genutzt werden könnten – sofern die Ressourcen und die finanziellen Rahmenbedingungen es ermöglichen.

Bisher konnten in einem eher lokalen Kontext Querbezüge und Zusammenhänge unterschiedlicher Datenquellen verknüpft werden. Weitere Einsatz- und Lösungsszenarien sollen in einem umfassenderen Zusammenhang analysiert und verprobt werden. Dafür sind ein enger Austausch, eine übergreifende Zusammenarbeit mit unterschiedlichsten Bereichen wichtig, die Bereitstellung entsprechender Kapazitäten und Ressourcen erforderlich.

Eine weitere zentrale Voraussetzung ist die Verfügbarkeit und Qualität der Daten. Die enge Zusammenarbeit mit den Referaten/Eigenbetrieben ist hier sehr wichtig und deren Bereitstellung entsprechender Daten. Daher wird empfohlen, gezielte Investitionen in den Bereichen Datenmanagement, Datenqualität, Datenplattformen und datenbasierten Lösungen bereitzustellen. Wie bisher sind ethische Standards und Datenschutzaspekte integrale Bestandteile der KI-Projekte, um Akzeptanz und Vertrauen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Verwaltung langfristig sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die Zielrichtung des Antrags grundsätzlich zu unterstützen und bestehende Strukturen sowie laufende Initiativen im KICC und auf der Plattform des Digitalen Zwillings fortzuführen. Gerade die im Antrag genannten Beispiele haben eine große Komplexität und entsprechende Bedarfe, da unterschiedlichste Komponenten einbezogen werden müssen.

Prinzipiell sind die technischen und organisatorischen Grundlagen vorhanden. Umfassende Maßnahmen sind jedoch erst mit der Bereitstellung weiterer Kapazitäten, einer Ausweitung der qualitativ hochwertigen Datengrundlage und breiter Unterstützung in der stadtweiten Zusammenarbeit möglich. Vor allem müssen die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden, um neben den Pilotierungen auch die Umsetzung und den langfristigen Betrieb erfolgreicher Ansätze zu gewährleisten.

4. Lösungsansätze und Machbarkeit

Antrag Nr. 20-26 / A 05591 „Digitale Stadtverwaltung II: Einsatz KI-gestützter Sprachmodelle zur Beantwortung von Bürgerfragen verbessern“

4.1. Auffinden „des richtigen Verfahrens“

Die Notwendigkeit eines Verfahrens ist für Bürger*innen in der Regel kein zentraler Ausgangspunkt ihres Handelns. Im Vordergrund stehen vielmehr lebenspraktische Anliegen wie Bauen, Umziehen, Heiraten, Autofahren oder die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Erst im Zuge dieser Anliegen entsteht der Bedarf an Verwaltungsleistungen wie Genehmigungen, Anmeldungen oder Bescheinigungen. Die Kenntnis, dass ein Verfahren erforderlich ist und welche Behörde zuständig ist, ist häufig nicht gegeben.

Erst wenn diese beiden zentralen Fragen, ob und welches Verfahren erforderlich ist und welche Behörde zuständig ist, beantwortet sind und die LHM als zuständiger Dienstleister bzw. Behörde identifiziert wurde, können die im Antrag adressierten Optimierungspotenziale greifen.

Bürgerservice auf stadt.muenchen.de

Seit der Neustrukturierung der Darstellungslogik städtischer Bürgerservices in stadt.muenchen.de wurden erhebliche Verbesserungen in der Auffindbarkeit erzielt. Während vor der Umstellung wöchentlich über 20 Rückmeldungen zum Nichtauffinden spezifischer Verfahren eingingen, liegt diese Zahl inzwischen bei durchschnittlich zehn Rückmeldungen pro Jahr. Auf Basis dieser Daten besteht in diesem Bereich daher aktuell kein erkennbarer Handlungsbedarf. Vielmehr liegt die Herausforderung darin, die Bürger*innen durch die Abwicklung der Verwaltungsprozesse zu begleiten und zu unterstützen.

