

WENIGER IST MANCHMAL MEHR: DIENSTLEISTUNGEN UND ANFORDERUNGEN FÜR EINEN NO-STOP-SHOP

Sebastian Halsbenning
Hendrik Scholta
Bettina Distel

Für einen modernen Staat

Das Nationale E-Government Kompetenzzentrum vernetzt Experten aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft und ist die zentrale, unabhängige Plattform für Staatsmodernisierung und Verwaltungstransformation in Deutschland.

Herausgegeben und gefördert vom
Nationalen E-Government Kompetenzzentrum e. V.
Berlin 2021

INHALT

Zusammenfassende Empfehlungen	4
1. Einleitung	5
2. Wissenschaftlicher und praktischer Hintergrund	6
2.1 No-Stop-Shop	6
2.2 Digitale Souveränität	6
3. Ergebnisse	8
3.1 Methodisches Vorgehen	8
3.2 Methode zur Auswahl von Dienstleistungen für einen NSS	9
3.3 Anforderungskatalog	18
4. Handlungsempfehlungen	20
4.1 Methode zur Auswahl von Dienstleistungen für einen NSS	20
4.2 Anforderungskatalog	20
5. Zusammenfassung	22
Literatur	25
Über die Autor*innen	27
Impressum	28

ZUSAMMENFASSENDE EMPFEHLUNGEN

Ziele dieser Studie sind die Entwicklung einer Methode als ein maßgeschneidertes Instrument zur Entscheidungsunterstützung für die Auswahl von Dienstleistungen für einen No-Stop-Shop sowie die Erstellung eines Anforderungskatalogs an einen No-Stop-Shop, der sowohl Verwaltungs- als auch Bürgerinteressen im Sinne ihrer digitalen Souveränität berücksichtigt und in Einklang bringt.

In dieser Studie wird eine **Methode** entwickelt, die die Auswahl von Verwaltungsleistungen für No-Stop-Shops ermöglicht. Zudem wird ein umfassender **Anforderungskatalog** für die proaktive Leistungsberingung in öffentlichen Verwaltungen erstellt, um die digitale Souveränität der Bürger*innen bei der Erbringung von Leistungen durch No-Stop-Shops sicherzustellen. Aus den Ergebnissen dieser Studie ergeben sich unterschiedliche Handlungsempfehlungen an die Verwaltung zur Umsetzung von No-Stop-Shops, die die digitale Souveränität der Bürger*innen mit Verwaltungsinteressen in Einklang bringen:

- Verwaltungen sollten sich vor der Einführung von No-Stop-Shops einen Überblick über die aktuellen Prozesse in der Leistungserbringung verschaffen und Leistungen identifizieren, die bereits proaktiv erbracht werden oder in naher Zukunft erbracht werden können.
- In diesem Zusammenhang sollten Verwaltungen kritisch **evaluieren, welche Dienstleistungen überhaupt im Rahmen eines No-Stop-Shops erbracht werden können** und *sollten*.

- Verwaltungen sollten **Mitarbeitende aus verschiedenen Bereichen** in die Anwendung der Methode zur Dienstleistungsauswahl **einbinden** und **gemeinsam** über eine Priorisierung der Leistungen **entscheiden** lassen, da verschiedene Expertisen hilfreich sind und die Ergebnisqualität sichern.
- Verwaltungen sollten bei der Auswahl von Services für einen No-Stop-Shop den **Nutzen sowohl für Bürger*innen als auch für die Verwaltung** selbst berücksichtigen und abwägen.
- Verwaltungen müssen bei der Einführung von No-Stop-Shops **geltende datenschutzrechtliche Vorgaben beachten** und **umsetzen**.
- Verwaltungen müssen bei der Erbringung von Leistungen im No-Stop-Shop ihren **Umgang mit Daten transparent und nachvollziehbar offenlegen**.
- Verwaltungen sollten die Umsetzung von No-Stop-Shops mit **vertrauensstiftenden Maßnahmen flankieren**, um langfristig die Akzeptanz durch Bürger*innen sicherzustellen.

Schlagworte: E-Government, No-Stop-Shop, No-Stop-Government, Proaktive Leistungserbringung, Digitale Souveränität

1. EINLEITUNG

Die Digitalisierung öffentlicher Verwaltungen schreitet immer weiter voran. Immer häufiger wird von Verwaltungen gefordert, dass sie ihre Leistungen so komfortabel wie möglich für Bürger*innen erbringen. Bürgerinnen und Bürger erwarten in der heutigen Zeit eine innovative öffentliche Verwaltung, wozu ein breites Angebot an digitalen Dienstleistungen zählt. Während ein wachsendes Digitalangebot bereits integraler Bestandteil von E-Government-Lösungen ist, geht die Forschung und teilweise die Praxis über die reine 1:1-Digitalisierung analoger Dienstleistungen durch öffentliche Stellen hinaus. Im einfachsten Fall werden Leistungen ohne Aktivität der Bürger*innen proaktiv erbracht, es wird somit ein No-Stop-Shop (NSS) realisiert. Da weniger Aktivitäten der Bürger*innen zu mehr Komfort führen können, ist „weniger manchmal mehr“. Für einen NSS sollen Daten der Bürger*innen so vollständig gesammelt und vernetzt werden, dass Verwaltungsleistungen nicht mehr beantragt werden müssen, sondern ohne Aufforderung und in Abhängigkeit der jeweiligen Lebenslagen durch die Verwaltungen erbracht werden.

Im Zentrum dieser NSS-Vision stehen die Daten der Bürger*innen. Verwaltungen müssen möglichst viele Daten über ihre Bürger*innen zur Verfügung haben und sie zudem untereinander austauschen können, um Leistungsbedarfe vorhersehen und auch tatsächlich erbringen zu können. Die proaktive Dienstleistungserbringung in einem NSS stellt hohe Anforderungen an Infrastruktur, Datenverfügbarkeit und die Integration von Systemen, um Dienstleistungen korrekt und zum richtigen Zeitpunkt anbieten zu können. Gleichzeitig sollte ein NSS aber die digitale Souveränität der Bürger*innen wahren. Digitale Souveränität wird in diesem Sinne verstanden als die Fähigkeit der Bürger*innen die Hoheit über persönliche und personenbezogene Daten zu wahren, also zu jeder Zeit Daten mitteilen, löschen, verwalten und einsehen zu können. Somit entsteht ein Spannungsfeld mit NSS auf der einen Seite, die eine umfassende Datenbasis durch Datensammlung und -integ-

ration benötigen, und der digitalen Souveränität auf der anderen Seite, die eine Selbstbestimmung der Bürger*innen über ihre Daten fordert. Öffentliche Verwaltungen müssen NSS und digitale Souveränität in Einklang bringen.

Zudem bringt eine Umstellung auf die proaktive Leistungserbringung in einem NSS weitreichende Verfahrensänderungen mit sich und ist damit nicht vergleichbar mit üblichen Digitalisierungsentscheidungen. Eine Umstellung auf die proaktive Leistungserbringung als neuartiges Dienstleistungskonzept erfordert ein einschneidendes organisatorisches Umdenken. Aus diesem Grund und aufgrund der begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen können nicht alle Dienstleistungen sofort in einem NSS angeboten werden, sondern es empfiehlt sich eine schrittweise Umstellung von Services. Für die Umstellung von Reaktivität auf Proaktivität sind potentiell viele Dienstleistungen geeignet. Folglich sehen sich öffentliche Verwaltungen bei der Implementierung eines NSS mit der Frage konfrontiert, welche Dienstleistungen zuerst in einem NSS proaktiv zu erbringen sind. Öffentliche Verwaltungen benötigen somit Unterstützung bei der Identifikation derartiger Services.

