

Proaktive Verwaltungsleistungen – Die Zukunft der Digitalen Öffentlichen Verwaltung

Proaktive Verwaltungsleistungen – Die Zukunft der Digitalen Öffentlichen Verwaltung

Das Zentrum für "Digital Governance" an der Hertie School

Das "Zentrum für Digitale Verwaltung" (Centre for Digital Governance) der Hertie School ist das Tor zur digitalen Transformation und hat seinen Sitz in Berlin. Ziel der Einrichtung ist es, die Digitalisierung dort zu fördern, wo sie dazu in der Lage ist, das Gemeinwohl zu verbessern. Zu diesem Zweck ermöglicht und fördert das Zentrum Synergien zwischen akademischer Forschung, erstklassiger Bildungsarbeit und gesellschaftlich relevanten politischen Erkenntnissen zum Thema Herausforderungen und Chancen des digitalen Zeitalters. Die Arbeit des Zentrums konzentriert sich auf die drei Forschungsbereiche: Digitalisierung der Verwaltung, Social Media in der öffentlichen Verwaltung sowie künstliche Intelligenz und menschlicher Fortschritt.

Nortal ist ein zuverlässiger strategischer Partner für Regierungen, Gesundheitseinrichtungen, namhafte Unternehmen und Fortune 500 Firmen. Mit 23 Niederlassungen in Europa, im Golf-Kooperationsrat (GCC) und in Nordamerika sind wir nah bei unseren Kund*innen und können gleichzeitig auf einen großen Pool an globalen Talenten zurückgreifen. Unsere nahtlos integrierten Teams helfen unseren Kund*innen, ihre Organisationen zu transformieren und zukunftssicher zu machen, indem sie mit den passenden Technologien wegweisende Lösungen entwickeln.

AUTOREN

Dr. Keegan McBride

Forschungsdozent für KI, Regierung und Politik
Oxford Internet Institut
Universität Oxford
keegan.mcbride@oii.ox.ac.uk

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

Professor für Public und Financial Management,
Director Centre for Digital Governance
Hertie School
hammerschmid@hertie-school.org

Hendrik Lume

Partner
Nortal, Berlin
hendrik.lume@nortal.com

Andres Raieste

Senior Vice President, Öffentlicher Sektor
Nortal, Tallinn
andres.raieste@nortal.com

Mai 2023

Inhaltsverzeichnis

	Zusammenfassung	6			
01	Einführung	10	05	Erfahrungen und Voraussetzungen für proaktive Verwaltungsleistungen	36
02	Definition der proaktiven Verwaltungsleistungen	14		5.1 Umfeld-Bausteine	39
03	Vorteile proaktiver Verwaltungsleistungen	22		5.2 Technische Grundbausteine	41
04	Aufbau proaktiver Verwaltungsleistungen	28		5.3 Organisatorische Bausteine	43
	4.1 Österreich	30	06	Handlungsempfehlungen	44
	4.2 Estland	32		I. Aufbau von Unterstützung	47
	4.3 Neuseeland	34		II. Aufbau eines Fundaments	48
				III. Aufbau von Fähigkeiten	49
			07	Referenzen	50

Zusammenfassung

Nach der ersten Digitalisierungswelle im öffentlichen Sektor, mit dem Ziel, Verwaltungsleistungen online zugänglich zu machen, versuchen Regierungen weltweit zunehmend, öffentliche Verwaltungsleistungen¹ so zu automatisieren, dass sie von Bürger*innen und Unternehmen so wenig Mitwirkung wie möglich erfordern. **Proaktive Verwaltungsleistungen (PVL)**² stehen an der Spitze dieser neuen Bewegung. In ihrer fortschrittlichen Form kommen diese ohne jegliche Interaktion mit den Bürger*innen und Unternehmen aus und bieten einen noch nie da gewesenen reibungslosen Zugang zu öffentlichen Verwaltungsleistungen.

Durch ihr minimales Erfordernis an Interaktion stehen sie an der Spitze des modernen Service Designs, da sie **so nutzungsfreundlich wie möglich** sind. Noch bemerkenswerter ist jedoch ihr Potenzial, die den Verwaltungsleistungen zugrunde liegenden, politischen Ziele effizienter zu erreichen. Die Neugestaltung öffentlicher Verwaltungsleistungen als PVL erhöht ihre Wirksamkeit, da potenzielle Bürger*innen und Unternehmen weder von ihnen wissen noch sie beantragen müssen. Dies kann insbesondere sozial benachteiligten Gruppen in der Gesellschaft zugutekommen, die ohnehin oft nur schwer Zugang zu staatlichen Dienstleistungen erhalten. **Die flächendeckende Einführung von PVL kann demnach sogar zu einer sozial gerechteren und fairen Gesellschaft beitragen.**

Für Behörden, die zunehmend unter Druck geraten, die Digitalisierung zur Steigerung der Effizienz der Leistungserbringung zu nutzen, können PVL dazu beitragen, **die Grenzen der Automatisierung bei der Erbringung öffentlicher Verwaltungsleistungen zu verschieben**. PVL können zudem dabei helfen, die steigenden Erwartungen der Bürger*innen und Unternehmen an digitale Leistungsangebote öffentlicher Verwaltungen zu erfüllen. Darüber hinaus können sie dazu beitragen, dass digitale Verwaltungsleistungen genauso benutzungsfreundlich gestaltet werden wie die digitalen Dienste der Privatwirtschaft. Sie haben das Potenzial, Kosten und Personalbedarf zu senken. Damit stünden mehr öffentliche Ressourcen für die dringlichsten Herausforderungen unserer Zeit, wie den Klimawandel, zur Verfügung und der zunehmende Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor, dem viele Industrieländer ausgesetzt sind, könnte abgeschwächt werden.

¹ Digitale Verwaltungsleistungen können definiert werden als "die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen mithilfe digitaler Technologien, bei denen die Interaktion mit einer Organisation des öffentlichen Sektors durch ein IT-System vermittelt wird". (Lynn et al., 2022).

² PVL sind öffentliche Dienstleistungen, die der Staat ohne formalen Antrag der Bürger*innen und Unternehmen auf Grundlage einer individuellen Prüfung der Anspruchsberechtigung erbringt. In Kapitel 2 dieses White Papers wird genauer erläutert, wie PV definiert werden können.





PVL sind Teil einer umfassenden **Transformation hin zu einer proaktiven Verwaltung**, die den Bürger*innen und Unternehmen öffentliche Verwaltungsleistungen anbietet, ohne dafür auf formale Anträge warten zu müssen. Dies setzt die Fähigkeit der öffentlichen Verwaltung voraus, soziale und wirtschaftliche Entwicklungen und die Bedürfnisse der Bürger*innen und Unternehmen zu antizipieren, indem Informationen aktuell erfasst und für die Neugestaltung von Verwaltungsleistungen genutzt werden.

Einige der digital am stärksten entwickelten Länder der Welt haben begonnen, den Weg zu einer proaktiven Verwaltung zu beschreiten. Sie haben erste PVL erfolgreich eingeführt. Ihre Erfahrungen zeigen, dass die Entwicklung solcher Dienste viel komplexer ist als andere Formen digitaler Verwaltungsleistungen. Die Entwicklung anspruchsvoller PVL erfordert ein passendes Umfeld sowie ein solides Fundament aus technischen und organisatorischen Komponenten.

Dazu zählen **ergänzende gesetzliche Grundlagen**, die den Austausch personenbezogener Daten zwischen Behörden ermöglichen – eine Grundvoraussetzung für die Umsetzung vieler PVL. Ein ausgeprägtes Vertrauen der Bürger*innen und Unternehmen in den öffentlichen Sektor ist ebenfalls wichtig, um die Bereitschaft zu wecken, diese Art von digitalen Verwaltungsleistungen zu erproben, zu ihnen überzugehen und ihre dauerhafte Akzeptanz zu gewährleisten.

Zuverlässige technische Grundlagen erleichtern die Umsetzung von PVL erheblich. Vier technische Komponenten sind dabei von zentraler Bedeutung:

- 01** Ein funktionierendes Ökosystem digitaler Identitäten, das den Bürger*innen einen sicheren Zugang zu jenen PVL ermöglicht, die eine Mitwirkung erfordern.
- 02** Präzise aktuelle Daten, um möglichst vielen berechtigten Bürger*innen und Unternehmen einen zuverlässigen und effizienten Service zu bieten.
- 03** Die Fähigkeit, personenbezogene Daten sicher und effizient über alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung und idealerweise auch über den Gesundheits- und Privatsektor hinweg auszutauschen.
- 04** Eine sichere und rechtsverbindliche Möglichkeit, elektronische Nachrichtenübermittlung zwischen dem öffentlichen Sektor, Bürger*innen und Unternehmen zu installieren. Unternehmen zu installieren.

Die Vielschichtigkeit der Umsetzung von PVL in größerem Umfang ist wie ein **Stresstest für die Fähigkeiten der öffentlichen Verwaltungsorganisationen**. Die Umgestaltung digitaler Verwaltungsleistungen von einem reaktiven hin zu einem proaktiven Denkansatz erfordert ein tiefgreifendes Verständnis der Prozesse und Organisationen sowie die Fähigkeit und Bereitschaft, diese von Grund auf neu zu gestalten. Die Umsetzung von PVL erhöht die Komplexität des Stakeholder-Managements deutlich, da sie häufig die Zusammenarbeit mehrerer Behörden voraussetzt.

Diese grundlegenden Aspekte in Kombination mit den spezifischen Merkmalen jeder einzelnen Verwaltungsleistung bestimmen, ob eine Verwaltungsleistung sinnvoll als PVL umgestaltet und in welchem Umfang ihre Erbringung automatisiert werden kann. Um mit der Einführung von PVL zu beginnen, müssen öffentliche Verwaltungen die damit verbundenen Chancen verstehen und das Potenzial für jede Verwaltungsleistung einzeln bewerten.³ Das Begleitmaterial zu diesem White Paper enthält Hinweise zur Bewertung des Potenzials, Verwaltungsleistungen als PVL zu erbringen. Dazu wurden Leitfragen entwickelt, die interessierten öffentlichen Einrichtungen helfen sollen, einzelne Verwaltungsleistungen hinsichtlich ihrer Eignung für eine proaktive Erbringung zu untersuchen.

Die Umstellung auf eine proaktive Verwaltung erfordert umfangreiche Vorbereitungen, die in unseren Empfehlungen näher beschrieben werden. Aufgrund der weitreichenden Auswirkungen dieses Wandels bedarf es der kontinuierlichen Unterstützung von politischen Entscheidungsträger*innen, Führungskräften im öffentlichen Dienst sowie der Gesellschaft. Der erste Schritt muss darin bestehen, das Bewusstsein für das Potenzial proaktiven Verwaltungshandelns zu schärfen und realistische Erwartungen an den Zeit- und Arbeitsaufwand für diese Veränderung zu schaffen.

Regierungen müssen sich darauf konzentrieren, die notwendigen Voraussetzungen und Kompetenzen zu schaffen, um PVL in großem Umfang wirksam einzuführen. Das Ausprobieren und Umsetzen weniger anspruchsvoller Formen von PVL wie die proaktive Kommunikation kann nützlich sein, um Erfahrungen zu sammeln und das Bewusstsein zu schärfen, selbst für öffentliche Verwaltungen, denen es an der notwendigen Infrastruktur mangelt. Ohne ein solides Fundament aus technischen Grundlagen und den richtigen Fähigkeiten in der öffentlichen Verwaltung wird eine umfassende Entwicklung hin zu proaktiven Verwaltungsabläufen jedoch kaum zu bewältigen sein.

