

Proaktive Verwaltungsleistungen zur Entlastung von Verwaltungen und Bürgern

Nachdem die erste Welle der Digitalisierung im öffentlichen Sektor Verwaltungsleistungen online zugänglich gemacht hat, streben Regierungen heute weltweit vermehrt danach, öffentliche Verwaltungsleistungen so zu automatisieren, dass sie von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen mit minimaler Beteiligung genutzt werden können und damit auch die Verwaltungskapazitäten entlasten. Diese proaktiven Verwaltungsleistungen sind ein Meilenstein in der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung. Erfolgreich umgesetzt, steigern sie nicht nur die Benutzerfreundlichkeit der Verwaltungsdienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger maßgeblich, sondern können auch einen wichtigen Beitrag zu einer sozial gerechteren und fairen Gesellschaft leisten. Bei konsequenter Automatisierung erlauben sie vor allem auch wesentliche Effizienzsteigerungen bzw. eine Digitalisierungsrendite als Antwort auf die zunehmende Beschäftigungslücke im öffentlichen Dienst.

Welche konkreten Vorteile proaktive Verwaltungsleistungen sowohl für die Verwaltungen als auch für die Bürgerinnen und Bürger mit sich bringen können, welche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung erfüllt sein müssen und welche Praxisbeispiele es gibt, diesen Fragen ist eine Studie des Centre for Digital Governance an der Hertie School in Kooperation mit dem Beratungsunternehmen Nortal nachgegangen.¹ Die Studie verdeutlicht auch die Vorteile und die weitreichenden Voraussetzungen von proaktiven Verwaltungsleistungen im Hinblick auf das Personalmanagement.

Beginn eines Paradigmenwechsels

Proaktive Verwaltungsleistungen sind Teil eines umfassenden Wandels hin zu einer proaktiven Verwaltung, die sich dadurch auszeichnet, dass Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen öffentliche Verwaltungsdienstleistungen geboten werden, ohne dass es in der Regel formeller Anträge bedarf, die den Verwaltungsprozess auslösen.

Diese Transformation lässt sich als der Beginn eines Paradigmenwechsels verstehen, bei dem Proaktivität der Verwaltung statt Reaktion auf Bürgerinnen und Bürger zur Regel wird.

Das bedeutet:

1. Verwaltungsbehörden können durch die zunehmende Verfügbarkeit von Daten automatisch den Anspruch auf bestimmte staatliche Leistungen vorab bestimmen – und somit für die Anspruchsberechtigten proaktiv erbringen. Reaktive Verwaltungsleistungen sind im Gegensatz dazu dadurch gekennzeichnet, dass sie von den Anspruchsberechtigten selbst veranlasst werden müssen.
2. Die Erbringung der Leistung wird durch bestimmte Ereignisse angestoßen. Auslöser sind häufig Lebensereignisse,

die mit staatlichen Leistungen verbunden sind und an denen der Staat beteiligt ist, wie zum Beispiel Geburt oder Eheschließung.

3. Die Leistungen können, je nach Ausprägung der Automatisierung und der Bürger- und Unternehmensinteraktion, unterschiedliche Formen annehmen.

Abstufungen von proaktiven Verwaltungsleistungen

Die Studie unterscheidet drei Stufen proaktiver Verwaltung:

1. Proaktive Informationen: Diese Art von proaktiven Verwaltungsleistungen ist nicht antragsfrei. Bürgerinnen und Bürger werden lediglich auf der Grundlage einer individuellen Anspruchsprüfung darüber informiert, dass sie Anspruch auf eine öffentliche Verwaltungsleistung haben. In einem zweiten Schritt müssen diese die Verwaltungsleistung selbst aktiv beantragen. Dazu gehören beispielsweise Informationen, die eine Gesundheitsbehörde einer Person erteilt, nachdem sie festgestellt hat, dass diese Person aufgrund ihrer Krankengeschichte oder ihres Alters Anspruch auf bestimmte kostenlose Gesundheitsleistungen hat.
2. Proaktive Transaktion mit Interaktion: Hierunter werden digitale öffentliche Dienstleistungen verstanden, die antragsfrei sind, jedoch ein gewisses Maß an Interaktion mit den Bürgerinnen und Bürgern oder Unternehmen voraussetzen. In diesem Fall werden die Anspruchsberechtigten im Rahmen einer individuellen Bewertung über die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Dienstleistung informiert. Daraufhin müssen Nutzer eine Zustimmung geben, zusätzliche Informationen hinterlegen oder eine Entscheidung treffen, womit die Leistung im Anschluss erbracht werden kann. Ein Beispiel hierfür ist die Gewährung von Elterngeld, dessen Höhe in vielen Ländern an die individuelle Entscheidung über die Dauer der Elternzeit gekoppelt ist.