Diese Kurzstudie greift diese beiden Beobachtungen auf. Zum einen soll das Spannungsfeld zwischen NSS und digitaler Souveränität adressiert werden. Zum anderen sollen Verwaltungen bei der Auswahl von Leistungen für einen NSS unterstützt werden. Hierzu setzt sich die Studie die folgenden Ziele:

1. Entwicklung einer Methode als ein maßgeschneidertes Instrument zur Entscheidungsunterstützung für die Auswahl von Dienstleistungen für den No-Stop-Shop.
2. Erstellung eines Anforderungskatalogs an einen No-Stop-Shop, der sowohl Verwaltungs- als auch Bürgerinteressen im Sinne ihrer digitalen Souveränität berücksichtigt und in Einklang bringt.

2. WISSENSCHAFTLICHER UND PRAKTISCHER HINTERGRUND

2.1 No-Stop-Shop

In einem NSS werden den Bürger*innen Verwaltungsdienstleistungen erbracht, ohne dass sie eine Aktion dafür durchführen müssen (Scholta et al. 2019). Das bedeutet, dass die Verwaltung proaktiv an die Bürger*innen herantritt und die Leistung erbringt, bevor die Bürger*innen sich bei ihr melden. Die Idee des NSS ist keineswegs neu. Bereits in den 1970er-Jahren wurde die Idee einer Leistungserbringung ohne Anträge skizziert: „Eine konsequente Weiterführung der Reduktion des Aufwandes beim Bürger liegt darin, daß die Leistungsverwaltung nicht mehr abhängig ist von Anträgen oder einem vorgängigen Tätigwerden des Betroffenen oder Benutzers.“ (Brinckmann et al. 1974, S. 77)

Die Idee wurde einige Jahre später von Brüggemeier (2010) wieder aufgegriffen, der zwischen verschiedenen Graden von Proaktivität differenziert. Er unterscheidet zwischen der aufsuchenden Verwaltung, die physisch oder virtuell an die Bürger*innen herantritt, der zuvorkommenden Verwaltung, die Bürger*innen auf für sie relevante Leistungen hinweist und Formulare vorausfüllt, und der No-Stop-Verwaltung, bei der im Idealfall keine Aktivität der Bürger*innen zum Leistungsbezug erforderlich ist. Andere konzeptionelle Arbeiten beschäftigen sich mit Entwicklungspfaden von einem One-Stop-Shop, d.h. einer zentralen Anlauf- und Kontaktstelle für Bürger*innen zur Verwaltung, hin zu einem NSS (Scholta et al. 2019). Dabei wird die Wichtigkeit der Integration und des Austausches von Daten als zentrale Voraussetzung für den NSS hervorgehoben.

In der Praxis finden sich vor allem im internationalen Kontext einige Beispiele für den NSS, beispielsweise wird in Norwegen und Österreich das Kindergeld proaktiv von der Verwaltung erbracht. In Österreich informiert das Krankenhaus nach der Geburt eines Kindes die zuständige Meldebehörde (Bichler-Wagner et al. 2015). Anschließend werden im zentralen Melderegister des Bundesministerium für Inneres die notwendigen

Daten integriert und an das Bundesministerium für Finanzen weitergeleitet (Bichler-Wagner et al. 2015). Danach werden die Daten an das zuständige Finanzamt übermittelt, das über die Bewilligung von Kindergeld entscheidet und anschließend die Bürger*innen informiert (Bichler-Wagner et al. 2015).

In Deutschland gibt es bisher kaum Beispiele für den NSS. Dies kann aber auch darin begründet sein, dass sich Verwaltungen ihrer NSS-Aktivitäten nicht bewusst sind, wenn beispielsweise Ermäßigungskarten für Familien bei der Anmeldung in einer neuen Stadt oder der Registrierung eines neuen Kindes unaufgefordert ausgestellt werden. Einer umfassenden Umsetzung des NSS-Prinzips stehen verschiedene Barrieren wie die rechtliche Zulässigkeit eines Datenaustausches und einer antragslosen Leistungserbringung sowie die technische Vernetzung eingesetzter IT-Systeme im Weg (Kuhn et al. 2020).

2.2 Digitale Souveränität

Die Souveränität von Bürger*innen im digitalen Raum ist ein bisher wissenschaftlich kaum behandeltes Phänomen, obwohl es in der Verwaltungspraxis an Bedeutung gewinnt (FZI Forschungszentrum Informatik et al. 2017). Der Begriff der Souveränität reicht bis zu Jean Bodin im 16. Jahrhundert zurück und hat insbesondere in den vergangenen Jahrzehnten einen grundlegenden begrifflichen Wandel erfahren (Grimm 2015). Heute wird er vor allem in der Politikwissenschaft und im Völkerrecht verwendet und beschreibt die vollständige Hoheit eines Staates. Zumeist bezieht sich der Begriff also auf die absolute oder geteilte Autorität eines Staates über sein Territorium. Mit dem Aufkommen von digitalen Räumen wurde die Frage der territorialen Souveränität allerdings in Frage gestellt, da diese digitalen Räume nicht an physische oder rechtliche Grenzen gebunden sind: „... information technology not only increases the movement of goods and ideas across borders; it can circumvent national legal frame-

works entirely.“ (Brainard and Brinkerhoff 2006). Aktuelle Debatten, die digitale Souveränität, Cyber-Souveränität oder Internet-Souveränität als Schlagworte verwenden, lassen sich auf dieses politische und rechtliche Verständnis des Begriffs zurückführen.

Weit weniger Beachtung findet die Frage nach der digitalen Souveränität der Bürger*innen, also der Verfügungsgewalt der Einzelnen über ihre persönlichen Daten. Die Wahrung dieser digitalen Souveränität der Bürger*innen wird dabei durch drei Faktoren erschwert. Erstens kann sich eine Person bewusst dafür entscheiden, die Souveränität aufzugeben; relevant ist dieser Aspekt insbesondere in Situationen, in denen sich eine andere Person oder Institution in der Lage und willens zeigt, die persönlichen Daten der Bürger*innen zu schützen. In diesem Zusammenhang gewinnt der Begriff des Vertrauens, z.B. in staatliche Institutionen, eine enorme Relevanz. Vertrauen kann hier Verhalten ermöglichen (d.h. die bereitwillige Aufgabe digitaler Souveränität), aber auch als Regulierungsmechanismus fungieren (d.h. Wachsamkeit gegenüber dem Handeln staatlicher Institutionen erzeugen). Zweitens kann es Situationen geben, in denen die digitale Souveränität unfreiwillig aufgegeben werden muss. Andere Perso-

nen oder Institutionen können Bürger*innen zwingen, die Souveränität ganz oder teilweise aufzugeben. In diesem Fall steht Vertrauen auf dem Spiel und demokratische Prinzipien könnten gefährdet werden. In jedem Fall aber setzen die mit personenbezogenen Daten betrauten Personen oder Institutionen ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel. Drittens kann die digitale Souveränität unbemerkt von Bürger*innen aufgelöst werden. Dies kann insbesondere dann eintreten, wenn Bürger*innen nicht mit Personen, sondern mit Organisationen interagieren. In diesem Szenario ist Bürger*innen nicht bewusst, wie oder welche Daten gesammelt und wie sie verwendet werden. Hier müssen Regierung und Verwaltung eine regulierende Rolle übernehmen, um sowohl die Interessen der Bürger*innen als auch die der Wirtschaft zu schützen.