³ Siehe: Pawlowski & Scholta, 2023

01

Einführung

Proaktive Verwaltungsleistungen (PVL) sind ein wichtiger Meilenstein bei der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung. Es ist der Beginn eines Paradigmenwechsels, bei dem Proaktivität statt Reaktion die Regel werden soll. Durch die zunehmende Verfügbarkeit von Daten im öffentlichen Sektor kann automatisch und proaktiv festgestellt werden, wer Anspruch auf welche Leistungen hat.

Warum sollten die Leistungsberechtigten also noch einen Antrag stellen müssen? Ein proaktiver Ansatz ermöglicht es der öffentlichen Verwaltung, wirkungsvoller und effizienter zu handeln und die Verfügbarkeit von staatlichen Leistungen für die Betroffenen zu verbessern, insbesondere für die am stärksten benachteiligten Gruppen.



Während die Idee einer proaktiven öffentlichen Verwaltung grundsätzlich einfach zu begreifen ist, ist der Aufbau und die Umsetzung von PVL es nicht. Obwohl bereits einige Staaten auf der Welt begonnen haben, den Ansatz von proaktivem Verwaltungshandeln anzuwenden, gibt es bisher nur relativ wenige Beispiele funktionierender PVL in der Praxis.⁴

Der Aufbau von PVL ist äußerst komplex und erfordert beträchtliche Investitionen, eine Abkehr von den vorherrschenden Denkmodellen und kontinuierliche politische Unterstützung. Die Einführung von PVL wird zudem erschwert, weil die meisten Staaten noch nicht über die notwendigen rechtlichen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen verfügen.

Trotz dieser Herausforderungen bieten PVL sowohl den Bürger*innen und Unternehmen als auch den Leistungserbringern beachtliche Vorteile. Sie verbessern nicht nur die Effizienz der Erbringung von Verwaltungsleistungen, sondern bergen auch das Potenzial, die Wirksamkeit der zugrunde liegenden politischen Maßnahmen zu erhöhen, indem sie die Reichweite von Leistungen der öffentlichen Verwaltung vergrößern. Sie sind ein logischer Entwicklungsschritt für

jede Behörde, die den Bürger*innen und Unternehmen moderne digitale Verwaltungsleistungen anbieten möchte.

Deshalb muss die Bereitstellung von PVL eine Frage des "Wie" und "Wann" werden – nicht des "Ob". Dies setzt voraus, dass öffentliche Verwaltungen neue Kompetenzen und ein umfassendes Verständnis dafür entwickeln, wie Verwaltungsleistungen proaktiv ausgestaltet werden sollten. Andernfalls könnten die besonderen Herausforderungen der Umsetzung von PVL nicht zu bewältigen sein.

Dieses White Paper soll als Hilfestellung für alle dienen, die proaktive Verwaltungsleistungen verstehen und möglicherweise aufbauen wollen. Zu Beginn werden PVL definiert und eingeordnet. Ihre spezifischen Vorteile werden untersucht. Dem folgt eine Darstellung von Beispielen aus Österreich, Estland und Neuseeland, wo PVL in unterschiedlichem Umfang entwickelt, umgesetzt und entsprechende Praxiserfahrungen gesammelt wurden. Anhand dieser Beispiele werden die wichtigsten Bausteine für die Entwicklung von PVL identifiziert und Empfehlungen für einen erfolgreichen Übergang zu einer proaktiven öffentlichen Verwaltung ausgesprochen.

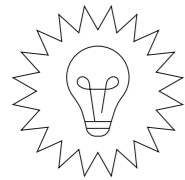
⁴ Siehe z. B.: Peña-López, 2020.

02

Definition
proaktive
Verwaltungs-
leistungen

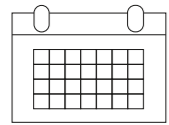
Im Wesentlichen handelt es sich bei PVL um digitale Verwaltungsleistungen, deren Anspruch von der öffentlichen Verwaltung vorab bestimmt wurde und die für Bürger*innen und Unternehmen proaktiv erbracht werden. Das Konzept der PVL ist nicht neu. Es entstand in den 2010er Jahren im Rahmen einer breiteren Debatte über die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen.⁵ In den letzten Jahren wurden in der Wissenschaft

mehrere Definitionen für solche Dienste entwickelt.⁶ PVL sind eng mit anderen Konzepten verwandt, wie z. B. den ereignisbasierten Leistungen⁷ und den "antragslosen" Verwaltungsleistungen⁸, sind aber nicht identisch mit diesen. Proaktive Verwaltungsleistungen unterscheiden sich von diesen Konzepten dadurch, dass sie proaktiv sind, durch Ereignisse ausgelöst werden und von proaktiven Informationen bis hin zu Transaktionen reichen.



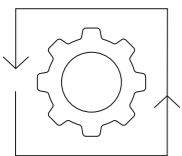
01 Sie sind proaktiv und nicht reaktiv

Das Hauptmerkmal dieser Leistungen ist, dass sie von der öffentlichen Verwaltung proaktiv erbracht werden, d. h. auf Grundlage einer Feststellung der Anspruchsberechtigung der Bürger*innen und Unternehmen für bestimmte staatliche Verwaltungsleistungen, statt von ihnen selbst veranlasst zu werden.



02 Sie werden durch Ereignisse ausgelöst

PVL basieren auf einem bestimmten Auslöser, der die Erbringung der Leistung anstößt. Oft sind dies Lebensereignisse, mit denen staatliche Leistungen verknüpft sind und an denen der Staat beteiligt ist, wie zum Beispiel eine Geburt oder Hochzeit.



03 Von proaktiven Informationen hin zu proaktiven Transaktionen

Wie im Nachfolgenden näher beschrieben, können PVL verschiedene Formen annehmen, die von der proaktiven Bereitstellung von Informationen bis hin zu vollständig proaktiven Transaktionen ohne Interaktion mit Bürger*innen und Unternehmen reichen.

⁵ Siehe z. B.: Linders & Wang, 2013.

⁶ Siehe z. B.: Scholta et al., 2019, oder Pawlowski und Scholta, 2023.

⁷ Ein ereignisbasierter Dienst fasst i. d. R. mehrere Verwaltungsleistungen zu einer digitalen Verwaltungsleistung zusammen, der es den Bürger*innen und Unternehmen so einfach wie möglich macht, alle für ein Lebensereignis relevanten öffentlichen Verwaltungsleistungen zu finden und aufzurufen. Einzelne digitale Verwaltungsleistungen können reaktiv oder proaktiv erbracht werden. Daher sind nicht alle ereignisbasierten Dienste proaktive Verwaltungsleistungen.

⁸ Unter "antragslosen" Verwaltungsleistungen werden staatliche Leistungen, die berechtigten Bürger*innen oder Organisationen angeboten werden, ohne dass ein Antrag erforderlich ist, verstanden. Beide in diesem Abschnitt beschriebenen Arten von proaktiven Transaktionen sind "antragslose" Verwaltungsleistungen.

PVL unterscheiden sich wesentlich durch den Grad der erforderlichen Interaktion mit Bürger*innen und Unternehmen oder im Umkehrschluss durch ihren Automatisierungsgrad⁹. Wir unterscheiden drei Arten von PVL:

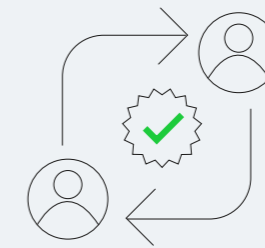


Proaktive Informationen

Informationen über einen öffentlichen Dienst, für den eine Person in Frage kommt.

Basiert auf einer individuellen Bewertung der Anspruchsberechtigung.

Die Bürger*innen müssen den Dienst immer noch beantragen, daher ist diese Art von PVL nicht antragslos.

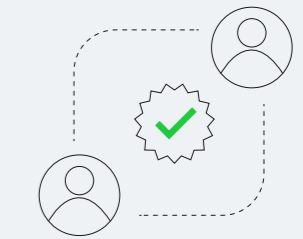


Proaktive Transaktion mit Interaktion

Antragslose digitale öffentliche Dienstleistung.

Das Angebot, einen öffentlichen Dienst in Anspruch zu nehmen, wird auf der Grundlage einer individuellen Bewertung der Anspruchsberechtigung gemacht.

Die Dienstleistung kann nur erbracht werden, nachdem die Benutzer*innen Informationen, ihre Zustimmung gegeben oder Entscheidungen getroffen haben.



Proaktive Transaktion ohne Interaktion

Anwendungsloser digitaler öffentlicher Dienst.

Die Bürger*innen oder Unternehmen erhalten eine Verwaltungsleistung auf der Grundlage einer individuellen Bewertung ihrer Eignung. Die Dienstleistung wird ohne Eingabe erbracht.

Die Betroffenen werden lediglich über das Ergebnis informiert.

⁹ Die PVL können tiefergehend differenziert werden (siehe z. B. Pawlowski & Scholta, 2023). Wir halten den Grad der Interaktion/Automatisierung für den wichtigsten Unterscheidungsfaktor und ein vereinfachtes Modell für nützlicher, um einen Überblick über PVL zu geben.

01 Proaktive Informationen

Proaktive Verwaltungsleistungen mit dem höchsten Grad an Bürger*innen und Unternehmensinteraktion sind jene, die Berechtigte lediglich darüber informieren, dass sie Anspruch auf eine öffentliche Verwaltungsleistung haben. Die Bürger*innen und Unternehmen müssen die Verwaltungsleistungen jedoch im Anschluss beantragen – daher ist diese Art von PVL nicht "antragslos". Sie beruhen jedoch auf einem Auslöser und einer individuellen Feststellung der Anspruchsberechtigung. So können die Bürger*innen beispielsweise proaktiv darüber informiert werden, dass ihr Führerschein bald abläuft. Den Antrag auf Verlängerung ihres Führerscheins müssen die Betroffenen dennoch selbst stellen.

02 Proaktive Transaktion mit Bürger*innen und Unternehmensinteraktion

In der Mitte des Kontinuums befinden sich Leistungen, die zwar keinen Antrag erfordern, aber dennoch ein gewisses Maß an Interaktion mit den Bürger*innen und Unternehmen voraussetzen. Bei vielen öffentlichen Verwaltungsleistungen sind Interaktionen unvermeidlich, wenn die Zustimmung der Bürger*innen und Unternehmen erforderlich ist, sie Informationen beisteuern müssen, die die öffentliche Verwaltung nicht auf andere Weise erhalten kann oder sie Entscheidungen treffen müssen, die die Verwaltung nicht für sie treffen kann.

Bei dieser Art von Verwaltungsleistungen wird die Anspruchsberechtigung nach einem Auslöser festgestellt und die Leistung den Bürger*innen und Unternehmen auf der Grundlage ihrer persönlichen Daten proaktiv angeboten. Die Bürger*innen und Unternehmen können das Angebot überprüfen, es annehmen, ändern oder ablehnen. Ein Beispiel ist die Bereitstellung von Sozialleistungen für Familien, wenn ein Kind in Estland geboren wird. Die Eltern müssen zumindest entscheiden, ob und wann sie in Elternzeit gehen (siehe 4.2).



03 Proaktive Transaktion ohne Bürger*innen und Unternehmensinteraktion

In ihrer automatisiertesten Form erfordern PVL keinerlei Interaktion der Bürger*innen und Unternehmen. Diese Transaktionen werden automatisch durchgeführt und die Bürger*innen und Unternehmen müssen den Dienst weder beantragen noch können sie ihn ändern oder ablehnen. Beispiele dafür sind die Erteilung von Steuer- und Personennummern in Deutschland und vielen anderen Ländern sowie die automatische Anmeldung von Minderjährigen in der estnischen Krankenversicherung.