¹ Die Studie „Proaktive Verwaltungsleistungen – Die Zukunft der Digitalen Öffentlichen Verwaltung“ wurde im Juni 2023 veröffentlicht und ist unter folgendem Link verfügbar: www.nortal.com/wp-content/uploads/2023/06/white-paper_proaktive_verwaltungsleistungen_deu.pdf (zuletzt abgerufen am 31.1.2024)

- Proaktive Transaktionen ohne Interaktion: Hierzu werden jene Transaktionen gezählt, in denen keinerlei Interaktion der Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen erfolgt. Ein solcher anwendungsloser digitaler öffentlicher Dienst ist dadurch gekennzeichnet, dass Betroffene infolge einer individuellen Bewertung ihrer Eignung eine Dienstleistung automatisch ohne Eingabe erhalten. Bürgerinnen und Bürger bzw. Unternehmen werden lediglich über das Ergebnis informiert. Beispiele hierfür sind die Vergabe von Steuer- und Personennummern oder die automatische Anmeldung von Kindern beim Einwohnermeldeamt.

Bessere Nutzerfreundlichkeit, minimaler Aufwand und leichter Zugang für Bürgerinnen und Bürger

Wesentlicher Vorteil von proaktiven Verwaltungsleistungen ist die Minimierung des Aufwands für die Inanspruchnahme öffentlicher Verwaltungsleistungen. Die Interaktion zwischen Antragstellenden und Leistungserbringenden wird auf ein absolutes Minimum reduziert. Insbesondere entfällt die Notwendigkeit, sich über den Anspruch auf öffentliche Verwaltungsleistungen zu informieren und diese auf komplizierten, bürokratischen und zeitaufwendigen Wegen zu beantragen. Die Studie hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass insbesondere sozial benachteiligte Gruppen der Gesellschaft vom Zugang zu staatlichen Leistungen im Rahmen von proaktiven Verwaltungsleistungen profitieren können.

Umfassende Vorteile für die öffentliche Verwaltung

Für die Verwaltung selbst werden in der Studie vor allem die allgemeine Effizienz und Wirksamkeit als wichtigste Vorteile hervorgehoben. Gegenüber dem herkömmlichen Erbringen von Verwaltungsleistungen (vergleiche Abbildung unten) versprechen proaktive Verwaltungsleistungen eine größere Reichweite der Leistungen und eine höhere Wirksamkeit politischer Maßnahmen, aber auch ein besseres Verständnis der Betroffenen.

Potenziale für das Personalmanagement

Der Wandel hin zu einer proaktiven Verwaltung birgt auch für das Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen große

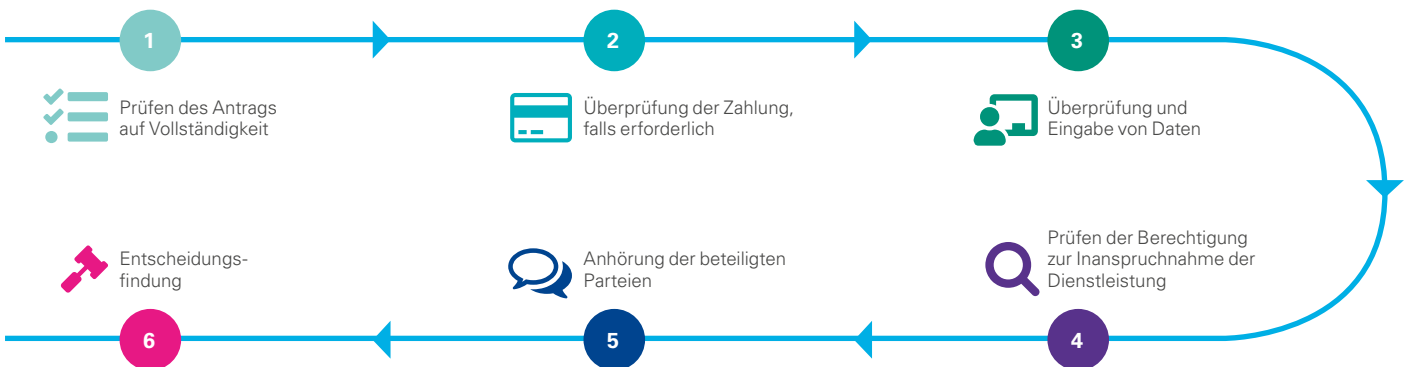
Praxisbeispiel: Antragslose Familienbeihilfe in Österreich