4.1.1. Servicenavigator

Mit dem im September 2025 eingeführten digitalen Servicenavigator im Bereich „Bürgerservice“ von stadt.muenchen.de können nun auch komplexe, mehrstufige Lebenslagen dargestellt werden, die mithilfe einer geführten, logischen Abfrage zur individuellen Lebenssituation, passgenau auf Nutzer*innen abgestimmt werden können und sämtliche, für sie relevante städtische Verwaltungsverfahren auflisten. Ergänzend stehen den Nutzer*innen interaktive Checklisten zur Verfügung, die eine strukturierte Erledigung einzelner Schritte ermöglichen und visualisieren.

4.1.2. KI-gestützte Suche

Durch die implementierte KI-gestützte Suche über alle Daten zu städtischen Dienstleistungen wird eine zentrale Forderung des Antrags bereits erfüllt. Eine weitergehende Funktionserweiterung erscheint gegenwärtig nicht notwendig, da der Zugriff auf diese Informationen die vorherige Identifikation der LHM als zuständiger Behörde voraussetzt. Eine Voraussetzung, die nicht durch die KI-gestützte Suche selbst hergestellt oder verbessert werden kann.

4.1.3. Intelligentes Dialogsystem (KI-gestützter Chatbot)

Mit der Einführung des KI-gestützten Chatbots „Muckl“ auf stadt.muenchen.de wurde ein weiterer digitaler Zugang zu allgemeinen städtischen Informationen und Dienstleistungen geschaffen. Nach Start des Dialogs können Bürger*innen in natürlicher Sprache Anfragen stellen, die der Chatbot auswertet und auf Basis der Inhalte des Dienstleistungsfinders sowie der Webseiten der Stadt KI-gestützt beantwortet. Die jeweilige Anfrage kann interaktiv weiter präzisiert werden, sodass die Nutzer*innen schneller und zielgerichteter zu den gesuchten Informationen und Verwaltungsangeboten geführt werden. In der Antwort sind auch Links auf entsprechende Webseiten optional enthalten. Falls die Antworten nicht die gewünschten Informationen liefern, kann neben dem Verweis auf weiterführende Informationen oder Kontaktpunkte auch auf einen Live-Chat verwiesen werden, der speziell für einzelne Ereignisse, wie z. B. Wahlen, angeboten wird. Dieser Live-Chat wird zu definierten Zeiten angeboten und bietet eine erweiterte, individuelle Beratung oder fallbezogene Auskünfte, die von einer Sachbearbeitung übernommen werden, die den Dialog führt. Eine Weiterentwicklung des Chatbots, Unterstützung einer Mehrsprachigkeit und der erweiterte Einsatz in weiteren Bereichen der Stadtverwaltung sind bis Ende 2026 geplant. Sofern die entsprechenden Ressourcen verfügbar sind ist es Ziel, die Funktionalität und Nutzerfreundlichkeit weiter zu verbessern, Bürger*innen und Unternehmen ein Beratungsangebot rund um die Uhr zu bieten und die Fachdienststellen in der Betreuung zu entlasten.

4.1.4. Identifizieren der zuständigen Behörde (Servicestelle)

Da Verwaltungsverfahren für Bürger*innen nicht intuitiv einer bestimmten Behörde zugeordnet werden können, erfolgen über 85 % aller Erstanfragen über allgemeine Suchmaschinen oder öffentlich zugängliche KI-Modelle wie ChatGPT. Erst im Anschluss gelangen Nutzer*innen gezielt zu den Webangeboten der LHM.

Die Sichtbarkeit der städtischen Bürgerservices über Suchmaschinen ist weitgehend optimiert. Relevante Angebote erscheinen regelmäßig unter den ersten organischen Suchtreffern. Parallel dazu findet eine zunehmende Verlagerung des Nutzerverhaltens hin zu öffentlich zugänglichen generativen KI-Sprachmodellen statt. Um diesem Wandel zu begegnen, wurden bereits Maßnahmen zur besseren semantischen Erschließung der städtischen Inhalte getroffen. Über strukturierte Metadaten werden seit diesem Jahr relevante Informationen so aufbereitet, dass sie von KI-Systemen einfacher erkannt und korrekt zugeordnet werden können.

