

Was sind Herausforderungen proaktiver Verwaltungsleistungen in Deutschland?

Peter Kuhn¹, Dian Balta¹, Helmut Krömer²

¹ fortiss GmbH, Forschungsinstitut des Freistaats Bayern für softwareintensive Systeme und Services, Deutschland; ² Technische Universität München, Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik, Deutschland pkuhn@fortiss.org, balta@fortiss.org, krömer@in.tum.de

Abstract. Im Zuge der Digitalisierung soll die öffentliche Verwaltung nicht nur digital, sondern auch nutzerfreundlicher werden. Ein nutzerfreundlicher Ansatz sind proaktive Verwaltungsleistungen, die von Nutzerinnen nicht beantragt werden müssen, sondern von der Verwaltung automatisch – proaktiv – erbracht werden. Verwaltungsleistungen in föderalen Staaten wie Deutschland sind allerdings vielfältig und haben unterschiedliche gesetzliche Vorschriften. Diese Heterogenität birgt Herausforderungen für die Umsetzung proaktiver Verwaltungsleistungen. Basierend auf einer Literaturanalyse, Interviews und einem Workshop schlagen wir eine initiale Strukturierung der Herausforderungen in Auslöser, Datenquelle, Leistungsbündelung, Kommunikationskanal und Adressat vor. Wir diskutieren die Herausforderungen aus rechtlicher, organisatorischer und technischer Sicht. Die Ergebnisse können genutzt werden, um Herausforderungen proaktiver Verwaltungsleistungen auch in anderen Kontexten zu analysieren.

Keywords: proaktive Verwaltungsleistungen, E-Government, No-Stop-Shop

1 Einleitung

Das deutsche Onlinezugangsgesetz (OZG) hat zum Ziel, den digitalen Zugang zu Verwaltungsleistungen in Deutschland bis 2022 herbeizuführen. Verwaltungsleistungen sollen nicht nur digital zugänglich, sondern auch nutzerfreundlich sein. [1]

Ein Ansatz, die Verwaltung nutzerfreundlich zu gestalten, sind proaktive Verwaltungsleistungen. Bürgerinnen und Unternehmen sollen demnach Verwaltungsleistungen nicht mehr beantragen müssen, sondern von der Verwaltung, basierend auf behördenübergreifender Datennutzung, automatisch und somit proaktiv erhalten. [2, 3]. Ein Beispiel ist die Kostenfreiheit des Schulwegs in Bayern. Bisher muss das entsprechende Ticket für den ÖPNV bei der zuständigen Behörde beantragt werden. Erst dann kann eine Schülerin kostenfrei zur Schule fahren. Bei einer proaktiven Verwaltungsleistung würde – vorausgesetzt sämtliche benötigten Daten sind verfügbar – dieses Ticket ohne Antrag direkt an die Schülerin gesendet.

Verwaltungsleistungen in föderalen Staaten wie Deutschland sind jedoch vielfältig und haben unterschiedliche gesetzliche Vorschriften. Diese Heterogenität bringt Herausforderungen mit sich (vgl. z.B. [4]), die eine Umsetzung des proaktiven

15th International Conference on Wirtschaftsinformatik,
March 08-11, 2020, Potsdam, Germany

Ansatzes erschweren. Ein Konzept für proaktive Schülertickets in Bayern kann nicht unbedingt auf andere Bundesländer übertragen werden, weil dort andere Vorschriften und Rahmenbedingungen gelten [5].

Basierend auf einer Literaturanalyse, Interviews und einem Workshop schlagen wir eine initiale Strukturierung der Herausforderungen proaktiver Verwaltungsleistungen vor und diskutieren diese aus rechtlicher, organisatorischer und technischer Sicht.

2 Hintergrund und Methodik

Ein Verwaltungsverfahren ist der Prozess, der zur Erbringung einer Verwaltungsleistung führt. In der Regel fungiert ein Antrag als Auslöser des Verfahrens, der sogenannte Verwaltungsakt als Abschluss. [5, 6]

Statt die Interaktionen eines Verwaltungsverfahrens nutzerfreundlich zu gestalten, versuchen proaktive Verwaltungsleistungen Nutzerinteraktionen komplett überflüssig zu machen [7]. Der Aufwand für den Nutzer verringert sich, da z.B. die für die Leistung nötigen Daten nicht mehr vom Nutzer, sondern von der Verwaltung gesammelt und proaktiv verarbeitet werden [3]. Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass proaktive Verwaltungsleistungen nutzerzentriert und datengetrieben sind, sowie durch Technik ermöglicht werden [2]. Neben der Proaktivität ist die Leistungsbündelung ein Hebel zur Reduzierung des Nutzeraufwands und damit ein Mittel zur Nutzerzentrierung [7].