Abbildung 1: Proaktive Verwaltungsleistungen im Verhältnis zu anderen digitalen Verwaltungsleistungen

In der Praxis werden häufig verschiedene PVL-Kategorien und digitale Verwaltungsleistungen kombiniert. Darüber hinaus können nicht alle Leistungen der öffentlichen Verwaltung proaktiv erbracht werden. Die Gestaltung nutzungsfreundlicher Verwaltungsleistungen erfordert ein gründliches Verständnis der zugrunde liegenden Leistungen und die Fähigkeit, verschiedene digitale Verwaltungsleistungen effektiv zu kombinieren, um das Nutzungserlebnis der Bürger*innen zu optimieren.

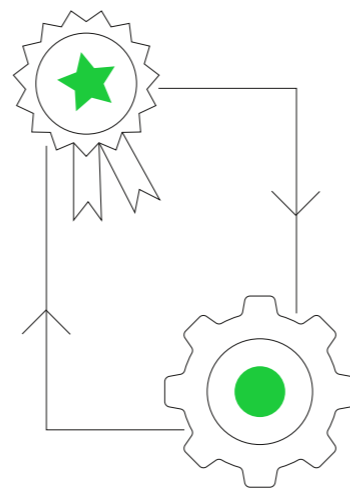
Bürger*innen und Unternehmen- und die Verwaltungsseite von PVL

An PVL sind immer mindestens zwei verschiedene Gruppen beteiligt: die Bürger*innen und Unternehmen oder Begünstigten der Verwaltungsleistung auf der einen sowie die Leistungserbringer auf der anderen Seite. Definitionen und Reifegradmodelle für digitale Verwaltungsleistungen konzentrieren sich i. d. R. auf die Bürger*innen und Unternehmensseite.¹⁰ Der Automatisierungsgrad der PVL (und der digitalen

Verwaltungsleistungen im Allgemeinen) auf der Seite der Leistungsanbieter ist jedoch sehr unterschiedlich und entspricht nicht notwendigerweise dem Automatisierungsgrad aufseiten der Bürger*innen und Unternehmen. In einigen Fällen hat der Druck, den Bürger*innen digitale Verwaltungsleistungen anzubieten, sogar zu mehr Ineffizienz auf Seiten der Leistungserbringer geführt.¹¹

Proaktive Belohnung von Olympiasieger*innen

Eine proaktiver Verwaltungsleistung kann für Bürger*innen und Unternehmen vollständig automatisiert sein, während sie für die Behörde, die den Dienst anbietet, ausschließlich manuell betrieben wird. Das mag kontraintuitiv erscheinen, kann aber durchaus sinnvoll sein, wenn bedacht wird, welche Investitionen für den Aufbau vollautomatischer proaktiver Leistungen erforderlich sind. In Estland wird in der Praxis oft das Beispiel einer bestehenden staatlichen Leistung für die Gewinner*innen olympischer Goldmedaillen aufgeführt. Alle Informationen, die für die proaktive Bereitstellung dieser Leistung erforderlich sind, sind leicht verfügbar und auch der Staat hat ein Interesse daran, seine Olympiasieger*innen so unbürokratisch wie möglich zu entlohnen. Der Aufwand für den Aufbau eines automatisierten Systems für diese Leistung ist jedoch nicht zu rechtfertigen, da die Olympischen Spiele nur alle vier Jahre stattfinden und von den 1,3 Millionen Einwohner*innen Estlands normalerweise nur eine Handvoll Goldmedaillen gewinnen. Während es also aus Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten nicht sinnvoll ist, diesen Service auf Seiten der Verwaltung zu automatisieren, ist es durchaus möglich, ihn den Goldmedaillengewinner*innen proaktiv anzubieten.



¹⁰ Siehe z. B.: Pawlowski und Scholta, 2023.

¹¹ Siehe z. B.: Bogumil et al., 2022.

Angesichts des zunehmenden Drucks, unter dem Regierungen weltweit stehen, Verwaltungsleistungen effizienter zu erbringen, um Haushaltszwänge und Arbeitskräftemangel auszugleichen, ist es von entscheidender Bedeutung, den Automatisierungsgrad sowohl für die Bürger*innen und Unternehmen als auch für die Verwaltungsseite fortlaufend zu erhöhen.

Deshalb ist es sinnvoll, dass Reifegradskalen oder andere Kategorisierungen digitaler Verwaltungsleistungen sowohl Bürger*innen als auch Unternehmensgruppen berücksichtigen und Unterschiede im Reifegrad einer digitalen Verwaltungsleistung zwischen diesen beiden Gruppen zulassen.



Abbildung 2: Automatisierung der PVL durch Bürger*innen und Unternehmen und Diensteanbieter (nur Transaktionen).

Auf Seiten der Bürger*innen und Unternehmen ist ein proaktiver Ansatz erforderlich, um ein Höchstmaß an Automatisierung (und ein Mindestmaß an Interaktion) zu erreichen. Nur PVL können den Aufwand für die Beantragung öffentlicher Verwaltungsleistungen eliminieren. Auf Seiten der öffentlichen Verwaltung kann eine vollständige Dunkelverarbeitung ohne Interaktion durch Mitarbeitende bereits mit reaktiven Verwaltungsleistungen erreicht werden, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind.¹² Nichtsdestotrotz bieten PVL sowohl für die Bürger*innen und Unternehmen als auch für die Anbieter deutliche Vorteile, auf die im nächsten Abschnitt näher eingegangen wird.

¹² Dazu gehört beispielsweise, dass alle relevanten Daten in maschinenlesbarer Form vorhanden sind, möglichst kein Ermessensspielraum bei Entscheidungen vorhanden ist und die Dunkelverarbeitung gesetzlich zugelassen ist.

03

Vorteile proaktiver
Verwaltungs-
leistungen

Bürger*innen und Unternehmen profitieren von der Digitalisierung öffentlicher Verwaltungsleistungen, da sie weniger Aufwand und Ressourcen benötigen, um öffentliche Verwaltungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Dazu müssen Bürger*innen und Unternehmen in der Regel die folgenden Schritte durchlaufen:

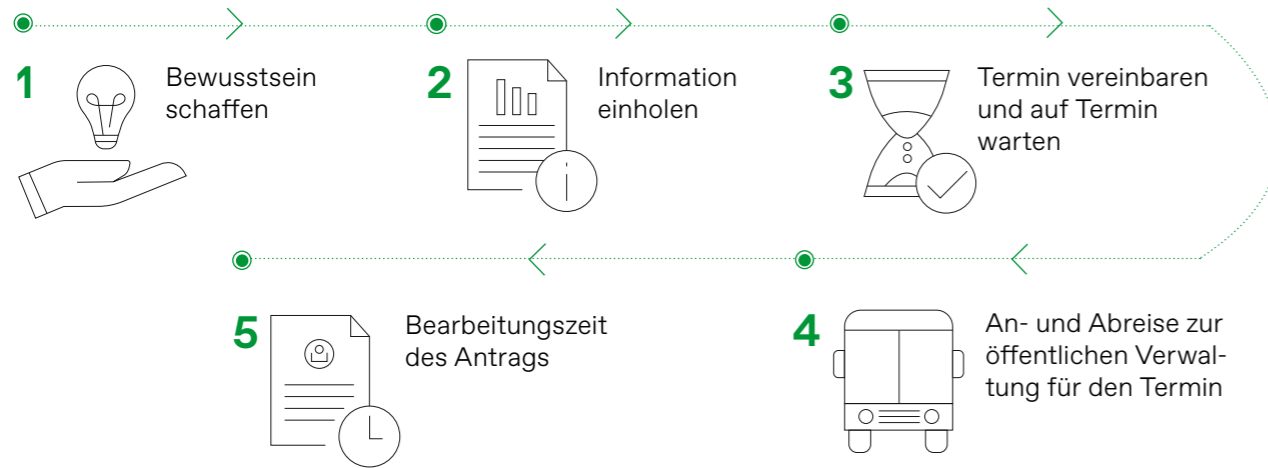


Abbildung 3: Typische User Journey, um eine staatliche Dienstleistung in Anspruch zu nehmen.

Reaktive digitale Verwaltungsleistungen¹³ bringen den Bürger*innen und Unternehmen bereits Vorteile, indem sie den für die Inanspruchnahme der Dienstleistung erforderlichen Aufwand drastisch reduzieren. Einfache Transaktionen, wie z. B. einfache digitale Formulare, schaffen bereits einen erheblichen Grenznutzen, indem sie die Beantragung von öffentlichen Verwaltungsleistungen aus der Ferne und rund um die Uhr ermöglichen und die Notwendigkeit der Terminvereinbarung und des Erscheinens im Amt überflüssig machen.

Integrierte Transaktionen verringern den Zeit- und Arbeitsaufwand für die Antragsbearbeitung. Dies ist auf die

Umsetzung des Once-Only-Prinzips zurückzuführen, bei dem alle relevanten Informationen, über die die Verwaltung verfügt, in den Antragsformularen vorausgefüllt sind und alle zusätzlichen Informationen, die von anderen öffentlichen Einrichtungen benötigt werden, elektronisch zur Verfügung gestellt werden. Bei diesem Reifegrad erfordert die Inanspruchnahme einer Verwaltungsleistung bereits sehr wenig Aufwand für die Antragsteller*innen. PVL bieten den Bürger*innen und Unternehmen jedoch zwei entscheidende Vorteile: Sie minimieren den Aufwand und beseitigen die Notwendigkeit, sich über den Anspruch auf Leistungen bewusst zu sein.

¹³ Siehe das Reifegradmodell in Abbildung 1.

Wichtigste Vorteile für die Bürger*innen

01 Minimierung des Aufwands für die Inanspruchnahme öffentlicher Verwaltungsleistungen

Proaktive Verwaltungsleistungen reduzieren die Interaktion zwischen Antragsteller*innen und Leistungserbringern auf ein absolutes Minimum. Sie können die Notwendigkeit beseitigen, öffentliche Verwaltungsleistungen zu beantragen, und erfordern in ihrer automatisiertesten Form keinerlei Interaktion zwischen Antragstellern und Leistungserbringern. In diesem Sinne stellen PVL den Gipfel der Digitalisierung öffentlicher Verwaltungsleistungen und der Bürger*innen und Unternehmenserfahrung dar.

02 Es ist nicht mehr notwendig, sich über den Anspruch auf öffentliche Verwaltungsleistungen zu informieren

Der entscheidende Aspekt der PVL ist ihr Potenzial, die Inanspruchnahme öffentlicher Verwaltungsleistungen durch die anspruchsberechtigte Bevölkerung deutlich zu erhöhen, da der Staat für die Feststellung der Anspruchsberechtigung zuständig ist. Auf diese Weise könnten PVL die Wirksamkeit politischer Maßnahmen erhöhen, indem sie die Reichweite der entsprechenden öffentlichen Verwaltungsleistungen vergrößern. Da die Beantragung von Verwaltungsleistungen für sozial benachteiligte Gruppen häufig schwierig ist, könnten¹⁴ proaktive Dienste auch die soziale Gerechtigkeit positiv beeinflussen.

Nicht nur die Bürger*innen profitieren von PVL, sondern auch die Behörden, die sie erbringen. Eine typische User Journey einer öffentlichen Verwaltung als Leistungserbringerin ist unten beschrieben:



Abbildung 4: Typische User Journey bei der öffentlichen Verwaltung

Einfache reaktive digitale Verwaltungsleistungen bieten den öffentlichen Verwaltungen nur begrenzte Vorteile. Sie sind i. d. R. einfache elektronische Versionen des analogen Antragsverfahrens. Das bedeutet, dass die von anderen öffentlichen Stellen benötigten Informationen häufig nicht in verifizierter, maschinenlesbarer Form vorliegen und nicht automatisch verarbeitet werden können. Der Hauptnutzen für Leistungserbringende liegt bei diesem Reifegrad darin, dass sie die Daten direkt in die Antragsformulare eingeben und die Verwaltungsleistung von überall aus erbringen können. Dies ermöglicht bspw. die Einrichtung von Shared Service Centern und kann zu Kostensenkungen führen. Weniger persönliche Interaktionen mit den Bürger*innen und Unternehmen können zudem den Stress verringern und die Zufriedenheit der Mitarbeitenden erhöhen.