Die Studie gibt einen Einblick in die „antragslose Familienbeihilfe“, die seit 2015 in Österreich zur Anwendung kommt: Ziel ist es, die automatische Zuweisung der Familienbeihilfe (vergleichbar mit dem deutschen Kindergeld) an Familien, deren Kinder im Inland geboren sind, zu gewähren. Die notwendigen Daten werden im zentralen Personenstandsregister erfasst und anschließend an die Finanzverwaltung übermittelt, welche automatisch alle Voraussetzungen überprüft und die Familienbeihilfe auf ein Konto der Eltern überweist. Bei unvollständigen Angaben werden die Eltern ersucht, diese zu ergänzen. Die Studie belegt, dass seit 2015 in etwa zwei Dritteln aller Familienbeihilfefälle keine Interaktion der Anspruchsberechtigten erforderlich war.

Dieses Beispiel spiegelt Nutzerfreundlichkeit, Effizienzsteigerungen und Vorteile im Personalmanagement wider: Um die Familienbeihilfe zu erhalten, ist kein Antrag und kein Besuch beim Finanzamt erforderlich, womit zeitaufwendige, oft mit Barrieren verbundene Behördengänge für die Anspruchsberechtigten entfallen. So kann ein Höchstmaß an Effizienz und Effektivität der Verwaltungsleistungen erreicht werden. Zusätzlich wird durch die Automatisierung des Verfahrens die Arbeitsbelastung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter erheblich reduziert. Die direkte Interaktion mit den Antragstellenden wird verringert und die Kapazitäten für „komplexere Fälle“ erhöht.

Potenziale, aber auch Herausforderungen: Erstens wird die Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden deutlich reduziert. Das liegt daran, dass die entscheidungsrelevanten Informationen in vertrauenswürdigen, maschinenlesbaren Formaten und nach dem „Once-Only-Prinzip“ vorliegen, sodass Dateneingabe, Prüfung und Entscheidungsfindung weitgehend automatisiert werden können. Durch die zunehmenden antragsfreien proaktiven Transaktionen stehen weniger Beschäftigte im direkten Bürgerkontakt und die personelle Bearbeitung von Einzelfällen nimmt deutlich ab. Das bedeutet, dass sich die Bearbeitungszeiten für Leistungserbringende erheblich verkürzen. Dadurch steht mehr Zeit für die Bearbeitung von Nicht-Standardfällen bzw. für komplexere Bürgeranliegen zur Verfügung. Somit

Abbildung: **Typische User Journey bei der öffentlichen Verwaltung**



Quelle: Hertie School Centre for Digital Governance / Nortal AG (2023): Proaktive Verwaltungsleistungen – Die Zukunft der Digitalen Öffentlichen Verwaltung, S. 25

können Kosten gesenkt und die Qualität der Verwaltungsleistungen verbessert werden. Zweitens nimmt durch die starke Reduktion des Aufwands für die Bearbeitung öffentlicher Verwaltungsleistungen der Personalbedarf ab. Folglich kann der zunehmende Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor, dem viele Industrieländer ausgesetzt sind und der die Behörden immer mehr unter Druck setzt, abgeschwächt werden.

Voraussetzungen für die Umsetzung proaktiver Verwaltungsleistungen

Die Studie nennt unter anderem die zentralen Elemente „Technik“, „rechtliche und regulatorische Grundlagen“ und „Organisation“ als Voraussetzungen, um den Wandel zu einer proaktiven Verwaltung voranzutreiben:

Technische Grundlagen: Für die technischen Grundlagen gibt es vier Komponenten, die die Umsetzung von proaktiven Verwaltungsleistungen erleichtern: Erstens ein funktionierendes Ökosystem digitaler Identitäten, das den Antragsberechtigten einen sicheren Zugang zu jenen proaktiven Verwaltungsleistungen ermöglicht, die eine Mitwirkung erfordern. Zweitens sind genaue, aktuelle und umfangreiche Daten erforderlich. Drittens geht es um die Fähigkeit, personenbezogene Daten sicher und effizient zwischen allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung auszutauschen. Und viertens ist ein sicherer Weg für die elektronische Nachrichtenübermittlung zwischen dem öffentlichen Sektor, Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen erforderlich.