Durch die proaktive Bereitstellung von Verwaltungsleistungen können sich die geschilderten Probleme verschärfen. NSS sind in besonderem Maße auf die intelligente Erfassung, Nutzung und Wiederverwendung von Daten angewiesen. Ein funktionierender NSS kann für alle Beteiligten von großem Nutzen sein, stellt aber auch eine Bedrohung für sie dar, wenn die Rechte Einzelner missachtet werden und Bürger*innen ihre digitale Souveränität verlieren.

3. ERGEBNISSE

3.1 Methodisches Vorgehen

Da die beiden Ziele dieser Studie inhaltlich aufeinander aufbauen, wurde zunächst der Fokus auf Ziel 1 (Entwicklung einer Methode zur Auswahl von Dienstleistungen für den NSS) und danach auf Ziel 2 (Erstellung eines Anforderungskatalogs) gelegt. So unterstützt die Methode bei der initialen Auswahl von Dienstleistungen für einen NSS. Auf Basis der so ausgewählten Dienstleistungen können dann Anforderungen an den NSS näher spezifiziert werden. Beiden Teilvorhaben ging eine halbstrukturierte Literaturrecherche voraus, die sowohl als Ausgangsbasis für die Entwicklung einer Methode zur Dienstleistungsauswahl als auch zur Erstellung eines Anforderungskatalogs diente. Mit diesen Rechercheaktivitäten wurde ein grundlegendes Verständnis für den Bereich der proaktiven Dienstleistungserbringung aufgebaut. Dabei lag der Fokus zum einen darauf, die Einflussbereiche von Proaktivität auf Verwaltung, Bürger*innen und deren Beziehung zu bestimmen. Zum anderen wurde die Suche explizit auf in Wissenschaft und Praxis etablierte Kennzahlen (Key Performance Indicators – KPI) zur Messung von Verwaltungsarbeit bzw. dem Erfolg von E-Government ausgelegt.

Die initiale Gestaltung der Methode zur Entscheidungsunterstützung erfolgte im ersten Schritt auf Basis etablierter KPIs aus der wissenschaftlichen Literatur. Die auf diese Weise erstellte Berechnungsschablone wurde dann in einem Workshop mit Mitarbeiter*innen aus der Verwaltung einer mittleren kreisangehörigen Stadt angewendet und evaluiert. An dem dreistündigen Workshop nahmen fünf Mitarbeiter*innen aus den Bereichen Bürgerservice und Ordnung sowie Arbeit und Soziales teil.

Zur Erhebung der Anforderungen an einen NSS, der die digitale Souveränität der Bürger*innen angemessen berücksichtigt, wurden drei qualitative Telefoninterviews mit Verwaltungsexpert*innen durchgeführt. Für die Gespräche wurde ein Leitfaden vorbereitet (s. Tabelle 1), der aus mehreren inhaltlichen Blöcken bestand. Die Reihenfolge der Fragen war nicht verbind-

lich, ebenso konnten im Verlauf der Interviews weitere Fragen gestellt oder vorbereitete Fragen weggelassen werden. Nach einem allgemeinen Einstieg und einer kurzen Vorstellung der Interviewten wurden das Verständnis von digitaler Souveränität und NSS sowie aktuelle Beispiele für proaktive Leistungserbringung in der Kommune abgefragt. Zudem wurden die Befragten gebeten, ein Beispiel für einen NSS zu benennen, das als Ankerbeispiel im Verlaufe des Interviews immer wieder zur Illustrierung von Aussagen herangezogen werden konnte. Durch diesen Einstieg konnten eine gemeinsame Diskussionsgrundlage geschaffen und Missverständnisse insbesondere auf die Verwendung des Begriffs der digitalen Souveränität vermieden werden. Der zweite Fragenblock befasste sich mit der Einbindung der Bürger*innen einerseits in die Gestaltung von NSS und andererseits in die freiwillige und informierte Bereitstellung von Daten, die in der proaktiven Leistungserbringung erforderlich sind. Im dritten Block wurden zentrale Fragen der Datenqualität und -integration behandelt. Für NSS ist die Verfügbarkeit von Daten in hoher Qualität notwendig, gerade für öffentliche Verwaltungen stellt sich aber oft die Frage, wie relevante Daten hierfür überhaupt gesammelt und in der hinreichenden Qualität aufbereitet werden können – ohne dabei die digitale Souveränität der Bürger*innen zu kompromittieren. Im abschließenden Block wurde mit den Befragten diskutiert, inwiefern im Nachgang der Datennutzung Bürger*innen über diese informiert werden müssen und sollten und wie Widerspruch gegen die Datennutzung eingereicht werden kann.

Die drei Interviews wurden mit Mitarbeitenden aus einer großen Kommune durchgeführt, die mit Leitungsaufgaben (Bürgerzentrum, Bauaufsicht) bzw. direkt mit dem Thema Digitalisierung in ihrer Kommune betraut sind. Die Interviews dauerten im Mittel 47 Minuten und wurden zur Analyse aufgezeichnet, transkribiert und codiert. Durch eine Inhaltsanalyse wurden verschiedene Anforderungen an NSS herausgearbeitet, die zur Wahrung der digitalen Souveränität der Bürger*innen aus Sicht unserer Befragten berücksichtigt werden sollten.

Tabelle 1. Leitfadenstruktur und Beispielfragen

Block	Beispielfragen
Einstieg & gemeinsames Verständnis	<p>Was verstehen Sie unter dem Begriff digitale Souveränität?</p> <p>Für welche Dienstleistung aus Ihrem Zuständigkeitsbereich halten Sie einen NSS (am ehesten) für umsetzbar?</p>
Einbindung der Bürger*innen	<p>Vor dem Hintergrund, dass der NSS keine Bürgeraktivitäten vorsieht: Wie kann die Verwaltung sicherstellen, dass Meinungen der Bürger*innen berücksichtigt werden/sie an der Gestaltung von NSS mitwirken können?</p> <p>Wie kann die Verwaltung die allgemeine Zustimmung zur Datennutzung von den Bürger*innen einholen?</p>
Datenqualität und -integration	<p>Wie kann die Verwaltung überhaupt die für einen NSS relevanten Daten sammeln?</p> <p>Welche Möglichkeiten zur Datenintegration gibt es in der öffentlichen Verwaltung?</p>
Kommunikation mit Bürger*innen über Datennutzung	<p>Wann und wie sollte eine Verwaltung über die verwendeten Daten und die Art ihrer Nutzung bei einer NSS-Dienstleistungserbringung informieren?</p>

3.2 Methode zur Auswahl von Dienstleistungen für einen NSS

Design der Methode. Die Art der Erbringung öffentlicher Leistungen wirkt sich direkt oder indirekt zum einen auf viele Lebensbereiche der Bürger*innen und zum anderen auf die Verwaltung selbst aus. Um diese Einflussbereiche möglichst vollständig zu erfassen, wurde der wissenschaftlich etablierte Rahmen an KPIs von Twizeyimana und Andersson (2019) als Basis für die Methode ausgewählt, da diese KPIs explizit für die Bemessung des Wertes von E-Government entwickelt wurden. Diese KPIs sind Ausgangspunkt für die Entwicklung unserer Methode, die bei der Auswahl von Dienstleistungen für einen NSS unterstützt. Dabei liegt der Gedanke zugrunde, dass sich eine proaktive Bereitstellung unterschiedlicher Dienstleistungen auch in unterschiedlichem Maße auf die jeweiligen Kri-

terien auswirkt und damit einen unterschiedlich hohen Nutzen für Bürger*innen und Verwaltung stiftet. Die Kriterien der fünf für einen NSS relevanten Kategorien von Twizeyimana und Andersson (2019) wurden zum Zwecke der Methode angepasst und jeweils mit direktem Bezug auf eine proaktive Leistungserbringung in einem NSS kontextualisiert (s. Tabellen 2 und 3). Kriterien wurden somit hinzugefügt, ergänzt, verfeinert, zusammengefasst oder entfernt.