4.2. Einsatz eines KI-gestützten Dialogs für Rückfragen und Antragsunterstützung

Der Nutzen eines „intelligenten“ Assistenzsystems für Bürger*innen hängt maßgeblich davon ab, ob dieses in der Lage ist, individualisierte Rückfragen zu stellen und kontextspezifisch Hilfestellung zu leisten. Dies erfordert jedoch, dass personenbezogene Daten automatisiert verarbeitet, zusammengeführt und im Sinne eines „digitalen Profils“ vorgehalten werden können. Genau hier bestehen jedoch derzeit enge rechtliche Grenzen.

Nach geltendem Datenschutzrecht, insbesondere auf Basis der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), ist die Verarbeitung personenbezogener Daten nur unter strengen Voraussetzungen zulässig. Insbesondere bedarf es einer eindeutigen Rechtsgrundlage oder einer expliziten Einwilligung der betroffenen Person. Eine systematische, automatisierte Zusammenführung von Daten über unterschiedliche Verwaltungsbereiche hinweg (z. B. Meldedaten, Sozialdaten, Steuerinformationen) ist rechtlich problematisch und organisatorisch derzeit kaum umsetzbar. Dies betrifft sowohl die nutzerzentrierte Bearbeitung individueller Anliegen durch KI-gestützte Systeme als auch Funktionen wie das automatisierte Ausfüllen von Anträgen oder die Bereitstellung fallbezogener Verfahrensinformationen.

Hinzu kommt die föderale Struktur Deutschlands, die eine weitgehende Fragmentierung der IT-Systeme und Registerlandschaften zur Folge hat. Eine flächendeckende digitale Assistenz erfordert jedoch die Interoperabilität zwischen diesen Systemen, etwa durch standardisierte Schnittstellen, gemeinsame Identifikatoren und einheitliche Datenformate.

Alle Verwaltungsverfahren basieren auf gesetzlichen Grundlagen. Diese sind entweder bundeseinheitlich geregelt (z. B. Pass und Meldewesen) oder fallen in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Da der Großteil der Services für Bürger*innen in diesem übertragenen Wirkungskreis stattfindet, insbesondere auch die im Antrag explizit aufgeführten Beispiele, liegt die Schaffung der dazu notwendigen Rahmenbedingungen außerhalb des Kompetenzbereichs der LHM. Hinzu kommt, dass im Sinne gleicher Verwaltungsabläufe, aber auch der Wirtschaftlichkeit, es geboten ist, soweit als möglich generische, einheitliche Lösungen anzuwenden (z. B. Wohnsitzanmeldung / –ummeldung; vgl. dazu DIN SPEC 66336, 5.5). Vor diesem Hintergrund ist es nicht zweckmäßig und wirtschaftlich eigene, individuelle Systeme für Verwaltungsleistungen im Bereich des übertragenen Wirkungskreises zu entwickeln.

Ein zentraler Reformschritt in diesem Kontext ist die Registermodernisierung. Mit dem Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) wurde bereits 2021 der rechtliche Rahmen für die Einführung einer bereichsübergreifenden einheitlichen Identifikationsnummer (IDNr) geschaffen. Ziel ist es, die Datenbestände der öffentlichen Verwaltung effizienter verknüpfbar zu machen, um redundante Datenerhebungen zu vermeiden und sogenannte „Once-Only“-Prinzipien umzusetzen. Derzeit befindet sich die Umsetzung jedoch noch in einer frühen Phase und ist durch technische, organisatorische sowie datenschutzrechtliche Herausforderungen geprägt.

Perspektivisch könnte durch eine konsequente Umsetzung der Registermodernisierung sowie durch entsprechende gesetzliche Anpassungen eine Grundlage geschaffen werden, auf der datenschutzkonforme, personalisierte Assistenzsysteme sinnvoll aufgebaut werden können. Bis dahin bleibt der Einsatz KI-basierter Dialogsysteme in der öffentlichen Verwaltung auf generische, nicht personenbezogene Informationsdienste beschränkt.

4.3. Begrenzung des Einsatzes KI-gestützter Assistenzsysteme

KI-gestützte Assistenzsysteme, insbesondere große Sprachmodelle wie ChatGPT, basieren auf probabilistischen Verfahren. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies, dass alle als relevant identifizierten Informationen genutzt werden, um auf Grundlage von Wahrscheinlichkeiten eine möglichst passende Antwort zu generieren. Eine explizite Korrektheitsprüfung im klassischen Sinn findet dabei jedoch nicht statt. Entsprechend kann das Ergebnis, selbst bei hoher Wahrscheinlichkeit, stets nur eine Annäherung an die Wahrheit darstellen; eine absolute Verlässlichkeit (Wahrscheinlichkeit = 1) wird prinzipiell nicht erreicht.