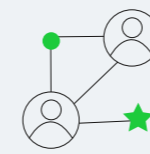
¹⁴ Siehe z. B. I: Goedemé und Janssens, 2020, oder Buslei et al., 2019.



Integrierte Transaktionen können die Bearbeitungszeiten für Leistungserbringende erheblich verkürzen. Dies liegt daran, dass die entscheidungsrelevanten Informationen in vertrauenswürdigen, maschinenlesbaren Formaten und nach dem "Once-only"-Prinzip zur Verfügung stehen, sodass die Dateneingabe, die Überprüfung und die Entscheidungsfindung weitgehend automatisiert werden können. Die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter*innen kann verringert werden, sodass sie mehr Zeit haben, sich auf Nicht-Standardfälle zu konzentrieren. Das senkt nicht nur die Kosten, sondern verbessert auch die Qualität der Verwaltungsleistungen.

Die Umgestaltung einer Verwaltungsleistung in eine PVL erfordert drastische Änderungen der Arbeitsweise der Leistungserbringenden. Idealerweise wird eine Vorentscheidung getroffen, ohne dass die Bürger*innen und Unternehmen einen Antrag auf die Leistung stellen. Die Schaffung einer PVL bietet den Leistungserbringenden jedoch drei eindeutige Vorteile: größere Reichweite der Leistungen, Effizienz der Leistungserbringung und besseres Verständnis der Bürger*innen und Unternehmen.

Hauptvorteile für die Leistungserbringenden



01 Größere Reichweite der Leistungen und größere Wirksamkeit politischer Maßnahmen

Leistungsempfangende und öffentliche Verwaltungen profitieren von der potenziell größeren Reichweite der PVL. Die Leistungserbringenden können mehr Berechtigte erreichen und die Maßnahmen damit effektiver umsetzen.



02 Hohe Effizienz bei der Erbringung von Verwaltungsleistungen

PVL können in ihrem Automatisierungsgrad variieren. Mit der Einrichtung einer PVL wird jedoch häufig versucht, so viel Effizienz wie möglich aufseiten der Leistungserbringenden zu schaffen.



03 Besseres Verständnis der Betroffenen

Proaktive Verwaltungsleistungen erfordern naturgemäß ein detailliertes Verständnis des Anspruchs potenzieller Leistungsempfänger*innen. Jede proaktive Leistung erfordert einen Mechanismus zur Überprüfung des Anspruchs aller potenziellen Leistungsempfänger*innen. Dies führt zu einem besseren Verständnis der potenziellen Betroffenen einer Leistung, als dies bei reaktiven Verwaltungsleistungen der Fall ist. Dies wiederum kann die Wirksamkeit der digitalen Verwaltungsleistung und der zugrunde liegenden öffentlichen Maßnahmen verbessern.

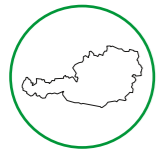
So führt die Einführung proaktiver von PVL zu Vorteilen sowohl für die Bürger*innen und Unternehmen als auch für die Leistungserbringenden. Der folgende Abschnitt veranschaulicht, wie dies in Beispielen für PVL in Österreich, Estland und Neuseeland aussieht.

04

Aufbau proaktiver
Verwaltungs-
leistungen:

Fallstudien aus
Österreich, Estland
und Neuseeland

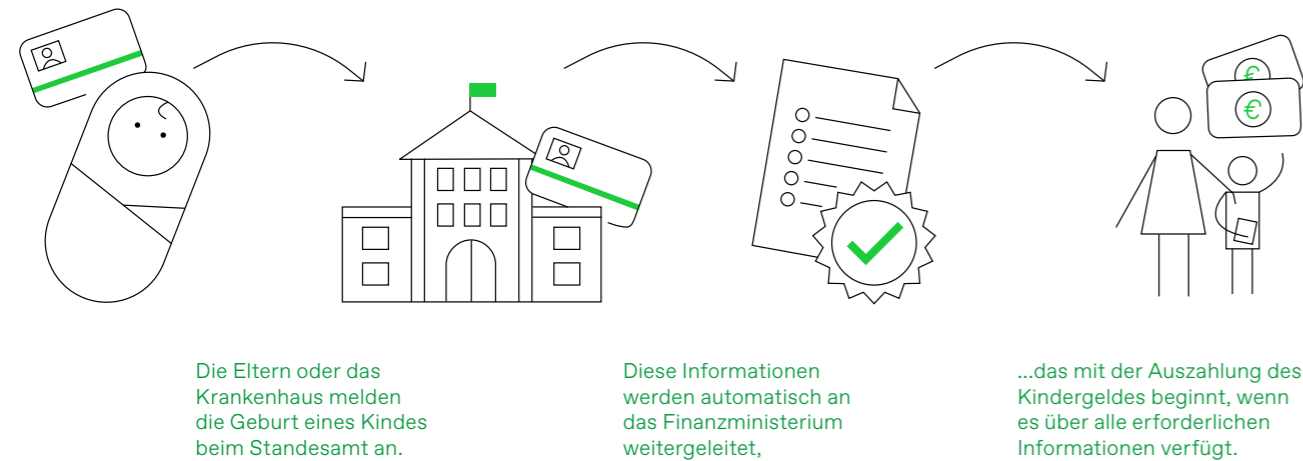
Mehrere Länder haben in den 2010er Jahren erfolgreich PVL entwickelt.¹⁵ Alle diese Länder hatten bei der Verwaltungsdigitalisierung bereits ein fortgeschrittenes Niveau erreicht,¹⁶ doch der Aufbau von PVL erwies sich für alle als eine Herausforderung. Dieser Abschnitt zeigt auf, wie sie es dennoch geschafft haben, PVL zu entwickeln und welche Lehren aus ihren Erfahrungen gezogen werden können.



4.1 Österreich

Österreich gehört zu den fortschrittlichsten EU-Mitgliedstaaten, mit zugleich einem der höchsten Digitalisierungsgrade in der öffentlichen Verwaltung.¹⁷ In den frühen 2000er Jahren hat Österreich mehrere Projekte durchgeführt, um die Grundlage für einen digitalen Staat zu schaffen. Dazu gehören der Aufbau mehrerer E-Government-Portale, elektronische Identitätssysteme sowie ein einzigartiges Interoperabilitätssystem, das auf bereichsspezifischen Identifikatoren basiert.¹⁸ Das letztgenannte System ermöglicht einen sicheren Datenaustausch zwischen verschiedenen Behörden, wobei der Datenschutz und der Schutz der Privatsphäre im Vordergrund stehen.

Österreich war zudem eines der ersten Länder der Welt, das eine PVL einführt. Wie in vielen anderen Ländern steht die erste staatliche Leistung, die die österreichische Regierung als PVL umgestaltet hat, im Zusammenhang mit einer Sozialleistung für Familien nach der Geburt eines Kindes. Die „antragslose Familienbeihilfe“ wurde im Mai 2015 eingeführt, um die Eltern bei der Beantragung dieser Leistung zu entlasten. Die österreichische Familienbeihilfe wird für jedes Kind gewährt, dessen Familie ihren Hauptwohnsitz in Österreich hat. Der Betrag ist für jedes Kind gleich hoch, unabhängig vom Einkommen der Eltern. Einzige Ausnahme ist eine erhöhte Familienbeihilfe für Kinder mit Behinderungen.



¹⁵ Siehe Pawlowski und Scholta, 2023, für eine Liste von 67 Beispielen dafür, was die Autor*innen der Studie als PVL betrachten.
¹⁶ Estland nimmt im DESI-Index der Europäischen Kommission für digitale Verwaltungsleistungen stets einen Spitzenplatz ein und Österreich liegt durchweg über dem Durchschnitt. Neuseeland liegt im E-Government-Entwicklungsindex der Vereinten Nationen für 2022 auf Platz 4.
¹⁷ Im EU-DESI-Index 2022 für digitale Verwaltungsleistungen belegt Österreich Platz 12 von 27.
¹⁸ Siehe z. B.: Nortal, 2020.

Die antragslose Leistung zielt darauf ab, die Berührungspunkte mit den Bürger*innen und Unternehmen zu minimieren, indem die beteiligten Behörden in einer einzigen Anlaufstelle zusammengefasst werden. Bei der Geburt eines Kindes werden die Daten und die Personenstandsdaten der Eltern von den Standesämtern im Zentralen Personenstandsregister (ZPR) gespeichert. Dieses Register wird vom Bundesinnenministerium geführt. Sobald die Daten im ZPR erfasst sind, werden sie an die Steuerverwaltung übermittelt.

Die Steuerverwaltung ist für die Überprüfung zuständig, ob die Eltern die Voraussetzungen für den Erhalt der Familienbeihilfe erfüllen. In den meisten Fällen kann die Steuerverwaltung mithilfe der ihr zur Verfügung stehenden elektronischen Daten automatisch überprüfen, ob die Familie die Kriterien erfüllt.

Wenn die Steuerverwaltung feststellt, dass die Familie die Kriterien erfüllt, müssen die Eltern keinen Antrag stellen oder sich nicht an ihr zuständiges Finanzamt wenden. Die Steuerverwaltung schickt der Familie

ein Schreiben, in dem sie über ihren Anspruch auf Familienbeihilfe informiert wird. Gleichzeitig wird die Zulage auf das Konto der Eltern überwiesen. Wenn die Steuerverwaltung nicht in der Lage ist, alle erforderlichen Informationen zu überprüfen, fordert sie die Eltern auf, die fehlenden Informationen zu liefern oder offene Fragen zu beantworten. In diesem Fall brauchen die Eltern keinen Antrag auf Familienbeihilfe einzureichen, es genügt, die verlangten Antworten und Belege vorzulegen.

Die Steuerverwaltung teilt die Fälle in drei Kategorien ein, je nachdem wie viele Informationen im Einzelfall vorliegen. ALF 1 sind die Fälle, in denen alle Informationen verfügbar sind und die Familienbeihilfe ohne Interaktion gewährt werden kann. In ALF-2-Fällen fehlen die Angaben zum Bankkonto und in ALF-3-Fällen fehlen andere Informationen. Die folgende Tabelle zeigt die jährliche Aufteilung der Fälle in diese Kategorien. Sie belegt, dass seit 2015 in etwa zwei Dritteln aller Familienbeihilfefälle keine Interaktion der Anspruchsberechtigten erforderlich war.

Tabelle 1: Anzahl der Familienbeihilfefälle in Österreich nach Art

Typ	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ALF 1 – sofortige Abwicklung	48%	62%	63%	64%	64%	66%	64%	63%
ALF 2 – fehlende Bankdaten	16%	4%	3%	3%	2%	2%	1%	1%
ALF 3 – fehlende Informationen	36%	35%	33%	34%	34%	33%	35%	36%
Gesamtzahl der Fälle	51.526	82.550	83.033	81.611	79.615	81.267	85.389	64.516

Quelle: Österreichisches Finanzministerium, Daten vom 13. Oktober 2022.

Die österreichische Regierung ist der Ansicht, dass diese Neuerung bei der Familienbeihilfe das Verfahren für Familien erheblich vereinfacht hat. Das neue System verringert den bürokratischen Aufwand, da nicht mehr mehrere Behörden durchlaufen werden müssen und ermöglicht eine schnellere Auszahlung der Leistung.