Bei Betrachtung der Kriterien fällt auf, dass eine Operationalisierung vieler Kriterien sehr komplex und eine exakte Bezifferung ex ante etwa in Zeit- oder Kostenersparnis schwierig ist. Es lässt sich nicht jeder Nutzen einfach in Zeit und Geld beziffern, z.B. die Auswirkungen eines NSS auf den sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft. Die verschiedenen Kennzahlen lassen sich somit schwierig mit einer gemeinsamen

monetären oder zeitlichen Skala erfassen und sind nicht vergleichbar. Aus diesem Grund haben wir für die Methode einen Ansatz gewählt, der auf einen Vergleich zwischen den zu betrachtenden Dienstleistungen abzielt.

Die Methodenentwicklung lässt sich in vier grundlegende Schritte (s. Abbildung 1) unterteilen, die allerdings nicht streng sequenziell ablaufen müssen. Darüber hinaus ist es besonders sinnvoll, die Methode mit einer Gruppe von Personen durchzuführen, um verschiedene Perspektiven in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen. Die konkrete Ausgestaltung obliegt den Erfordernissen der jeweiligen Verwaltung. So sind vor allem Workshop-Formate beispielsweise mit Entscheidungsträger*innen aus Politik und Verwaltung, mit Mitarbeiter*innen aus verschiedenen Abteilungen oder auch unter Einbeziehung von Bürger*innen vorstellbar.

Im ersten Schritt müssen **potentielle Leistungen für die Implementierung identifiziert** werden. Hier können Verwaltungsmitarbeiter*innen oder auch externe Personen Verwaltungsleistungen vorschlagen, von denen sie denken, dass eine proaktive Bereitstellung grundsätzlich möglich und sinnvoll ist. Bei der Durchführung dieses Schrittes kann auch eine Schwerpunktsetzung für ein bestimmtes Politikfeld o.ä. erfolgen.

Im Anschluss ist eine **engere Auswahl der Dienstleistungen** zu treffen, sodass die anschließende Bewertung und Priorisierung mit einer begrenzten Zahl von etwa fünf bis sieben Dienstleistungen durchgeführt werden kann. Bei dieser Vorauswahl ist vor allem die praktische Umsetzbarkeit zu berücksichtigen. Nicht alle Leistungen der öffentlichen Verwaltung lassen sich proaktiv umsetzen bzw. nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand. Als klassisches Beispiel lässt sich hier die standesamtliche Trauung anführen. Ähnlich verhält es sich mit Leistungen, bei denen ein persönlicher Kontakt förderlich

oder wesentlicher Bestandteil der eigentlichen Leistung ist. Dies ist bei vielen Leistungen aus dem Jugend- oder Sozialbereich der Fall.

Mit den ausgewählten Dienstleistungen erfolgt nun die **Priorisierung anhand des Kriterienkatalogs**. Dabei werden die Leistungen im direkten Vergleich zueinander priorisiert, wobei die höchste Priorität durch die 1 repräsentiert wird. Dieser Schritt orientiert sich daran, für welche Dienstleistung der Mehrwert einer proaktiven Bereitstellung und bezogen auf das entsprechende Kriterium am größten ist – oder am geringsten im Falle von negativ ausgerichteten Kriterien. Die 1 wird somit an die Leistung vergeben, bei der die Veränderung durch die proaktive Leistungserbringung am positivsten ist, die 2 an die Leistung mit der zweitbesten Veränderung etc. Bei dieser Abwägung ist die Fallzahl einer Leistung mit zu berücksichtigen, da der Nutzen für die Bürger*innen insgesamt und nicht für einen oder eine Leistungsbeziehende individuell betrachtet wird. Würden beispielsweise zwei Leistungen aufgrund ihres Mehrwerts im Einzelfall ähnlich priorisiert, so würde auf die Leistung mit der höheren Fallzahl ein höherer Nutzen entfallen. In Summe hat die proaktive Bereitstellung der Leistung mit höherer Fallzahl also einen stärkeren Effekt auf das entsprechende Kriterium. Diese Priorisierung ist für alle 25 vorgesehenen Kriterien durchzuführen, sodass im Anschluss für jede Dienstleistung eine Aufsummierung über alle Kriterien erfolgen kann. Je niedriger diese Summe im Vergleich zu den Summen anderer Dienstleistungen ist, desto höher ist die entsprechende Leistung insgesamt priorisiert (s. Tabelle 3). Dieses ungewichtete Ranking stellt eine erste Empfehlung dar, bei welcher Leistung eine proaktive Bereitstellung den größten Mehrwert mit sich bringt.

Abschließend erfolgt eine **Gewichtung der verschiedenen Kriterien**. Eine Gewichtung einzelner Kriterien oder Kategorien erlaubt es, ihre möglicherweise unterschiedliche Relevanz für

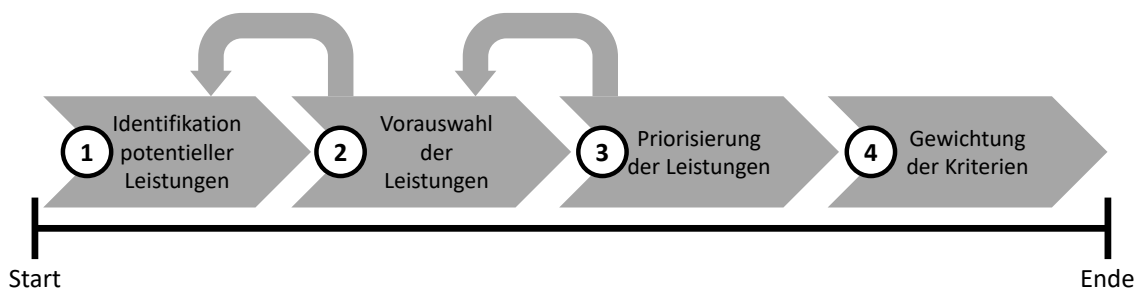


Abbildung 1. Schritte der Methode zur Auswahl von Dienstleistungen

Bürger*innen und Verwaltung bei der Bewertung zu berücksichtigen. Hierzu können die einzelnen Kriterien oder ganze Kategorien innerhalb einer Spanne von 0 (keine Beachtung des Kriteriums) bis 1 (herausragende Bedeutung des Kriteriums) gewichtet werden. Die Summe der Gewichte aller 25 Kriterien sollte 1 ergeben und die Gewichtung sollte sich auf das Ergebnis eines Verhandlungs- bzw. Abstimmungsprozesses innerhalb der Gruppe stützen. Inhaltlich kann sich die Gewichtung zum Beispiel an den

strategischen oder politischen Zielen oder dem Leitbild einer Verwaltung orientieren. Wird der NSS etwa vornehmlich als Mittel gesehen, die Verwaltungsarbeit effizienter zu gestalten, würde dies für eine stärkere Gewichtung der Kategorie „Verbesserung der behördeninternen Abläufe“ sprechen. Nach der Gewichtung liegt die abschließende Rangfolge der Dienstleistungen vor. Die Dienstleistungen mit höchster Priorität sollten als erstes im NSS implementiert werden.