Diese methodische Begrenzung hat unmittelbare Auswirkungen auf die möglichen Einsatzgebiete solcher Systeme, wie in den Abschnitten 4.1. und 4.2. dargestellt.

Im Kontext allgemeiner Auskünfte, beispielsweise außerhalb der LHM, ist der Einsatz von KI-gestützten Assistenzsystemen wie ChatGPT durchaus sinnvoll und ausreichend. In diesen Fällen werden Nutzer*innen meist nur an die zuständige Behörde verwiesen, womit die Auskunft lediglich eine informelle Orientierung durch eine Drittpartei darstellt.

Sobald sich eine Bürgerin oder ein Bürger jedoch direkt an die Verwaltung der LHM wendet, reicht ein probabilistisches Antwortprinzip nicht mehr aus. In diesem behördlichen Kontext müssen Auskünfte, Beratungen und insbesondere Verwaltungsleistungen, wie auch das unterstützende oder automatische Ausfüllen von Anträgen eindeutig, überprüfbar und inhaltlich korrekt erfolgen. Nur so kann dem rechtlichen Anspruch auf verlässliche und rechtssichere Information Genüge getan werden.

4.4. Effizienz- und Qualitätssteigerung in der Verwaltungsbearbeitung

Trotz fortschreitender Digitalisierung bleibt der Anteil papierbasierter Verwaltungsverfahren in deutschen Kommunen hoch. In Großstadtverwaltungen, wie auch in München, mit mehreren tausend Anträgen pro Jahr erfolgt ein signifikanter Teil der Bearbeitung manuell. KI-gestützte Systeme zur intelligenten Dokumentenverarbeitung (IDP) bieten technisch das Potenzial, diese Prozesse effizienter und automatisierter zu gestalten. Allerdings ist die Einführung solcher Systeme, wie im Antrag implizit gefordert, unabhängig vom technologischen Reifegrad, in einem kommunalen Umfeld mit erheblichen rechtlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Herausforderungen verbunden.

4.4.1. Rechtliche Herausforderungen

Datenschutz und Grundrechtsbindung

Als Träger öffentlicher Gewalt unterliegt die Verwaltung strengen datenschutzrechtlichen Vorgaben gemäß der DSGVO und den spezialgesetzlichen Regelungen (z. B. Sozialgesetzbuch, Personalausweisgesetz). Eine automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten – insbesondere durch KI-gestützte Systeme – ist daher nur unter den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen zulässig.

Die automatisierte Datenextraktion und -verarbeitung aus Antragsunterlagen (z. B. Einkommen, Familienstand, Wohnsitz) stellt häufig eine Verarbeitung besonders sensibler Daten dar (Art. 9 DSGVO) und ist daher nur unter engen Voraussetzungen rechtssicher möglich.

Entscheidungen, die unter Mitwirkung von KI-Systemen getroffen oder vorbereitet werden, müssen für Bürger*innen wie auch intern für die Verwaltung jederzeit nachvollziehbar sein. Dies erfordert:

- erklärbare Algorithmen ("explainable AI")
- dokumentierte Prüfschritte
- revisionssichere Protokollierung

Der Einsatz generativer Modelle (z. B. LLMs) im Bereich der öffentlichen Entscheidungsfindung ist gegenwärtig rechtlich noch nicht abgesichert.

Registermodernisierung als notwendige Voraussetzung

Ein zentrales Hindernis für automatisierte Antragsverarbeitung liegt in der fehlenden technischen und rechtlichen Verknüpfbarkeit bestehender Register, wie bereits oben dargestellt. Die Zusammenführung von Meldedaten, Steuerinformationen oder Sozialdaten über Fachbereichsgrenzen hinweg ist aktuell weder datenschutzkonform noch technisch standardisiert möglich. Die bundesweite Registermodernisierung befindet sich in einer frühen Umsetzungsphase, ohne belastbare Zeitperspektive für die kommunale Nutzbarkeit.