Österreich hat 2017 auch ein zweite PVL für die persönliche Einkommensteuer eingeführt.¹⁹ Damit wird die Einkommensteuererklärung für große Teile der Bevölkerung, die keine über ihr Gehalt hinausgehenden Einkünfte angeben müssen, automatisiert.

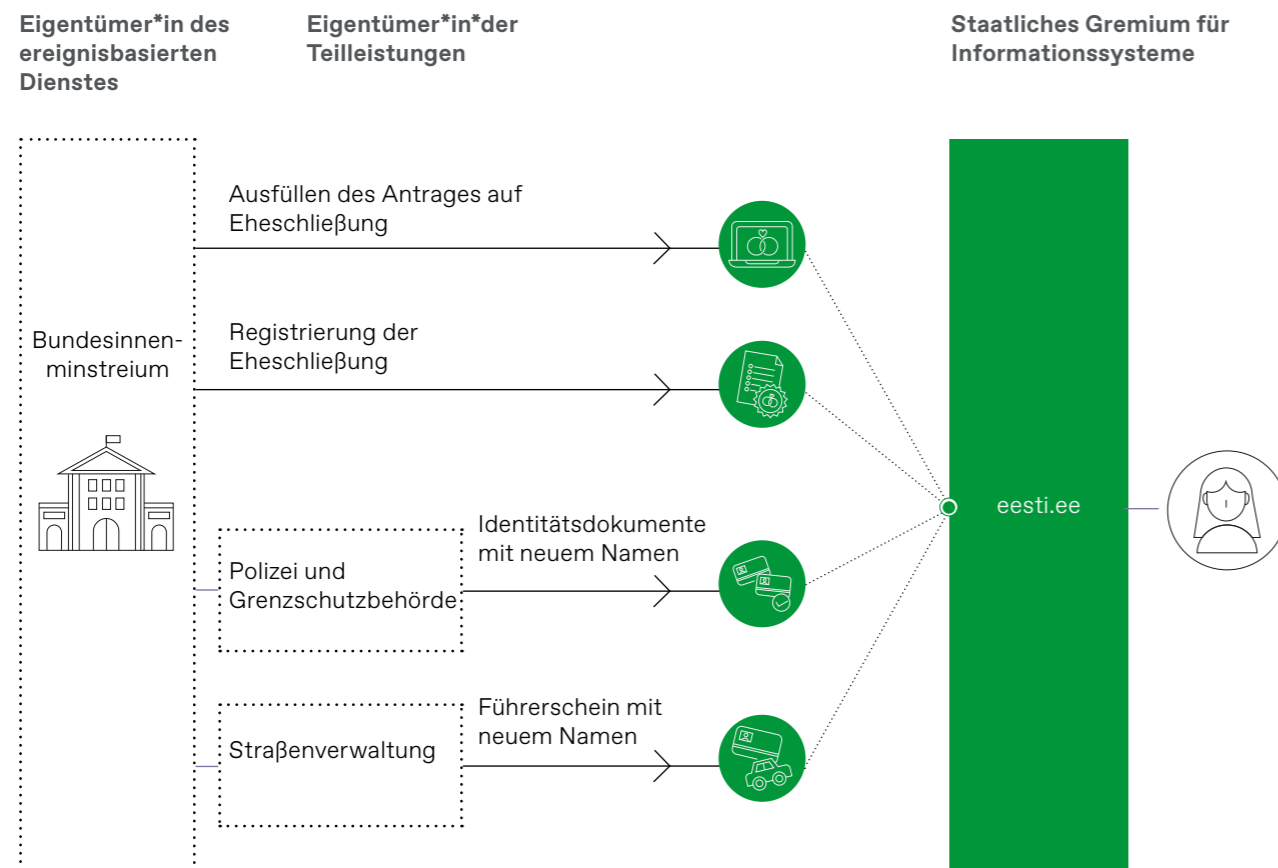
¹⁹ Weitere Informationen finden Sie unter: https://www.oesterreich.gv.at/themen/steuern_und_finanzen/arbeitsnehmerveranlagung/Seite.340002.html.



4.2 Estland

Estland ist international Vorreiter bei den Fähigkeiten und Innovationen der digitalen Verwaltung. In Estland wird die Entwicklung und Implementierung von PVL als Kernkomponente beim Aufbau einer digitalen Verwaltung der nächsten Generation angesehen. Zur Unterstützung der innovativen Ambitionen des Landes wurde der Übergang zu proaktiven und ereignisbasierten Diensten in der jüngsten Entwicklungsagenda Estlands, "Estlands digitale Agenda 2030", zur obersten Priorität erklärt.²⁰ In der Verordnung von 2017, die die "Grundsätze für die Verwaltung von Diensten und die Verwaltung von Informationen" beschreibt, werden proaktive Dienste definiert als:

"Proaktive Verwaltungsleistungen sind direkte öffentliche Leistungen, die von einer Behörde aus eigener Initiative gemäß dem mutmaßlichen Willen einer Person und auf der Grundlage von Daten in den Datenbanken des staatlichen Informationssystems erbracht werden. Proaktive Verwaltungsleistungen werden automatisch oder mit der Zustimmung einer Person erbracht".²¹

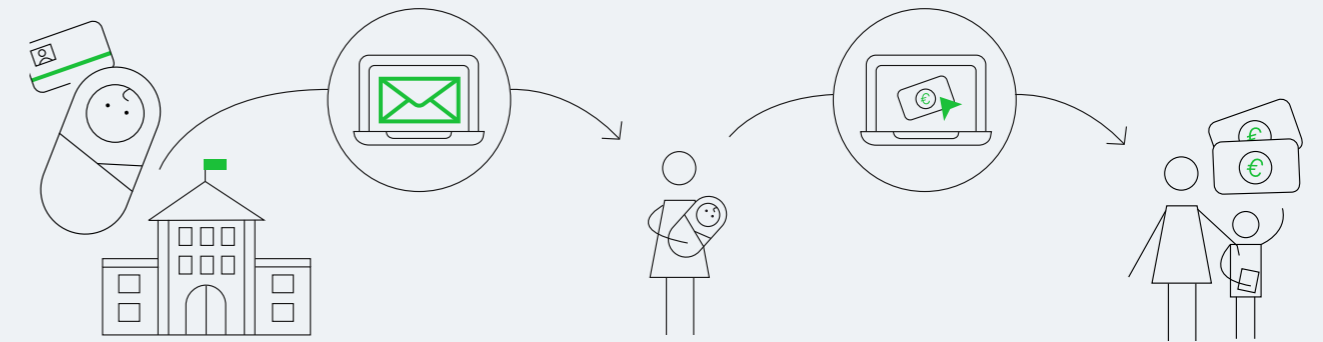


²⁰ Verfügbar unter: <https://www.mkm.ee/media/6970/download>, letzter Zugriff am 9. März 2023.

²¹ Verfügbar unter: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/507072017004/consolide>, letzter Zugriff am 9. März 2023. Übersetzung des Autors.

In dieser Verordnung wird dargelegt, dass PVL entwickelt werden müssen, wie diese Dienste entwickelt und koordiniert werden sollten und wie Informationen und das gesamte Dienstleistungsökosystem verwaltet werden sollten.

In Estland gibt es bis heute nur eine PVL. Sie wurde 2019 eingeführt und wird in erster Linie von der estnischen Sozialversicherungsanstalt verwaltet, die u. a. für die Auszahlung von Leistungen an neue Eltern zuständig ist. Diese PVL tritt in Kraft, sobald ein Kind geboren und registriert wurde. Nach der Registrierung des Vornamens erhalten die Eltern eine E-Mail, in der sie über ihren Anspruch auf Familienleistungen informiert werden. Nachdem sie auf den Link geklickt und sich auf der Webseite angemeldet haben, müssen die Eltern nur noch ihre Bankdaten und Angaben zur Elternzeit eingeben und die Leistungen werden automatisch registriert und überwiesen.



Es wurden Untersuchungen durchgeführt, um weitere Leistungen zu ermitteln, die proaktiv gestaltet werden könnten. Diese stehen im Zusammenhang mit bestimmten Ereignissen wie einer Heirat oder dem Abschluss eines Studiums.

Obwohl solche Dienste einfach erscheinen mögen, handelt es sich hinter den Kulissen um komplexe, aus mehreren Komponenten bestehende und von mehreren Organisationen getragene Vorgänge. In einer kürzlich veröffentlichten Doktorarbeit²² wurde ermittelt, wie viele Komponenten die PVL für

verschiedene Interessengruppen erfordern können. Eine proaktive Leistung, die sich um die Geburt dreht, würde z. B. 34 Komponenten erfordern, die Wehrpflicht 57 Komponenten, der Tod 38 Komponenten und der Besitz eines Autos 26 Komponenten.²³ Um diese Komplexität zu bewältigen, sind neue technische Architekturen, rechtliche und technische Standards, Geschäftsprozesse und organisatorische Best Practices erforderlich. Eine solche systemweite Umgestaltung, bei der Proaktivität zum Standard und nicht zur Ausnahme wird, ist erforderlich, um in vollem Umfang von PVL zu profitieren.

²² Erlenheim, 2019.

²³ Ebd.



4.3 Neuseeland

Die öffentliche Verwaltung von Neuseeland hat eine regierungsweite Umstrukturierung und Reorganisation vorgenommen, bei der der "Geist des Dienstes an der Gemeinschaft" im Vordergrund steht.²⁴ Diese Reform und Neuausrichtung der öffentlichen Verwaltung hat zu einer Verschiebung des Denkansatzes geführt, wobei die Bedeutung digitaler Technologien eine Schlüsselrolle spielt. Insbesondere hat die neuseeländische Regierung der Entwicklung und Bereitstellung digital "integrierter" oder "förderter" Verwaltungsleistungen Priorität eingeräumt. Dies wurde in der "2020-Strategie für einen digitalen öffentlichen Dienst" der Regierung bekräftigt, in der es heißt: "Wenn jemand mit der öffentlichen Verwaltung zu tun hat, ist sein Bedarf oft größer, als dass er von einer einzelnen Behörde erfüllt werden kann. Es kann sein, dass sie Leistungen von mehreren staatlichen (und manchmal auch nichtstaatlichen) Organisationen benötigen, und das kann schwierig sein, insbesondere für schutzbedürftige Menschen oder Menschen mit besonderen Bedürfnissen".²⁵ Um dem entgegenzuwirken, wird in der Strategie vorgeschlagen, dass integrierte (digitale) Verwaltungsleistungen die Zukunft sind und "Behörden und Dritte zusammenarbeiten, um gemeinsam zu erreichen, mehr verschiedene integrierte Dienstleistungen zu entwerfen und bereitzustellen, die sich an den Bedürfnissen der Menschen orientieren."²⁶

Um diesen Übergang zum Erfolg zu führen, waren Innovationen erforderlich, da der bestehende Rechtsrahmen die Fähigkeit der Regierung, solche Leistungen zu erbringen, stark einschränkte. Silos innerhalb des öffentlichen Sektors verfügen nicht über die Fähigkeit oder die Mechanismen, Daten auszutauschen, selbst wenn dies rechtlich zulässig ist. In einem Schreiben aus dem Jahr 2018 stellte der Controller und Auditor-General von Neuseeland fest, dass „Missverständnisse und Verwirrung über Datenschutzgesetze immer noch Hindernisse für die Zusammenarbeit öffentlicher Organisationen und den Austausch von Informationen schaffen“ und dass es notwendig sei, „dass die Behörden ihren Schwerpunkt verlagern und gemeinsam an den komplexeren politischen Fragen arbeiten, die gelöst werden müssen.“²⁷

Er argumentierte, dass „eine zunehmende Konzentration auf die Erbringung integrierter, zusammenhängender Verwaltungsleistungen für die Menschen bedeutet, dass die öffentlichen Organisationen die Art und Weise, wie sie Informationen nutzen und austauschen, verbessern müssen“. Damit Neuseeland effektiv proaktive Dienste entwickeln und bereitstellen kann, muss es seine Datenverwaltung, die Zustimmung zur Datennutzung und den Austausch von Daten neu überdenken. Das Land musste auch neue Technologien, Methoden für die Organisation und Zusammenarbeit sowie Standards und bewährte Verfahren für die Entwicklung, Organisation und Bereitstellung solcher integrierter Dienste entwickeln.