Für eine argumentativ-deduktive Analyse [8] wurden Daten aus neun Experteninterviews und einem Workshop mit vier Experten ausgewertet. Zunächst wurde eine Literaturanalyse nach [9] durchgeführt. Ergebnis war ein Überblick über die existierende Literatur zu proaktiven Verwaltungsleistungen und deren konzeptionelle Grundlagen. Diese Grundlagen wurden in den Interviews genutzt, um den proaktiven Ansatz zu erläutern und anschließend die Experten zur Umsetzbarkeit zu befragen. Die Interviews wurden mit Blick auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung codiert. Die so gefundenen Aspekte wurden händisch gruppiert und zu zentralen Herausforderungen synthetisiert. Der abschließende Workshop diente der Evaluation und Diskussion der synthetisierten Herausforderungen. Die Interviewten und Teilnehmenden des Workshops arbeiten oder arbeiteten bei fünf unterschiedlichen Kommunen in Deutschland und haben teils fachlichen, teils technischen Hintergrund. Die Interviews dauerten zwischen 45 und 90 min und wurden von zwei Forschern separat ausgewertet.

3 Ergebnisse

Der aktuelle Stand unserer Analyse zeigt, dass sich zur Realisierung proaktiver Verwaltungsleistungen Herausforderungen bezüglich Auslöser, Datenquelle, Leistungsbündelung, Kommunikationskanal und Adressat stellen (vgl. Abbildung 1).

Eine proaktive Verwaltungsleistung muss ohne Antrag des Nutzers funktionieren. Daraus folgen zwei Herausforderungen. Zum einen kann der Antrag nicht mehr als **Auslöser** des Verfahrens dienen. Das Verfahren muss anderweitig und ohne Zutun

des Nutzers gestartet werden. Im Falle des Schülertickets könnte beispielsweise der Beginn des neuen Schuljahres der Auslöser sein. Zweitens fehlen durch den wegfallenden Antrag Daten, die vom Nutzer mit dem Antrag geliefert wurden. Es braucht deshalb eine neue **Datenquelle** zur Beschaffung der notwendigen Daten.

Eine **Leistungsbündelung** bei proaktiven Verwaltungsleistungen soll im Sinne der Nutzerfreundlichkeit ebenfalls nicht durch den Nutzer erfolgen. Die Verwaltung kennt jedoch nicht zwingend die genauen Bedürfnisse des Nutzers oder weiß nicht, welche Leistungen überhaupt von anderen Behörden angeboten werden. Im Falle des Schülertickets könnte die Leistung – falls der Behörde bekannt – mit einem Informationsangebot zu den Verkehrsmitteln der Stadt verknüpft sein.

Schließlich erschwert die fehlende Nutzerinteraktion den Abschluss des Verfahrens. Nicht immer ist der Antragssteller Empfänger des Verwaltungsaktes – im Falle der Schülerbeförderung sind es beispielsweise die Eltern. Bei einer proaktiven Verwaltungsleistung kann diese Information jedoch nicht vom Nutzer kommen. Ähnlich verhält es sich mit dem Kommunikationskanal zur Übermittlung des Verwaltungsaktes. Eine proaktive Verwaltungsleistung erfordert deshalb die Kenntnis des **Adressaten** und eines **Kommunikationskanals**.

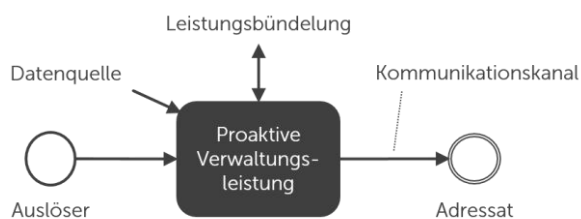


Abbildung 1. Übersicht der Herausforderungen

4 Diskussion und weiterer Forschungsbedarf

Basierend auf den Ergebnissen erkennen wir drei Sichten (rechtlich, organisatorisch, technisch) auf die Herausforderungen. Die Sichten können genutzt werden, um die Diskussion der Ergebnisse zu strukturieren. Tabelle 1 zeigt eine Übersicht.