4.4.2. Wirtschaftliche Herausforderungen

Die Einführung eines leistungsfähigen IDP-Systems (Intelligent Document Processing System oder System zur intelligenten Dokumentenverarbeitung) erfordert signifikante Vorabinvestitionen, insbesondere für:

- Lizenz- und Plattformkosten
- Anpassung an lokale Fachverfahren
- Datenschutzkonforme Hosting-Umgebungen

- Qualifizierung von Personal für Training, Validierung und Modellpflege

Bei einem hohen Anteil individueller Papierformulare und -dokumente in verschiedenen Formaten steigen zusätzlich die Kosten für Dokumentenerkennung, Klassifikation und Datenstandardisierung.

Auch nach Einführung entstehen dauerhafte Aufwände:

- Schulung und Pflege der Modelle
- Monitoring der Datenqualität und Ergebniskonsistenz
- Reaktion auf sich ändernde Rechtslagen, Formularanforderungen oder Antragsinhalte
- Wartung technischer Infrastruktur

Die erzielbaren Einsparungen sind stark abhängig von Antragsvolumen, Dokumentenqualität und Wiederholungsrate gleichartiger Fälle – was nicht in allen Bereichen und Verfahren gleichermaßen vorhanden ist.

4.4.3. Organisatorische Anpassungen

Die Einführung automatisierter oder teilautomatisierter Verwaltungsverfahren erfordert eine umfassende Restrukturierung der bestehenden Aufbau- und Ablauforganisation innerhalb der Verwaltung. Eine im Antrag formulierte „flächendeckende, tief integrierte Lösung zur digitalen Verwaltungsmodernisierung“ und die damit verbundene Effizienzsteigerung können nur durch eine grundlegende Neugestaltung der Verwaltungsprozesse und -verfahren erreicht werden.

Wenn diese Umstellung lediglich partiell oder ergänzend erfolgt, indem automatisierte Verfahren parallel zu herkömmlichen Abläufen implementiert werden, entsteht ein sogenannter „Doppelbetrieb“. Dieser führt nicht nur zu erhöhter organisatorischer Komplexität, sondern auch zu einem insgesamt höheren Aufwand, was Effizienzgewinne zunichte macht.

Insbesondere im Hinblick auf die notwendigen Investitionen in Technologie, Schulung und Betrieb, bei gleichzeitig noch durch den Gesetzgeber zu schaffenden Rechtssicherheit, ist dies derzeit praktisch nicht erreichbar. Eine erfolgreiche Implementierung erfordert daneben eine ganzheitliche Strategie, die neben den technologischen auch die organisatorischen Herausforderungen adressiert.

4.4.4. Zusammenfassende Bewertung

Die automatisierte Antragsverarbeitung mit Hilfe KI-gestützter IDP-Systeme ist technisch prinzipiell möglich, in einer kommunalen Verwaltung jedoch nur unter erheblichen rechtlichen und wirtschaftlichen Vorbehalten realisierbar. Gleichzeitig wäre eine umfassende organisatorische und prozessuale Restrukturierung in den Fachreferaten notwendig. Ohne begleitende gesetzliche Reformen, Fortschritte bei der Registermodernisierung sowie eine wirtschaftlich tragfähige Skalierung besteht ein hohes Risiko, dass isolierte KI-Initiativen, in rechtliche Grauzonen führen und erhebliche Betriebskosten verursachen.

Im Umfeld dieser Rahmenbedingungen kann daher keine kurzfristige isolierte Beschaffungs- oder Umsetzungsentscheidung für die LHM getroffen werden. Eine Umsetzung wäre daher erst angezeigt, wenn die rechtlichen sowie technischen Rahmenbedingungen durch den Gesetzgeber, wie auch die organisatorischen Voraussetzungen, geschaffen sind.

4.5. Lösungsalternativen

Es sind keine Lösungsmöglichkeiten unter den derzeitigen Rahmenbedingungen ersichtlich.