²⁴ Verfügbar unter: <https://www.publicservice.govt.nz/role-and-purpose/spirit-of-service/> letzter Zugriff am 9. März 2023.

²⁵ Verfügbar unter: <https://www.digital.govt.nz/digital-government/strategy/strategy-summary/strategy-for-a-digital-public-service> letzter Zugriff am 9. März 2023.

²⁶ Ebd.

²⁷ Verfügbar unter: <https://oag.parliament.nz/2018/information/docs/information-reflections.pdf> letzter Zugriff am 9. März 2023.



Obwohl noch immer Hindernisse bestehen, ist es Neuseeland gelungen, einige PVL zu entwickeln. Der Automatisierungsgrad ist jedoch deutlich niedriger als in Estland und Österreich. Die beiden bekanntesten Beispiele für PVL in Neuseeland sind der SmartStart-Dienst und der Te Hokinga ā Wairua End of Life Service. SmartStart wurde 2016 als erster integrierter Dienst in Neuseeland eingeführt und erforderte die Integration und Zusammenarbeit von vier Organisationen: dem Innenministerium, dem Ministerium für soziale Entwicklung, dem Finanzamt und dem Gesundheitsministerium. Der Dienst bot Zugang zu allen relevanten staatlichen Leistungen im Zusammenhang

mit der Geburt und der Erziehung eines Kindes (insgesamt 55).²⁸ Um den Datenaustausch zwischen den Organisationen zu ermöglichen und die integrierte Erbringung von staatlichen Leistungen zu erleichtern, wurde eine Absichtserklärung unterzeichnet, in der die erforderlichen Daten, die Art und Weise ihrer gemeinsamen Nutzung und die Art und Weise, wie die Daten gespeichert werden können bzw. nicht gespeichert werden können, festgelegt wurden. Der SmartStart-Dienst hat viele Anspruchsberechtigte eingebunden, die Kosten gesenkt und wurde sowohl intern als auch international als Erfolg gewertet und häufig als "Best Practice"-Beispiel zitiert.²⁹

²⁸ Verfügbar unter: <https://oecd-opsi.org/innovations/smartstart/> letzter Zugriff am 9. März 2023.

²⁹ Ebd.

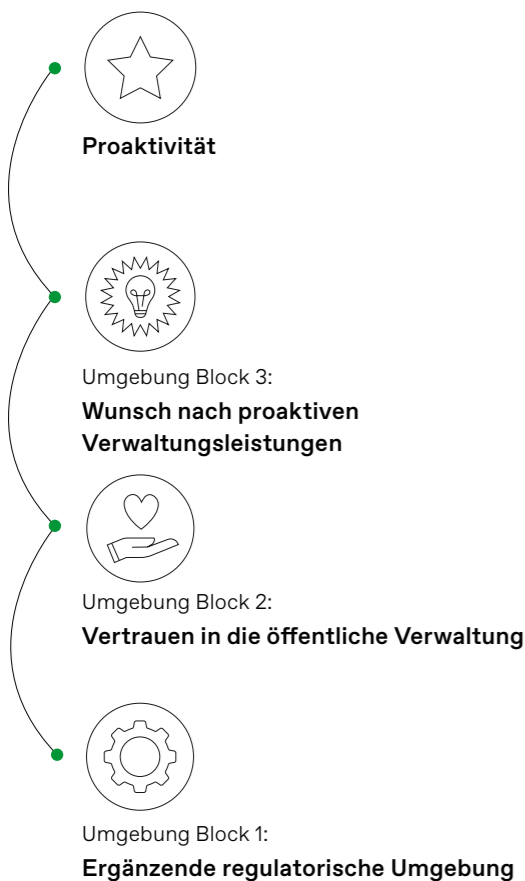
05

Erfahrungen und
Voraussetzungen
für proaktive
Verwaltungs-
leistungen

Die Umstellung der öffentlichen Verwaltung von einem reaktiven auf einen proaktiven Modus Operandi ist nicht nur eine technische Herausforderung, sie erfordert grundlegende Veränderungen in den Organisationen sowie in den rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen. Diese müssen mit einem Wandel der im öffentlichen Sektor vorherrschenden Denkmodelle einhergehen, die zukunftsorientiert, bürgernah, proaktiv und innovativ sein müssen. Solche Veränderungen sind nicht einfach. Um diesen Wandel voranzutreiben, sind mehrere Kernbausteine erforderlich, die in drei übergreifende Kategorien unterteilt werden können: Umgebung, Technik und Organisation.³⁰

Die Umgebungsbausteine umfassen das breitere System, wie z. B. die Überzeugungen der Öffentlichkeit, das Vertrauen in die Regierung und

die rechtlichen Rahmenbedingungen, die den Wandel hin zu mehr Proaktivität beeinflussen. Technische Bausteine beziehen sich auf die wichtigsten technologischen Grundlagen, die zur Erbringung proaktiver Verwaltungsleistungen erforderlich sind. Organisatorische Bausteine beziehen sich auf die Organisation selbst, ihre Struktur, ihre Prozesse, ihre Mitarbeiter*innen und ihre Interaktion mit dem breiteren Umfeld. Im folgenden Abschnitt stellen wir die wichtigsten Bausteine für Proaktivität vor, die wir nach einem gründlichen Rechercheprozess identifiziert haben. Dazu gehörten eine umfassende Durchsicht der vorhandenen Literatur, Diskussionen und Interviews mit hochrangigen Beamt*innen und Wissenschaftler*innen des öffentlichen Sektors sowie eine vergleichende fallbasierte Forschung.



³⁰ Die Analyse der Übernahme technologischer Innovationen auf der Grundlage des ökologischen, technologischen und organisatorischen Kontexts ist ein gängiger Ansatz, der von Tornatzky et al. (1990) popularisiert wurde.

5.1 Umgebungsbausteine



01 Vertrauen in den Öffentlichen Sektor

Der Aufbau von PVL erfordert, dass die öffentliche Verwaltung Zugang zu einer großen Menge an Daten potenzieller Leistungsempfänger*innen und Unternehmen hat und weiß, wann sie diese staatlichen Leistungen erbringen muss. Mit anderen Worten: Sie weiß, wer die möglichen Bürger*innen und Unternehmen sind, was sie tun und wann relevante Lebensereignisse eintreten. Ohne ein hohes Maß an Vertrauen in die öffentliche Verwaltung wird es schwierig sein, einen solchen Zugang zu Daten zu erhalten. Es gibt zwar viele Möglichkeiten, Vertrauen zu schaffen, aber wenn es um PVL geht, ist Transparenz der Schlüssel – sowohl aus regulatorischer als auch aus technischer Sicht. In Estland haben die Bürger*innen die Möglichkeit einzusehen, wer wann und aus welchem Grund auf ihre Daten zugegriffen hat. Sie können auch weitere Erklärungen darüber verlangen, warum auf diese Daten zugegriffen wurde.

02 Ergänzende gesetzliche Grundlagen

Die Entwicklung, Umsetzung und Bereitstellung von PVL müssen durch geeignete Rechts- und Verwaltungsvorschriften unterstützt werden. Zu solchen Grundlagen gehören u. a. klare Vorschriften, die den Datenaustausch zwischen Organisationen ermöglichen, Vorschriften zum Datenschutz und zur Datenerhebung, transparenzfördernde Vorschriften (z. B. die Möglichkeit zu erfragen, auf welche Daten zugegriffen wird und warum), die (digitalen) Mittel zur Erteilung und Registrierung der Zustimmung, Anforderungen an den Grundsatz der einmaligen Nutzung, die Möglichkeit, digitale Signaturen zu verwenden und zu akzeptieren und ausreichende finanzielle Unterstützung für die Entwicklung von PVL. In Neuseeland war die Finanzierung ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Einrichtung des SmartStart-Dienstes, während sich die Unklarheit über die gemeinsame Nutzung von Daten zwischen Organisationen als Hindernis für ein höheres Maß an Automatisierung und Proaktivität erwiesen hat. Der Erfolg der estnischen PVL wird durch eine staatlich vorgeschriebene Interoperabilitätslösung, gesetzliche Anforderungen an die gemeinsame Nutzung von Daten und den Grundsatz der Einmaligkeit sowie durch Vorschriften, die die Verwendung digitaler Signaturen und digitaler Identifikatoren festlegen, unterstützt. Trotzdem waren auch in Estland zahlreiche Gesetzesänderungen im Rahmen der Einführung der ersten PVL notwendig, die ohne ausreichende politische Unterstützung nicht möglich gewesen wären.

03 Bedarf nach proaktiven Verwaltungsleistungen

Damit die neuen digitalen PVL wirksam sind, müssen sie genutzt werden. Wenn es keinen Bedarf an diesen Leistungen gibt, weder von Seiten der öffentlichen Verwaltung noch von Seiten der Bürger*innen und Unternehmen, werden sie nicht funktionieren. Bevor PVL entwickelt werden, muss untersucht werden, ob sie tatsächlich gewünscht werden und sich als nützlich erweisen können. Dies setzt voraus, dass andere ergänzende Bausteine wie das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung, ergänzende gesetzliche Grundlagen sowie eine aktive Kommunikation mit den potenziellen Leistungsempfänger*innen fest verankert sind. Es muss klar kommuniziert werden, warum ein solcher Dienst aufgebaut wird und welche Vorteile er mit sich bringt.



5.2 Technische Bausteine



01 Ökosystem Digitaler Identitäten

Damit eine Verwaltungsleistung digital erbracht werden kann, muss geklärt sein, wer sie in Anspruch nimmt. Dies erfordert ein Ökosystem digitaler Identitäten. Es gibt viele Möglichkeiten, ein solches System aufzubauen, zumindest aber muss eine Person mit einem eindeutigen Identifikator (z. B. einer Steuernummer oder einer persönlichen Kennung) verbunden sein und die Einrichtung der öffentlichen Hand muss in der Lage sein, diese Identität zu überprüfen. Von den drei untersuchten Fällen ist das beste Beispiel für ein digitales Identitätsökosystem in Estland zu finden, wo es eine Schlüsselrolle beim hohen Automatisierungsgrad der PVL spielt. Über die Bereitstellung der PVL hinaus sind digitale Identitätsökosysteme auch für den Aufbau einer erfolgreichen digitalen Verwaltung von grundlegender Bedeutung, da sie eine höhere Datenqualität, Möglichkeiten zur Bereitstellung digitaler Signaturen und eine effektivere Erbringung von Dienstleistungen in allen Bereichen ermöglichen. Dazu gehört auch die Fähigkeit zur sicheren Identifizierung und Authentifizierung von Bürger*innen und Unternehmen für jene PVL, die eine Interaktion erfordern. Im Fall der österreichischen Familienbeihilfe können Bürger*innen und Unternehmen fehlende Informationen im Steuerportal ergänzen, nachdem sie sich mit einer sicheren digitalen Identität wie ID Austria angemeldet haben.