Kategorie	#	Kriterium: Durch eine proaktive Leistungserbringung...	Grundgedanke des Kriteriums: Eine proaktive Leistungserbringung führt zu einer Veränderung in Bezug auf das Kriterium, da...
Verbesserung der öffentlichen Leistungen	1A	wird der Bezug öffentlicher Leistungen vereinfacht	Leistungsberechtigte keine Aktion mehr durchführen und keinen Antrag stellen müssen.
	1B	wird der Bezug öffentlicher Leistungen effizienter	weniger Arbeitsschritte bis zum Bezug einer Leistung durchzuführen sind.
	1C	wird die Personalisierung öffentlicher Leistungen verbessert	für die Bürger*innen relevante Leistungen identifiziert und erbracht werden.
	1D	wird der Zugang zur Ver- waltung und ihrer Leistungen verbessert	kein Antrag für den Zugang zu einer Leistung erforderlich ist.
	1E	wird die Inklusivität öffentli- cher Leistungen verbessert	alle berechtigten Personen eine Leistung erhalten; keine berechtigte Person wird ausgeschlossen, weil sie bspw. die Leistung nicht kennt.
Verbesserung der behörden- internen Abläufe	2A	werden die Verwaltungskos- ten reduziert	es weniger fehlerhafte Anträge und weniger Rückfragen zu Formularen gibt; Daten müssen jedoch aus anderen Quellen als die Leistungsberechtigten bezogen werden.
	2B	wird die Bearbeitungszeit in der Verwaltung verringert	zwar potenziell alle Bürger*innen auf eine Berechtigung hin geprüft werden müssen, aber auch eine bessere Datenqualität und weniger Rückfragen zu erwarten und keine Antragsformulare zu prüfen sind.
	2C	werden die Wartezeiten bei der Leistungsbereitstellung für Bürger*innen reduziert	Bürger*innen keinen Antrag stellen müssen und damit das Warteempfinden sinkt.
	2D	werden Ergebnisse von Verwaltungsverfahren besser kommuniziert	die Mitteilung des Ergebnisses an die Leistungsbeziehenden die einzige Interaktion zwischen Verwaltung und Bürger*in einem NSS und damit von hoher Relevanz für die Servicegestaltung ist.
	2E	werden Gleichbehandlung und Fairness erhöht	alle Bürger*innen eine Leistung erhalten, die dazu berech- tigt sind, ohne dass sie etwas dafür machen müssen.
Verbesserung von ethischem Verhalten und Professionalität	3A	werden die verfassungs- rechtlichen Grundsätze und Wertvorstellungen besser gewährleistet	alle Berechtigten gleichbehandelt werden und die Leis- tung ohne ihr Zutun erhalten.
	3B	werden öffentliche Budgets sachgerechter und effizienter verwendet	sich Sachbearbeiter*innen auf ihre Kernarbeiten fokus- sieren können und sich weniger mit vermeidbaren Tätig- keiten wie der Korrektur unvollständig oder inkonsistent ausgefüllter Formulare beschäftigen müssen.
	3C	wird der Vorbehalt des Geset- zes stärker berücksichtigt	die Gesetzgebung konsequent umgesetzt wird: Wenn eine Verwaltungsleistung vom Gesetzgeber spezifiziert wird, dann bekommen alle Bürger*innen die Leistung, die sie laut Gesetz erhalten sollen.
	3D	hervorgerufene Unannehmlichkeiten und Feh- ler werden toleriert	Fehler bei der proaktiven Leistungserbringung schwer- wiegender sind, weil Bürger*innen keinen Antrag stellen und eine Leistung nicht explizit anfordern (z.B. Gewäh- rung einer nicht gewünschten Leistung oder Zahlung von Kindergeld für verstorbene Kinder).

Kategorie	#	Kriterium: Durch eine proaktive Leistungserbringung...	Grundgedanke des Kriteriums: Eine proaktive Leistungserbringung führt zu einer Veränderung in Bezug auf das Kriterium, da...
Verbesserung von ethischem Verhalten und Professionalität	3E	werden die subjektive Einflussnahme und Korruption verringert	da automatisierte Systeme für die proaktive Leistungserbringung eingesetzt werden könnten und dadurch weniger Entscheidungen von Menschen getroffen werden.
Verbesserung des Vertrauens in die öffentliche Verwaltung	4A	wird das Bewusstsein der Bürger*innen gestärkt, alle Leistungen zu erhalten, zu denen sie berechtigt sind	mithilfe von Datenintegration und Datenanalyse alle Berechtigten für eine Leistung identifiziert werden und diese den Berechtigten erbracht wird.
	4B	wird die digitale Souveränität der Bürger*innen gewahrt	umfassende Datenanalysen zur Identifikation berechtigter Personen erforderlich sind und dadurch der Datenschutz betroffen ist.
	4C	wird das Zutrauen in die Fähigkeiten der öffentlichen Verwaltung gestärkt	durch sie die öffentliche Verwaltung demonstriert, dass sie Herausforderungen bewältigen und Innovationen umsetzen kann.
	4D	werden die möglichen negativen Auswirkungen des Kontrollverlusts über den Leistungsbezug minimiert	sie als Bevormundung empfunden werden könnte, weil eine Zustimmung zum Leistungsbezug nicht eingeholt wird.
	4E	wird die Einhaltung demokratischer Werte verbessert	alle gesetzlich Berechtigten eine Leistung erhalten, so dass Gleichbehandlung, Objektivität und Fairness gestärkt werden.
Verbesserung des sozialen und gesellschaftlichen Wohlbefindens	5A	wird der Zusammenhalt der Gesellschaft verbessert	die Gleichheit unter den Leistungsberechtigten gestärkt wird; der Bezug einer Leistung ist nicht daran geknüpft, dass Bürger*innen eine Leistung kennen und den Beantragungsprozess bewältigen können.
	5B	wird die Zufriedenheit der Bürger*innen erhöht	Bürger*innen nichts mehr tun müssen, um eine Verwaltungsleistung zu beziehen, die Verwaltung wird unscheinbar und Bürger*innen können mehr Zeit in andere Aktivitäten investieren.
	5C	wird der Wohlstand der Bürger*innen erhöht	sie die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger*in auf die Information über den Leistungsbezug reduziert.
	5D	begründete Vermeidung persönlicher Kontakte zu Sachbearbeiter*innen hat keinen negativen Einfluss	weniger Kontakte mit Verwaltungsmitarbeiter*innen stattfinden. Manche Bürger*innen gehen zur Beantragung von Leistungen gerne aufs Amt, um mit Verwaltungsmitarbeiter*innen zu interagieren, oder wählen einen digitalen Kommunikationskanal zum zwischenmenschlichen Austausch. Dies ist bei einer proaktiven Leistungserbringung nicht mehr möglich.
	5E	werden die positiven Einflüsse auf Natur und Umwelt verbessert	keine Papieranträge verwendet werden müssen und keine Fahrten zum Bürgeramt notwendig sind.