Rechtlich. Die genannten Herausforderungen proaktiver Verwaltungsleistungen gehen mit Änderungen des bisherigen Verwaltungsverfahrens einher. Aus rechtlicher Sicht stellen sich Fragen zur Zulässigkeit und Rechtmäßigkeit dieser Änderungen. Beispielsweise ist im Falle des Schülertickets unklar, ob der Umstand, dass ein Kind zur Schule geht, ausreicht, um ein entsprechendes Verwaltungsverfahren auszulösen. Nachdem ein Verfahren ausgelöst wurde, ist die rechtmäßige Nutzung von Datenquellen zu untersuchen. Darf die zuständige Behörde Schülerdaten von Schulen abfragen? Hierbei ist insbesondere der Datenschutz zu berücksichtigen. Bei der Bündelung von Leistungen spielt das Ressort- und Föderalismusprinzip [4] eine entscheidende Rolle: Inwiefern ist eine automatische Leistungsbündelung und Datenverarbeitung über Ressorts und föderale Ebenen hinweg rechtlich zulässig? Für die Übermittlung des Verwaltungsaktes stellen sich Fragen zur Zulässigkeit von Kanälen

und Adressaten. Dürfen die Schülertickets per E-Mail an die Eltern verschickt werden?

Organisatorisch. Die Aufgaben, die der Nutzer bei einer reaktiven Verwaltung übernimmt, müssen bei proaktiven Verwaltungsleistungen von der Verwaltung übernommen werden. Beispielsweise wird die für Schülertickets zuständige Behörde nicht mehr vom Nutzer informiert. Proaktive Verwaltungsleistungen setzen deshalb klare Zuständigkeiten und behördenübergreifende Zusammenarbeit voraus. Wird die zuständige Behörde von der Schule informiert oder informiert sie sich bei der Schule? Und wie kann die Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen strukturiert werden?

Technisch. Aus technischer Sicht erfordern proaktive Verwaltungsleistungen eine erhöhte Vernetzung und Interoperabilität technischer Systeme. So sind im Falle des Schülertickets gegebenenfalls die genauen Spezifika einer sicheren und automatisierten Datenübertragung zwischen Schule und Behörde festzulegen. Bei der Bekanntgabe des Verwaltungsaktes ist zudem die erfolgreiche Übermittlung an den Nutzer nachzuweisen. Während es technische Lösungen gibt, die die einzelnen Anforderungen wie Datenschutz grundsätzlich erfüllen, müssen diese Lösungen in der praktischen Umsetzung noch so kombiniert werden, dass sie allen Anforderungen genügen.

Tabelle 1. Übersicht der Herausforderungen proaktiver Verwaltungsleistungen in Deutschland aus rechtlicher, organisatorischer und technischer Sicht

	<i>Rechtlich</i>	<i>Organisatorisch</i>	<i>Technisch</i>
<i>Auslöser</i>	zulässiger Auslöser	behördenübergreifende Zusammenarbeit	Interoperabilität
<i>Datenquelle</i>	Rechtmäßigkeit Verwendung Daten	Zuständigkeit Datenhaltung	sichere Datenübertragung
<i>Leistungs- bündelung</i>	Rechtmäßigkeit der Bündelung	Zuständigkeit Bündelung	Interoperabilität
<i>Kommunika- tionskanal</i>	zulässige Kanäle	behördenübergreifende Zusammenarbeit	Nachweis Übermittlung
<i>Adressat</i>	zulässiger Adressat	behördenübergreifende Zusammenarbeit	-

Die durchgeführte Forschung bildet bisher die verwaltungsinterne Perspektive ab. Die Perspektiven der Nutzer und beispielsweise von Softwareherstellern sind jedoch ebenfalls relevant (vgl. hierzu [10]) und in zukünftiger Forschung miteinzubeziehen. Aus praktischer Sicht bleibt offen, ob die Nutzerfreundlichkeit proaktiver Verwaltungsleistungen mit dem OZG vereinbar ist, da sie keinen „Zugang“ in dessen Sinne schaffen. Schließlich wurden die dargestellten Herausforderungen im Kontext der deutschen Verwaltung abgeleitet. Eine Übertragbarkeit der Erkenntnisse auf andere Länder setzt deshalb weitere Untersuchungen voraus.