Rechtliche und regulatorische Grundlagen: Hierzu wird betont, dass ein hohes Maß an Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die öffentliche Verwaltung unerlässlich ist. Eine Voraussetzung hierfür ist, dass rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen gegeben sind. Somit kann zum Beispiel die Transparenz hinsichtlich der Verwendung und des Zugriffs auf Daten, die Datensicherheit, die Kontrolle und Qualität der Systeme garantiert und der Austausch personenbezogener Daten zwischen Behörden ermöglicht werden. Auf europäischer Ebene sind unter anderem mit dem AI Act entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen in Vorbereitung, die Standards hinsichtlich Risikomanagement, Transparenz, Sicherheit etc. garantieren sollen. In einzelnen EU-Ländern sind die regulatorischen Rahmenbedingungen bereits weitgehend umgesetzt. In Estland haben zum Beispiel Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, einzusehen, wer, wann und warum auf ihre Daten zugegriffen hat.

Organisatorische Bausteine: Hinsichtlich der organisatorischen Bausteine geht es bei der Transformation zu proaktiven Verwaltungsleistungen vor allem um Voraussetzungen, die für das Personalmanagement relevant sind: Hier stehen die Bedeutung des Wandels vorherrschender Denkmuster in den beteiligten Organisationen sowie die Veränderung von Mitarbeiterkompetenzen und Arbeitsweisen im Vordergrund.

Um Verwaltungsleistungen proaktiv zu erbringen, muss eine Abkehr von vorherrschenden Verwaltungstraditionen erfolgen,

denn in der deutschen Verwaltung ist die Systematik, auf Antrag zu arbeiten, tief verwurzelt. Eine Dienstleistung dagegen proaktiv und antragslos zu erbringen, ist noch keine etablierte Arbeitsweise. Führungskräften kommt für diesen Mentalitätswandel eine Schlüsselrolle zu. Sie müssen die internen Werte neu definieren und ein organisationsweites Verständnis für die Bedeutung von Proaktivität schaffen.

Aufgrund des wesentlich komplexeren Aufbaus anspruchsvoller proaktiver Verwaltungsleistungen im Vergleich zur Implementierung einfacherer digitaler Verwaltungsleistungen ist es außerdem notwendig, dass öffentliche Verwaltungen neue Fähigkeiten entwickeln, um proaktive Verwaltungsleistungen effizient anbieten zu können. Das bedeutet, dass eine Neu- und Weiterqualifizierung der Mitarbeitenden erforderlich wird.

Zusätzlich empfiehlt die Studie interdisziplinäre und ressortübergreifende Teams, um den Austausch von Informationen und Ideen zu ermöglichen. Unter anderem sollten Juristinnen und Juristen einbezogen werden, die über das Wissen verfügen, innovative Ideen voranzutreiben, die den rechtlichen Anforderungen entsprechen. Außerdem wird betont, dass in den Teams Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter eingebunden sein müssen, die über Kompetenzen für die Analyse und Neugestaltung von Prozessen, Datenflüssen und technischen Vorschriften verfügen. Hinzu kommt die Anforderung an die Teammitglieder, bei der Gestaltung von Dienstleistungen die Bedürfnisse und Probleme der Anspruchsberechtigten zu verstehen, um deren Nutzen maximieren zu können.

Im Allgemeinen sollten die Teams in der Lage sein, einen iterativen Ansatz zu verfolgen, um eine wachsende Zahl von Verwaltungsleistungen einzubeziehen und die Komplexität des Übergangs zur proaktiven Leistungserbringung zu verringern.

Proaktive Verwaltungsleistungen entlasten Verwaltungspersonal und federn Fachkräftemangel ab

Diese von der Studie empfohlenen Handlungsempfehlungen zeigen, dass die Umgestaltung einer Verwaltungsleistung in eine proaktive Verwaltungsleistung drastische Veränderungen der Arbeitsweise der Leistungserbringenden erfordert, die insbesondere eine professionelle Change-Begleitung und Umsetzung durch das Personalmanagement in der Behörde voraussetzt. Gleichwohl zeigen die dargestellten Potenziale, dass proaktive Verwaltungsleistungen einerseits große Effizienzvorteile für Bürgerinnen und Bürger mit sich bringen, andererseits langfristig auch die Ressourcen in der öffentlichen Verwaltung schonen und einen kleinen Beitrag zur Abfederung des Fachkräftemangels leisten könnten. Eine erfolgreiche Umsetzung von proaktiven Verwaltungsdienstleistungen stellt nicht nur einen Paradigmenwechsel dar, sondern unterstützt auch eine zielgerichtete Ressourcenallokation in öffentlichen Verwaltungen und kann das Personalmanagement durch Automatisierung entlasten. |

*Simona Stockreiter,
Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid,
Nina Kairies-Lamp*