Tabelle 2. Kriterien der Methode zur Auswahl von Dienstleistungen und ihre Grundgedanken

Kategorie	#	Kriterium: Durch eine proaktive Leistungserbringung...	Gewicht	Leistung				
				1	2	...	n-1	n
Verbesserung der öffentlichen Leistungen	1A	wird der Bezug öffentlicher Leistungen vereinfacht	0,04	2	1	...	n	n-1
	1B	wird der Bezug öffentlicher Leistungen effizienter	0,04	n-1	2	...	1	n
	1C	wird die Personalisierung öffentlicher Leistungen verbessert	0,04	1	n	...	n-1	2
	1D	wird der Zugang zur Verwaltung und ihrer Leistungen verbessert	0,04	n	n-1	...	2	1
	1E	wird die Inklusivität öffentlicher Leistungen verbessert	0,04	1	2	...	n-1	n
Verbesserung der behörden- internen Abläufe	2A	werden die Verwaltungskosten reduziert	0,04	...	...	...	...	...
	2B	wird die Bearbeitungszeit in der Verwaltung verringert	0,04	...	...	...	...	...
	2C	werden die Wartezeiten bei der Leistungsbereitstellung für Bürger*innen reduziert	0,04	...	...	...	...	...
	2D	werden Ergebnisse von Verwaltungsverfahren besser kommuniziert	0,04	...	...	...	...	...
	2E	werden Gleichbehandlung und Fairness erhöht	0,04	...	...	...	...	...
Verbesserung von ethischem Verhalten und Professionalität	3A	werden die verfassungsrechtlichen Grundsätze und Wertvorstellungen besser gewährleistet	0,04	...	...	...	...	...
	3B	werden öffentliche Budgets sachgerechter und effizienter verwendet	0,04	...	...	...	...	...
	3C	wird der Vorbehalt des Gesetzes stärker berücksichtigt	0,04	...	...	...	...	...
	3D	hervorgerufene Unannehmlichkeiten und Fehler werden toleriert	0,04	...	...	...	...	...
	3E	werden die subjektive Einflussnahme und Korruption verringert	0,04	...	...	...	...	...

Kategorie	#	Kriterium: Durch eine proaktive Leistungserbringung...	Gewicht	Leistung				
				1	2	...	n-1	n
Verbesserung des Vertrauens in die öffentli- che Verwaltung	4A	wird das Bewusstsein der Bürger*innen gestärkt, alle Leistungen zu erhalten, zu denen sie berechtigt sind	0,04	...	...	...	...	...
	4B	wird die digitale Souveränität der Bürger*innen gewahrt	0,04	...	...	...	...	...
	4C	wird das Zutrauen in die Fähigkeiten der öffentlichen Verwaltung gestärkt	0,04	...	...	...	...	...
	4D	werden die möglichen negativen Auswirkungen des Kontrollverlusts über den Leistungsbezug minimiert	0,04	...	...	...	...	...
	4E	wird die Einhaltung demo- kratischer Werte verbessert	0,04	...	...	...	...	...
Verbesserung des sozialen und gesell- schaftlichen Wohlbefindens	5A	wird der Zusammenhalt der Gesellschaft verbessert	0,04	...	...	...	...	...
	5B	wird die Zufriedenheit der Bürger*innen erhöht	0,04	...	...	...	...	...
	5C	wird der Wohlstand der Bürger*innen erhöht	0,04	...	...	...	...	...
	5D	begründete Vermeidung persönlicher Kontakte zu Sachbearbeiter*innen hat keinen negativen Einfluss	0,04	...	...	...	...	...
	5E	werden die positiven Einflüsse auf Natur und Umwelt verbessert	0,04	...	...	...	...	...
Gewichtete Summe								
Gesamtrang								

Tabelle 3. Ausfüllvorlage für die Methode zur Auswahl von Dienstleistungen für einen NSS

Beispiel

Im ersten Schritt werden beispielhaft die Leistungen A, B, C und D als potentiell geeignet für die Implementierung im NSS angesehen und aufgrund ihrer Bedeutung werden im zweiten Schritt nur noch die Leistungen A, B und C in die engere Auswahl für die Implementierung genommen. Im dritten Schritt werden die Leistungen anhand der einzelnen Kriterien priorisiert – ausschnittsweise für die Kategorie „Verbesserung der öffentlichen Leistungen“ in Tabelle 4 dargestellt (im Text angesprochene Aspekte sind in der Tabelle grau hervorgehoben). Da eine proaktive Erbringung der Leistung A im Vergleich zu B und C die stärkste Vereinfachung für Leistungsbeziehende mit sich bringt, erhält sie die höchste Priorität für das Kriterium 1A, die durch die Vergabe der 1 gekennzeichnet ist. Bei der Gewichtung im vierten Schritt wird ein höherer Wert auf das Kriterium 1D und ein geringerer Wert auf 1B gelegt, sodass die Gewichte auf 0,05 erhöht bzw. auf 0,03 gesenkt werden. In diesem Beispiel wird also der „Zugang zu öffentlichen Leistungen“ – Kriterium 1D – als wichtiger als die anderen Kriterien erachtet. Die gewichtete Summe ergibt sich durch Multiplikation von Gewicht und Priorität und anschließender Aufsummierung. Diese Summe ist für Leistung A am niedrigsten, sodass diese Leistung als erstes für eine Implementierung im NSS vorgeschlagen wird. Es folgen Leistung C auf Rang 2 und Leistung B auf Rang 3.

Evaluation der Methode zur Auswahl von Dienstleistungen für einen NSS

Die Methode wurde in einem Workshop in einer Kommunalverwaltung angewendet und getestet. Nach einer thematischen Einführung startete die praktische Erprobung und Evaluierung der Methode mit der Identifizierung potentieller Leistungen für einen NSS. Dazu waren die Teilnehmer*innen aufgefordert, jeweils geeignete Leistungen zu identifizieren und diese anschließend zu erläutern. Mit Blick auf den weiteren Verlauf des Workshops wurde die Auswahl an Leistungen auf die Expertise der Teilnehmer*innen begrenzt. Dennoch zeigte sich, dass aus Sicht der Verwaltungsmitarbeiter*innen eine Vielzahl von Leistungen potentiell für einen NSS geeignet ist.

Die Teilnehmenden haben 24 Leistungen bzw. Leistungsbündel als **potentiell geeignet für die Implementierung in einem NSS identifiziert**. In der anschließenden Diskussion kristallisierten sich die folgenden fünf Dienstleistungen als besonders geeignet heraus, wurden in **die engere Auswahl zur Bewertung** genommen und folgendermaßen konkretisiert (diese Dienstleistungen erfordern für eine Realisierung in einem NSS teilweise Gesetzesänderungen, wurden aber aus prozessualer Sicht als gut umsetzbar eingestuft):

Kategorie	#	Gewicht	Leistung A	Leistung B	Leistung C
Verbesserung der öffentlichen Leistungen	1A	0,04	1	2	3
	1B	0,03	2	1	3
	1C	0,04	1	3	2
	1D	0,05	3	2	1
	1E	0,04	1	3	2
Gewichtete Summe			0,33	0,45	0,42
Gesamtrang			1	3	2

Tabelle 4. Beispiel für die Anwendung der vorgestellten Methode

- Mehrbedarfe und Erstausrüstung bei Schwangerschaft (SGB II): Hierbei handelt es sich um zusätzliche Geld- und Sachleistungen, die bei einer Schwangerschaft und/oder der Geburt an Leistungsbeziehende gezahlt werden.
- Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht: Hierbei handelt es sich um die Unterstützung von Seiten der Verwaltung bei der Antragstellung auf Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht. Die Befreiung selbst kann nur durch den Beitragsservice erfolgen.
- Antrag auf Asyl gemäß AsylBLG: Hierbei handelt es sich um einen Asylerstantrag für Personen, die bereits an anderer Stelle erstmalig in Deutschland registriert wurden.
- Kommunaler Familienpass: Hierbei handelt es sich um einen Pass, der Familien in dieser Kommune bestimmte Vergünstigungen gewährt.
- Erstantrag für Grundsicherung im Alter (SGB XII): Hierbei handelt es sich um einen Erstantrag für die Grundsicherung im Alter, wenn zuvor bereits Leistungen gemäß SGB II oder SGB XII bezogen wurden.