02 Daten

Alle PVL beginnen mit Daten. Ohne genaue und aktuelle Daten mit gut definierten und geeigneten Metadaten, die in einem sauberen, maschinenlesbaren und konsumierbaren Format vorliegen, ist es unmöglich, proaktive Dienste zu entwickeln. Die Anbietende von PVL müssen wissen, welche Daten sie für den Dienst benötigen, wo sich die Daten befinden und wie sie zu beschaffen sind. Die Anbietenden müssen darüber hinaus in der Lage sein, auslösende Ereignisse zu überwachen, z. B. Änderungen an einem bestimmten Datenpunkt. Wie wichtig Daten sind, zeigt das Beispiel Österreichs, wo datenbezogene Probleme einen von drei Versuchen, die Leistung der Familienbeihilfe proaktiv zu erbringen, behindern.

Um die erforderlichen Daten zu erhalten und eine Infrastruktur für die Erbringung PVL zu entwickeln, muss besonderes Augenmerk auf die Verbesserung der Datenqualität, die Datenverwaltung, die Umsetzung von Vereinbarungen über die gemeinsame Nutzung von Daten zwischen Behörden und Ministerien, die Sicherstellung der korrekten Bereitstellung von Metadaten, die Umsetzung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung und die Entwicklung eines strengen Regelwerks zur Unterstützung bewährter Verfahren der Datenverwaltung gelegt werden.

03 Plattform für die Interoperabilität

Für PVL werden Daten aus verschiedenen Quellen benötigt, die oft über die Silos der Ministerien und Behörden des öffentlichen Sektors hinausgehen. Um erfolgreich PVL zu erbringen, müssen sie diese Daten austauschen, nutzen und verstehen können. Interoperabilität ist der Schlüssel. Diese Interoperabilität wird häufig durch zentral entwickelte oder vorgeschriebene Interoperabilitätsplattformen ermöglicht, kann aber auch auf andere Weise erreicht werden – z. B. durch strategisch geplante Vereinbarungen über die gemeinsame Nutzung von Daten und APIs. Im Fall von SmartStart geben mehrere Vereinbarungen die Mittel und Methoden der gemeinsamen Datennutzung vor, die sich an den Vorgaben der Regierung orientieren, wie Dienste, die verschiedene Datenquellen integrieren, am besten umgesetzt und bereitgestellt werden können. In Estland hingegen erleichtert die nationale Interoperabilitätsplattform X-Road die Entwicklung von PVL. Doch selbst diese seit Langem bestehende Interoperabilitätsplattform stößt an ihre technischen Grenzen, wenn es um Lebensereignisse und PVL geht. Estland ist nun dabei, seine technische Architektur neu zu gestalten.³¹

04 Elektronische Nachrichtenübermittlung

PVL setzen voraus, dass der öffentliche Sektor proaktiv auf die Bürger*innen und Unternehmen zugeht und daher über eine Möglichkeit verfügt, ihnen Nachrichten zu übermitteln und mit ihnen zu interagieren. Wichtige technische Bausteine für PVL sind deshalb die elektronische Nachrichtenübermittlung und digitale Dokumente oder eine andere Form der elektronischen Kommunikation. Ohne die Möglichkeit, über das Internet mit den Leistungsempfänger*innen zu interagieren und zu kommunizieren, ist es nicht möglich, vollständig digitale PVL zu entwickeln. Dies zeigt sich in Österreich, wo häufig Briefe erforderlich sind, um Bürger*innen und Unternehmen aufzufordern, fehlende Informationen zu liefern.

In Estland werden Bürger*innen und Unternehmen per E-Mail kontaktiert, die oft direkt von dem zentralen Dienstleistungsportal des Landes gesendet wird. Allerdings aktualisieren nicht alle Bürger*innen und Unternehmen ihre E-Mail-Adresse, was dazu führt, dass Bürger*innen nicht immer wissen, dass ihnen proaktiv ein Dienst angeboten wird. Es handelt sich deshalb um einen Baustein, der selbst digital weit entwickelte Länder vor Herausforderungen stellt. In Estland hat die Regierung z. B. während der ersten COVID-Impfaktion auch gelernt, dass es besonders schwierig ist, ältere Menschen proaktiv über den nationalen digitalen Briefkasten zu erreichen.

5.3 Organisatorische Bausteine



01 Angemessene Geschäftsprozesse

Nicht alle Leistungen können proaktiv erbracht werden. Ein wichtiger Baustein aus organisatorischer Sicht ist die Sicherstellung, dass die Geschäftsprozesse für jede geplante PVL hinter den Kulissen unterstützend sind. Dies erfordert ein umfassendes Verständnis aller Geschäftsprozesse im Zusammenhang mit der Erbringung von Verwaltungsleistungen, eine klare Identifizierung potenzieller Hindernisse, das Verständnis potenzieller Auslöser für proaktive Verwaltungsleistungen und, falls erforderlich, die Aktualisierung bestehender Geschäftsprozesse, um mit der neu geplanten PVL kompatibel zu sein.

02 Bürger*innen- und Unternehmenszentriertes und proaktives Service Design

Neben der Änderung der Geschäftsprozesse ist es auch wichtig, die Art und Weise zu ändern, wie die Verwaltungsleistungen selbst konzipiert und aufgebaut werden. Durch die Umstellung auf einen stärker Bürger*innen- und unternehmensorientierten Design-Prozess, bei dem während des gesamten Prozesses das Feedback der Bürger*innen und Unternehmen eingeholt wird, ist es wahrscheinlicher, dass die PVL den Bedürfnissen nach komfortabler und nutzungsfreundlicher Verwendung des PVL entspricht. Dies erfordert auch eine Änderung der Art und Weise, wie Leistungen entwickelt werden, mit einer Verlagerung von den traditionellen Wasserfallmethoden bei der Entwicklung und Bereitstellung hin zu agilen, iterativen und ko-kreativen Ansätzen. Dies war eine der wichtigsten Lehren bei der Einführung von PVL in Neuseeland, wo Versuche, einen Wasserfall-Entwicklungsansatz zu verwenden, zum Scheitern führten. Letztendlich unterscheidet sich die Entwicklung von PVL von anderen Formen digitaler Verwaltungsleistungen. Sie sind komplexer, bezieht mehr Akteur*innen mit ein und erfordert andere Wege der Datennutzung. Daher ist es notwendig, klare Designstandards speziell für PVL zu entwickeln.

03 Proaktive und kooperative Denkweise

Die Entwicklung von PVL erfordert einen Wandel in der Denkweise und im Denkmodell der beteiligten Organisationen. Um eine Verwaltungsleistung proaktiv zu erbringen, muss eine innovative Denkweise angenommen werden und die Beteiligten müssen offen für Zusammenarbeit sein. Dies erfordert auch eine neue Herangehensweise daran, wie die Organisation – oft mehrere Behörden zusammen – Verwaltungsleistungen erbringen, ein Überdenken der Geschäftsprozesse und eine Neudefinition der internen Werte, damit Proaktivität zur Norm wird. Es muss in die Neu- und Weiterqualifizierung der Mitarbeiter*innen investiert werden, um die notwendigen Kapazitäten und Fähigkeiten für die Entwicklung und Erbringung von PVL zu entwickeln. Den Führungskräften kommt bei der Förderung dieses Wandels eine Schlüsselrolle zu. Sie müssen ein organisationsweites Verständnis für die Bedeutung der Proaktivität schaffen.

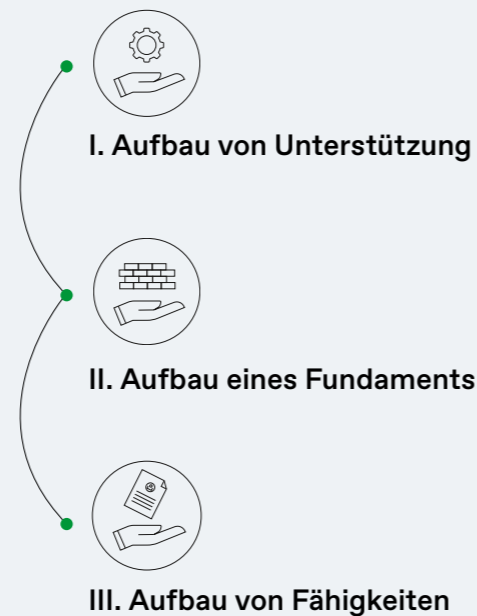
³¹ Verfügbar unter: <https://complexdiscovery.com/wp-content/uploads/2020/03/Next-Generation-Digital-Government-Architecture-1.0.pdf>, letzter Zugriff am 9. März 2023.

06

Handlungs-
empfehlungen

Die Transformation der öffentlichen Verwaltung hin zu einer proaktiven Verwaltung ist in der heutigen Informationsgesellschaft unerlässlich. Sie ist integraler Bestandteil der umfassenderen Bemühungen, digitale Verwaltungsleistungen für die Bürger*innen einfacher und schneller nutzbar und für die öffentlichen Verwaltungen effizienter zu machen.

PVL werden zu einem Teil des Instrumentariums der öffentlichen Hand. Um diese Leistungen erfolgreich zu entwickeln und zu implementieren, ist es von höchster Bedeutung, ein klares Verständnis davon zu haben, wie sie aufgebaut werden kann und wie Fallstricke vermieden werden. Im Folgenden werden Empfehlungen gegeben, die auf den Erfahrungen der Länder, die bereits PVL eingeführt haben, mit der Einrichtung solcher Dienste beruhen. Diese lassen sich in drei verschiedene Bereiche unterteilen:

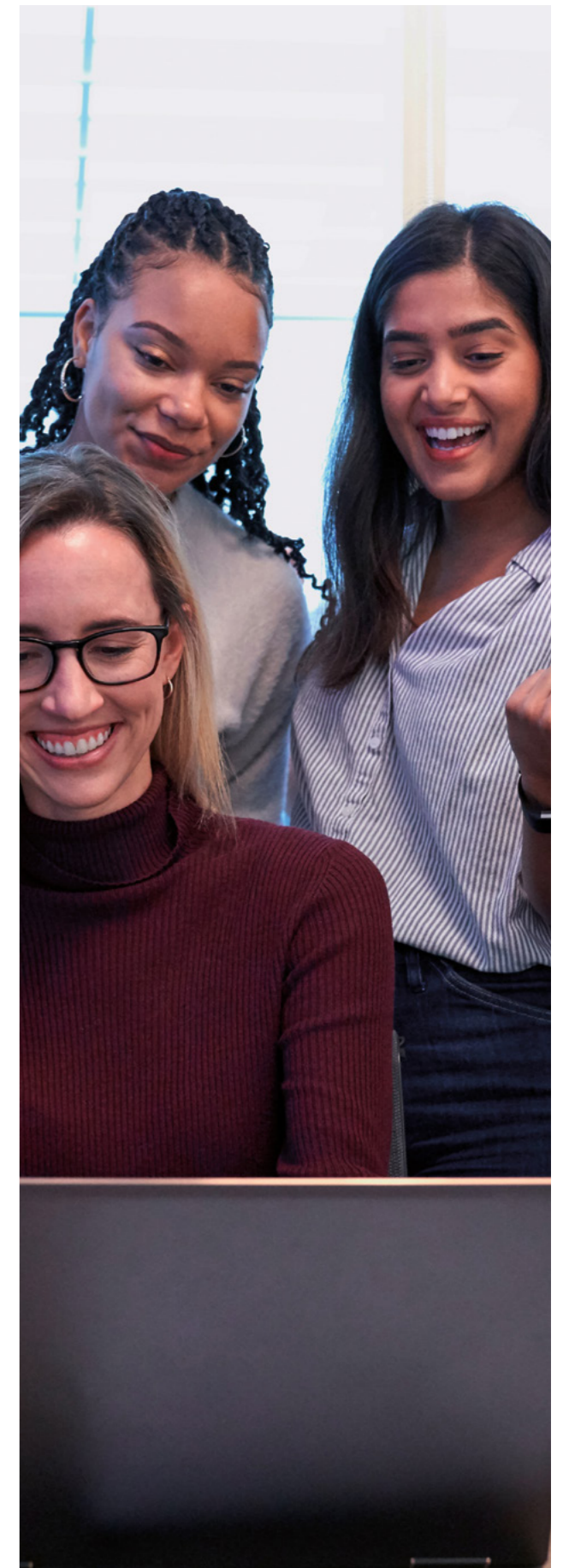


I. Aufbau von Unterstützung

Der Übergang zu einer proaktiven Verwaltung ist ein langwieriger und kostspieliger Prozess, der bei vielen Akteur*innen der öffentlichen Verwaltung einen erheblichen Mentalitätswandel erfordert, der sich auch in Gesetzen und Vorschriften niederschlagen muss. Das schiere Ausmaß dieses Wandels macht eine breite Unterstützung in der Regierung und der öffentlichen Verwaltung zu einer unumgänglichen Voraussetzung. Ein umfassender Übergang zu einer proaktiven Verwaltung erfordert daher politische Unterstützung und ausreichende Finanzmittel für die Erprobung und Entwicklung neuer PVL.