4.6. Entscheidungsvorschlag

Die im Antrag genannten Ziele und Lösungsansätze sind durchaus sinnvoll und wünschenswert. Soweit dies unter den derzeitigen Rahmenbedingungen möglich ist, wurden und werden diese wie dargestellt auch umgesetzt. Die darüberhinausgehenden Antragsinhalte sind im dargestellten fachlichen und rechtlichen Umfeld derzeit nicht realisierbar. Hinzukommt, dass aufgrund der wirtschaftlichen Gegebenheiten keine Mittel für die Beschaffung, den Ausbau sowie Entwicklung und Betrieb von neuen, weiteren IT-Systemen in absehbarer Zeit zur Verfügung stehen werden. Daher wurde auch auf eine detaillierte wirtschaftliche Betrachtung sowie Darstellung der Kosten und Finanzierung verzichtet.

5. Klimaprüfung

Eine Klimaschutzrelevanz ist gegeben: Nein

6. Abstimmung mit den Querschnitts- und Fachreferaten

Die Beschlussvorlage wurde mit dem Direktorium, der Gleichstellungsstelle für Frauen, der Koordinierungsstelle zur Gleichstellung von LGBTIQ*, dem Behördlichen Datenschutz und dem Gesamtpersonalrat (Anlage 2) abgestimmt.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Korreferentin (RIT) und Verwaltungsbeirat (RIT-I), Verwaltungsbeirätin (it@M)

Die Korreferentin des IT-Referats, Frau Stadträtin Sabine Bär, der zuständige Verwaltungsbeirat von RIT-I, Herr Stadtrat Lars Mentrup, und die Verwaltungsbeirätin von it@M, Frau Stadträtin Judith Greif, haben einen Abdruck der Sitzungsvorlage erhalten.

II. Antrag der Referentin

1. Der Stadtrat nimmt zur Kenntnis, dass bereits Inhalte beider Anträge umgesetzt sind oder sich in Umsetzung befinden.
2. Der Stadtrat nimmt zur Kenntnis, dass zu den im Antrag Nr. 20-26 / A 05590, „Digitale Stadtverwaltung I – Münchner Datenschutzhilfen: Pilotprojekt für verwaltungsinterne KI-Transparenz“ geforderten Maßnahmen (Medienempfehlungssystem, Chatbot) bereits entsprechende Pilotierungen durchgeführt wurden. Der Stadtrat beschließt, dass weitere, umfassendere Maßnahmen aufgrund des Fehlens der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht durchgeführt werden.
3. Der Stadtrat stimmt zu, dass die in dem Antrag Nr. 20-26 / A 05591, „Digitale Stadtverwaltung II: Einsatz KI-gestützter Sprachmodelle zur Beantwortung von Bürgerfragen verbessern“ geforderten Maßnahmen (vgl. 4.1. Auffinden "des richtigen Verwaltungsverfahrens"; 4.2. Einsatz eines KI-gestützten Dialogs für Rückfragen und Antragsunterstützung; 4.3. Begrenzung des Einsatzes KI-gestützter Assistenzsysteme; 4.4. Effizienz- und Qualitätssteigerung in der Verwaltungsbearbeitung) aufgrund der rechtlichen und insbesondere wirtschaftlichen Rahmenbedingungen derzeit nicht weiterverfolgt werden.
4. Der Stadtrat stimmt zu, dass die in dem Antrag Nr. 20-26 / A 05591, „Digitale Stadtverwaltung II: Einsatz KI-gestützter Sprachmodelle zur Beantwortung von Bürgerfragen verbessern“ geforderten Maßnahmen aufgrund der rechtlichen und insbesondere wirtschaftlichen Rahmenbedingungen derzeit nicht weiterverfolgt werden.
5. Der Stadtratsantrag Nr. 20-26 / A 05590, „Digitale Stadtverwaltung I – Münchner Datenschutzhilfen: Pilotprojekt für verwaltungsinterne KI-Transparenz“ ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
6. Der Stadtratsantrag Nr. 20-26 / A 05591, „Digitale Stadtverwaltung II: Einsatz KI-gestützter Sprachmodelle zur Beantwortung von Bürgerfragen verbessern“ ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
7. Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Dominik Krause
2. Bürgermeister

Dr. Laura Dornheim
Berufsm. Stadträtin

IV. Abdruck von I. mit III.

über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium - Dokumentationsstelle

an die Stadtkämmerei

an das Revisionsamt

z. K.

V. Wv. - RIT-Beschlusswesen