Die anschließende **Priorisierung der Leistungen anhand des Kriterienkatalogs** ergab ein überraschendes Bild. Vier der fünf Leistungen erhielten die gleiche Punktzahl, sodass noch keine eindeutigen Hinweise für eine priorisierte Rei-

henfolge zur Umsetzung vorlagen (s. Tabelle 5). Erst mit der anschließenden **Gewichtung der Kriterien** konnte ein eindeutiges Ergebnis erzielt werden. Die teilnehmenden Verwaltungsmitarbeiter*innen gaben der Kategorie *Verbesserung der behördeninternen Abläufe* eine höhere Gewichtung von 0,3 sowie der Kategorie *Verbesserung von ethischem Verhalten und Professionalität* eine geringere Gewichtung von 0,1. So wurde hinsichtlich der Verbesserung der behördeninternen Abläufe argumentiert, dass neben der Verwaltung „die Bürger auf jeden Fall auch davon profitieren, wenn bei uns in der Verwaltung alles schneller und besser läuft, weil dann ebenfalls Steuergeld eingespart wird“.

Die Einschätzung der Methode durch die Workshop-Teilnehmer*innen fiel insgesamt positiv aus. Dabei wurde sowohl die Zweckmäßigkeit der Methode hervorgehoben, als auch die Berücksichtigung aller relevanter Faktoren, die Verwaltung sowie Bürger*innen bei einer proaktiven Leistungserbringung beeinflussen. Dennoch seien einzelne Kriterien und Kategorien abstrakt formuliert und teilweise nicht unmittelbar verständlich. Auf Basis dieser Rückmeldungen wurden die Formulierungen der initialen Version der Methode überarbeitet. Zum einen wurden die entsprechenden Kriterien präziser formuliert und in eine andere Reihenfolge gebracht und zum anderen wurden alle Kriterien um Erläuterungen ergänzt, um ein einheitliches Verständnis zu sichern (s. Tabellen 2 und 3). Insbesondere die geänderte Reihenfolge soll den Einstieg in das Thema und die Priorisierung erleichtern. Der konkrete Anwendungsfall zeig-

Leistung	Rang mit Gewichtung	Rang ohne Gewichtung
Kommunaler Familienpass	1	1
Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht	2	1
Mehrbedarfe und Erstausrüstung bei Schwangerschaft (SGB II)	3	1
Erstantrag für Grundsicherung im Alter (SGB XII)	4	1
Antrag auf Asyl gemäß AsylBLG	5	5

Tabelle 5. Resultat der exemplarischen Durchführung der vorgestellten Methode

te auf, dass die Möglichkeit, die Kategorien oder Kriterien mit verschiedenen Gewichten zu versehen, von Bedeutung ist. Dies erlaubt es, verwaltungsspezifische Prioritäten zu setzen. Darüber hinaus wurde im Rahmen des Workshops deutlich, dass durch Anwendung der Methode zur Auswahl von Dienstleistungen der Einfluss persönlicher Präferenzen oder willkürliche Entscheidungen über die Priorisierung von Leistungen zur Implementierung im NSS reduziert werden können. Die Teilnehmenden zeigten sich über die finale Reihenfolge überrascht, da sie ohne die Anwendung der Kriterien bzw. auf Basis der eigenen, persönlichen Einschätzung zu einem anderen Ergebnis gekommen wären.

3.3 Anforderungskatalog

Digitale Souveränität. In diesem Bereich wurden überwiegend Anforderungen an den Datenschutz gestellt sowie die Anforderung, dass Bürger*innen ihre Entscheidungen im Kontext des NSS informiert treffen können. Im Kontext von NSS sollten Bürger*innen explizit auf ihre Rechte hingewiesen und für Datenschutz sensibilisiert werden (*Rechte für Bürger*innen sichtbar machen*). Ähnlich besteht die Anforderung, dass der Nutzen der Software/Technik nicht über die digitale Souveränität gestellt wird (*Softwarenutzen nicht überbewerten*). In diesem Zusammenhang betonten die Interviewten, dass zur Wahrung der digitalen Souveränität der Bürger*innen diese ihr *Einverständnis zur Datenverarbeitung* geben müssen. Dabei standen zwei Aspekte im Vordergrund, einerseits die einfache, nutzungsfreundliche und transparente Gestaltung von Einverständniserklärungen und andererseits die Zweckgebundenheit von Einverständnissen. Jedoch gab es unter den Befragten in diesem Punkt keine Einigkeit, insbesondere bei der Frage, ob allgemeine Einverständniserklärungen auch für die sekundäre Verwendung oder die Verwendung anonymisierter Daten gelten sollten. Eine weitere Anforderung ist, dass Dienstleistungen nur mit dem *Einverständnis der Bürger*innen* proaktiv erbracht werden dürfen und darüber hinaus bei der Verweigerung dieses Einverständnisses *kein Leistungsausschluss* geschehen darf, Bürger*innen also unabhängig von ihrer Bereitschaft, Leistungen über einen NSS zu beziehen, Zugang zu allen Verwaltungsleistungen erhalten. Gleichwohl wurde von den Interviewten auch klar die Anforderung erhoben, dass auch für NSS *Miss-*

brauch vorgebeugt werden muss. Nur so kann das *Vertrauen* in den Staat gestärkt werden.

No-Stop-Shop. Neben den Anforderungen zur Wahrung der digitalen Souveränität der Bürger*innen wurden von den Interviewten auch Anforderungen an NSS erhoben, die in der Entwicklung und Implementierung zu berücksichtigen sind.

Zunächst ist hervorzuheben, dass auch hier auf die Notwendigkeit des angemessenen *Datenschutzes* hingewiesen und insbesondere Transparenz im Umgang der Behörden mit übermittelten Daten gefordert wurde. Das bedeutet aus Sicht der Interviewten beispielsweise auch, dass *bei der Leistungserbringung über die genutzten Daten und Datenquellen* informiert wird.

Zudem wurden einige Anforderungen an die Daten selbst erhoben. Aus Sicht der Interviewten müssen Verwaltungen sicherstellen können, dass *Daten in ausreichend hoher Qualität vorliegen*, dass entsprechend bereits übermittelte *Daten korrigiert* und auch von der Verwaltung für weitere Dienstleistungen *verknüpft werden können*. Gerade bei der Bereitstellung und Nutzung von Daten ist zudem wichtig, dass einzelne Datensätze *über eine eindeutige Ident-Nummer für Bürger*innen* miteinander verknüpft werden können.

Die Interviewten haben auch Anforderungen an den NSS aus inhaltlicher Sicht erhoben, also Services identifiziert, für die eine proaktive Erbringung überhaupt in Frage kommt. Dies sind Services, bei denen sich Prozesse auf den Staat verlagern lassen und für die *keine Beteiligung der Bürger*innen* erforderlich ist sowie Services, für die die *Bezugsberechtigung nicht geprüft werden muss*. Allgemeiner wurde von den Befragten auch die Anforderung genannt, dass Dienstleistungen für die Erbringung in NSS *fundierte und sorgfältig ausgewählt werden müssen* und nicht jede Dienstleistung aus Sicht der Bürger*innen für NSS geeignet ist, insbesondere zum Beispiel bei emotional fordernden Dienstleistungen. Mit der hier vorgeschlagenen Methode wird diese Anforderung bereits adressiert und kann in Verwaltungen umgesetzt werden. Entsprechend gilt aus Sicht der Interviewten auch, dass Services für den NSS *entlang der Bedürfnisse von Bürger*innen* entwickelt werden müssen. Dazu zählt, dass Bürger*innen auch im NSS in der Lage sind, *Widerspruch gegen Leistungen einzulegen*.