Die Entwicklung von PVL erfordert eine Neukonzeption der öffentlichen Verwaltung und der Art und Weise, wie Verwaltungsleistungen erbracht werden, wobei Proaktivität zum Standard wird. Um den Übergang zu einer proaktiven Verwaltung zu erleichtern, muss die öffentliche Verwaltung bereit und in der Lage sein, mit unvollkommenen Systemen zu experimentieren.

Die praktischen Erfahrungen mit den ersten PVL zeigen, dass die erfolgreiche Umsetzung die Erwartungen der Bürger*innen steigert. Der beste Weg, um die Unterstützung der Bürger*innen für eine proaktive Verwaltung zu gewinnen, könnte daher darin bestehen, sie den zusätzlichen Nutzen aus erster Hand erfahren zu lassen.



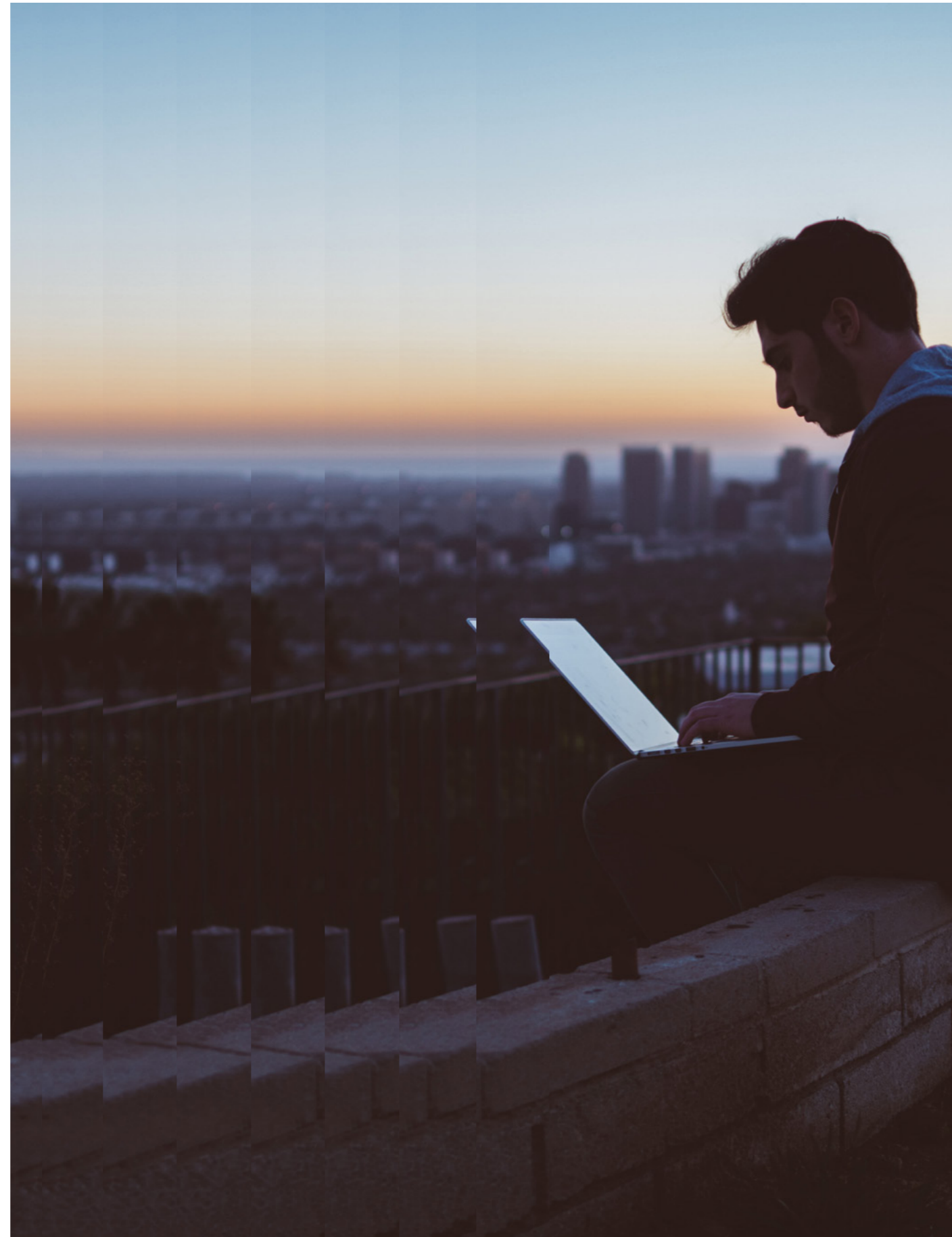


II. Aufbau eines Fundaments

Der Übergang zu einer proaktiven Verwaltung, der die Umsetzung von PVL in großem Maßstab erlaubt, ist ohne eine solide Grundlage für die digitale Verwaltung nicht praktikabel. Dazu gehören die technischen, rechtlichen und Umfeld-Bausteine, die in Abschnitt 5 beschrieben wurden.

Ohne eine solche Grundlage wird sich der Übergang zu einer proaktiven Verwaltung als kostspielig und ineffizient erweisen. Daher ist es für Regierungen möglicherweise nicht sinnvoll, Ressourcen für den Aufbau hoch entwickelter proaktiver Dienste in großem Maßstab zu verwenden, solange sie nicht über ausreichend ausgereifte technische, rechtliche und organisatorische Grundlagen verfügen.

Aber auch wenn nicht alle Bausteine zur Verfügung stehen, kann es sinnvoll sein, damit zu beginnen, eine kleine Anzahl von PVL aufzubauen, um Erfahrungen zu sammeln. Es könnte sich als sinnvoll erweisen, PVL in bestimmten Bereichen oder auf einem niedrigeren Reifegrad aufzubauen. Beispielsweise erfordert die proaktive Information der Bürger*innen über ablaufende Führerscheine, Pässe oder Personalausweise nur selten einen behördenübergreifenden Datenaustausch und kann leicht als digitaler Dienst implementiert werden, wenn die Behörden über eine Möglichkeit verfügen, die Bürger*innen zu erreichen.



III. Aufbau von Fähigkeiten

Selbst bei ausreichender Unterstützung und soliden Grundlagen ist der Aufbau anspruchsvoller PVL wesentlich komplexer als die Implementierung von einfacheren digitalen Verwaltungsleistungen. Regierungen und öffentliche Verwaltungen auf der ganzen Welt müssen neue Fähigkeiten und Fertigkeiten entwickeln, um proaktive Verwaltungsleistungen effizient aufzubauen und anzubieten. Ausgefeilte PVL kombinieren Dienste und Daten von verschiedenen Stellen in der öffentlichen Verwaltung. Die behördenübergreifende Zusammenarbeit und das Management mehrerer Interessengruppen sind für die erfolgreiche Entwicklung dieser Leistungen unerlässlich. Dies erfordert politische Unterstützung sowie die Bildung interdisziplinärer und ressortübergreifender Teams für die Kommunikation und den Austausch von Informationen und Ideen. Die Einbeziehung von Jurist*innen in diese Teams ist von entscheidender Bedeutung, da sie über das Wissen und die Erfahrung verfügen, um die innovative Ideen voranzutreiben, die den rechtlichen Anforderungen entsprechen.

Die Teams müssen auch über ein hohes Maß an Kompetenz bei der Analyse und Neugestaltung von Prozessen, Datenflüssen und Vorschriften verfügen, die vielen verschiedenen Verwaltungsleistungen im Zusammenhang mit einem bestimmten auslösenden Ereignis zugrunde liegen. Sie müssen in der Lage sein, einen iterativen und schrittweisen Ansatz zu verfolgen, um eine wachsende Zahl von Verwaltungsleistungen einzubeziehen und so die Komplexität des Übergangs zur proaktiven Leistungserbringung zu verringern. Außerdem müssen sie bei der Konzeption von Leistungen die Bedürfnisse und Probleme der Anspruchsberechtigten verstehen, um den Nutzen zu maximieren. Der Aufbau und die Befähigung solcher Teams sind wesentlich für die Schaffung wirksamer proaktiver Verwaltungsleistungen, die den Bedürfnissen der Bürger*innen entsprechen.

Eine entscheidende Fähigkeit für Beamt*innen, die an der Umstellung auf eine proaktive Verwaltung arbeiten, besteht darin, zu verstehen, welche Dienste und Leistungen sich für eine Umgestaltung in PVL eignen. Dies hat sich selbst für Regierungen und öffentliche Verwaltungen der digital am stärksten entwickelten Staaten der Welt als Herausforderung erwiesen. Im Begleitmaterial erfahren Sie, nach welchen Kriterien beurteilt werden sollte, welche bestehenden Verwaltungsleistungen proaktiv gestaltet werden können.

07

Referenzen

Bogumil, J., Kuhlmann, S., Heuberger, M., & Marienfeldt, J. (2022). *Verwaltung digital?*

Buslei, H., Geyer, J., Haan, P. & Harnisch, M. (2019). *Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut hin*. DIW Wochenbericht, 86(49), S. 909-917

Chaushi, A., Chaushi, B.A. & Ismaili, F. (2016). *Measuring e-Government Maturity: A Meta-Synthesis Approach*. SEEU Review, 11(2), S. 51-67

Erlenheim, R. (2019). *Designing Proactive Public Services*. Doctoral Thesis, TalTech Press, 47/2019

Goedemé, T. & Janssens, J. (2020). *The Concept and Measurement of Non-Take-Up. An Overview, with a Focus on the Non-Take-Up of Social Benefits, Deliverable, 9*

Linders, D. & Wang, C.M. (2013, Oktober). *Proaktive E-Governance: Flipping the Service Delivery Model in Taiwan*. Proceedings of the 7th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, S. 154-157

Lynn, T., Rosati, P., Conway, E., Curran, D., Fox, G. & O’Gorman, C. (2022). *Digitale Verwaltungsleistungen. Digital Towns: Accelerating and Measuring the Digital Transformation of Rural Societies and Economies*, Springer Nature, S. 49-68

Nortal White Paper (2020). *Identifikatoren als Grundlage eines leistungsfähigen eID-Ökosystems*

Pawlowski, C. & Scholta, H. (2023). *Eine Taxonomie für proaktive Verwaltungsleistungen*. *Government Information Quarterly*, 40(1)

Peña-López, I. (2020). *Digital Government Index: 2019 Results*

Scholta, H., Mertens, W., Kowalkiewicz, M. & Becker, J. (2019). *From One-Stop Shop to No-Stop Shop: An e Government Stage Model*. *Government Information Quarterly*, 36(1), S. 11-26

Tornatzky, L. G., Fleischer, M., & Chakrabarti, A. K. (1990). *Prozesse der technologischen Innovation*.





Nortal



Hertie School

Centre for
Digital Governance