Die in den Ergebnissen dieser Arbeit vorgeschlagene Strukturierung und die Diskussion der Herausforderungen proaktiver Verwaltungsleistungen zeigen Ansatzpunkte für die Praxis auf. Die Ergebnisse können genutzt werden, um Herausforderungen proaktiver Verwaltungsleistungen auch in anderen Kontexten zu analysieren. Zukünftige Forschung kann darauf aufbauen. Dazu soll im nächsten

Schritt ein Analyse-Framework für die Eignung einzelner Leistungen für eine proaktive Umsetzung entwickelt werden. Weiterhin sollen Ansätze aus dem Standardisierung-Management verfolgt werden (vgl. [11]).

5 Danksagung

Dieser Artikel ist im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung der Landeshauptstadt München durch fortiss entstanden. Weiterhin danken wir Julia Kircher und Johannes Berndt für ihre Mitwirkung an der dem Artikel zugrundeliegenden Forschung.

References

1. IT-Planungsrat: Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats (Phase II): Start in die Verwaltungsdigitalisierung, https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/Digitalisierungsprogramm/DigPro_node.html, last accessed 2019/11/19.
2. Linders, D., Liao, C.Z.-P., Wang, C.-M.: Proactive e-Governance: Flipping the service delivery model from pull to push in Taiwan. *Government Information Quarterly*. 35, 68–76 (2018). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.08.004>.
3. Scholta, H., Mertens, W., Kowalkiewicz, M., Becker, J.: From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model. *Government Information Quarterly*. 36, 11–26 (2019). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.11.010>.
4. Scholta, H., Niemann, M., Halsbenning, S., Räckers, M., Becker, J.: Fast and Federal - Policies for Next-Generation Federalism in Germany. In: 52nd Hawaii International Conference on System Sciences, HICSS 2019, Grand Wailea, Maui, Hawaii, USA, January 8-11, 2019. pp. 1–10 (2019). <https://doi.org/10.24251/HICSS.2019.395>.
5. Ahrend, N., Wolf, P., Räckers, M., Dentschev, A., Jurisch, M.: Federal information management - context and effects. In: Plödereder, E., Grunske, L., Schneider, E., and Ull, D. (eds.) *Informatik 2014*. pp. 1499–1511. Gesellschaft für Informatik e.V., Bonn (2014).
6. Scholta, H., Balta, D., Wolf, P., Becker, J., Helmut, K.: Standardization of Service Descriptions, Process Models and Forms in Public Administrations: Results from a Survey in Germany. *Innovation and the Public Sector*. 245–252 (2015). <https://doi.org/10.3233/978-1-61499-570-8-245>.
7. Brüggemeier, M.: Auf dem Weg zur No-Stop-Verwaltung. *Verwaltung & Management*. 16, 93–101 (2010). <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2010-2-93>.
8. Wilde, T., Hess, T.: Forschungsmethoden der Wirtschaftsinformatik. *Wirtsch. Inform.* 49, 280–287 (2007). <https://doi.org/10.1007/s11576-007-0064-z>.
9. Levy, Y., Ellis, T.J.: A Systems Approach to Conduct an Effective Literature Review in Support of Information Systems Research. *InformingSciJ.* 9, 181–212 (2006). <https://doi.org/10.28945/479>.
10. Balta, D., Greger, V., Wolf, P., Krcmar, H.: E-government Stakeholder Analysis and Management Based on Stakeholder Interactions and Resource Dependencies. In: 48th Hawaii International Conference on System Sciences, HICSS 2015, Kauai, Hawaii, USA, January 5-8, 2015. pp. 2456–2465 (2015). <https://doi.org/10.1109/HICSS.2015.294>.

11. Balta, D., Krcmar, H.: Managing Standardization in eGovernment: A Coordination Theory based Analysis Framework. In: Parycek, P., Glassey, O., Janssen, M., Scholl, H.J., Tambouris, E., Kalampokis, E., and Virkar, S. (eds.) *Electronic Government*. pp. 60–72. Springer International Publishing (2018).