Anforderungskatalog. Die Aussagen der Interviewten lassen sich in einem Anforderungskatalog für den NSS zusammenführen (s. nachstehende Auflistung), der sowohl Verwaltungsinteressen als auch die digitale Souveränität der Bürger*innen berücksichtigt und in Einklang bringt. Insgesamt bilden sich dabei drei übergeordnete Anforderungskategorien heraus. Im Fokus stehen Anforderungen an den Datenschutz (1), die Datenbeschaffenheit (2) und den Zugang zu Verwaltungsleistungen (3). Einerseits, das erkennen die Interviewten an, sind No-Stop-Shops auf vollständige, qualitativ hochwertige und verknüpfbare Datensätze angewiesen. Andererseits besteht aber gerade deshalb eine besondere Pflicht der Verwaltungen, Bürger*innen transparent und verständlich auf ihre Rechte hinzuweisen und diese auch einzuräumen, ohne dass ihnen durch ihre Entscheidungen Nachteile entstehen, etwa Zugang zu Leistungen erschwert oder verhindert wird. Im Kontext des NSS verstehen die Befragten digitale Souveränität insbesondere als die Möglichkeit der Bürger*innen, informiert Entscheidungen über die Erhebung, Nutzung und Weitergabe ihrer Daten treffen zu können, und sehen die Wahrung dieser Souveränität als Aufgabe der Verwaltungen.

1. Anforderungen an den Datenschutz

- Verwaltungen sollten Einverständnis zur Datenverarbeitung einholen
- Verwaltungen sollten bei der Konzeption von NSS geltendes Datenschutzrecht berücksichtigen
- Verwaltungen sollten generelles Einverständnis der Bürger*innen zur Erbringung von Services im NSS einholen
- Verwaltungen sollten Einverständniserklärung verständlich gestalten
- Verwaltungen sollten bei Leistungserbringung über genutzte Daten und Datenquellen informieren

2. Anforderungen an Datenbeschaffenheit

- Daten müssen korrigiert werden können
- Daten müssen in hoher Qualität vorliegen
- Daten müssen unter Verwendung einer eindeutigen Ident-Nummer für Bürger*innen gespeichert werden können
- Vorhandene Daten müssen in der Verwaltung verknüpfen werden können
- Verwaltungen müssen Schaden und Nutzen bei Datenweitergabe sorgfältig abwägen

3. Anforderungen an Zugang zu Verwaltungsleistungen

- Bürger*innen sollten in Entwicklung eingebunden werden
- Verwaltungen sollten Maßnahmen zur Missbrauchsprävention treffen
- Verwaltungen sollten Services im NSS anbieten, für die keine Beteiligung der Bürger*innen erforderlich ist
- Verwaltungen sollten Services im NSS anbieten, für die keine Prüfung der Leistungsberechtigung notwendig ist
- Bürger*innen dürfen durch NSS nicht vom Leistungsbezug ausgeschlossen werden/Zugang zu Leistungen darf nicht erschwert werden
- Verwaltungen sollten Vertrauen in Staat festigen
- Verwaltungen sollten eine fundierte Auswahl von Dienstleistungen treffen, die überhaupt proaktiv angeboten werden sollten
- Bürger*innen sollte Widerspruch zu einer Leistung ermöglicht werden

4. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Auf Grundlage der Methode zur Auswahl von Dienstleistungen für den NSS und dem Anforderungskatalog ergeben sich Handlungsempfehlungen für die Realisierung eines NSS in der behördlichen Praxis.

4.1 Methode zur Auswahl von Dienstleistungen für einen NSS

- Als Vorbereitung für die Anwendung der Methode sollte man sich einen Überblick über die aktuellen Prozesse in der Leistungserbringung verschaffen, da oftmals bereits (Teil-)Leistungen proaktiv in einem NSS erbracht werden, ohne dass Bewusstsein darüber herrscht. Für einen NSS sind manchmal keine komplexen Softwaresysteme notwendig. Manchmal werden Services schon in einem NSS erbracht, ohne dass die Verwaltungsmitarbeiter*innen sich dessen bewusst sind.
- Ebenso sollte vor der Anwendung evaluiert werden, welche Dienstleistungen überhaupt in einem NSS umgesetzt werden können. Es kann vorkommen, dass Dienstleistungen einen hohen Mehrwert für Bürger*innen und Verwaltung durch eine NSS-Implementierung stiften könnten, einer Umsetzung aber beispielsweise Hürden im Wege stehen, die sich nur langfristig adressieren ließen. Vor der Anwendung ist die Eignung zu evaluieren, so dass nur umsetzbare Leistungen betrachtet werden. Zum Beispiel: Welche NSS-Implementierungen sind rechtlich erlaubt und technisch möglich? Können alle notwendigen Daten beschafft werden?
- Mitarbeiter*innen aus verschiedenen Bereichen sollten in die Anwendung der Methode eingebunden werden, um über eine Priorisierung der Leistungen zu entscheiden, da verschiedene Expertisen hilfreich sind und die Ergebnisqualität sichern. Auf diese Weise erhält man einen umfassenden Einblick in das Serviceportfolio einer Verwaltung und dessen Eignung für den NSS.

- Bei der Anwendung der Methode sollten Erklärungen für die einzelnen Kriterien bereitgestellt werden. Viele Kriterien sind nicht in allen Facetten unmittelbar ersichtlich, so dass eine ergänzende Präsentation der Grundgedanken der Kriterien eine sinnvolle Hilfestellung für die Anwender*innen ist.
- Bei der Auswahl von Services für einen NSS ist der Nutzen sowohl für Bürger*innen, als auch für die Verwaltung selbst zu beachten. NSS sind wenig sinnvoll, wenn sie nur einseitig Vorteile stiften.
- Die Gewichtungen sollten genutzt werden, um lokale, politische oder andere Präferenzen abzubilden. Die Kriterien und Kategorien sind nicht in jedem Szenario gleich wichtig. Manchmal wird beispielsweise ein Fokus eher auf die Interessen der Bürger*innen (z.B. die erste Kategorie) als auf die verwaltungsinterne Perspektive (z.B. die zweite Kategorie) gelegt. Die Gewichte helfen, derartige Zielvorstellungen zu berücksichtigen.

4.2 Anforderungskatalog

- Ein NSS muss sich an die datenschutzrechtlichen Vorgaben halten, das sollte oberstes Gebot sein. Ein NSS erfordert umfassende Datenanalysen, so dass der Datenschutz ein wichtiger Aspekt bei einer NSS-Implementierung ist. Die jeweiligen Datenschutzbestimmungen eines jeweiligen Landes sind zu beachten, um die eigenen Bürger*innen zu schützen. Geeignete IT-Sicherheitsmechanismen sind einzusetzen, um die Daten vor dem Zugriff Unbefugter zu schützen.
- Das Einverständnis zur Nutzung von Daten im NSS muss aktiv von der Verwaltung eingeholt werden. Leistungen sollten nur in einem NSS erbracht werden, wenn dies von der empfangenden Person gewünscht ist. Wenn Bürger*innen keinen NSS und entsprechende Datenanalysen wollen, dann sollte darauf verzichtet werden – mit den damit einhergehenden Vor- und Nachteilen.

In einem solchen Fall muss sich eine Bürgerin bzw. ein Bürger wieder selbstständig um den Leistungsbezug kümmern.

- Ein NSS muss transparent und nachvollziehbar im Umgang mit Daten sein. Bürger*innen sollten über wichtige Vorgehensweisen wie die getroffenen Entscheidungen und die Art der Datennutzung informiert werden. Wichtig ist, dass die Bürger*innen dabei nicht mit Infos überfrachtet werden, so dass sie die Informationen tatsächlich beachten. Eine geeignete Kommunikation ist gerade bei für von der beziehenden Person als negativ empfundenen Services wichtig.
- NSS-Leistungen müssen über eine eindeutige ID der Bürgerin bzw. des Bürgers beziehbar sein. Eine Datenanalyse für einen NSS erfordert eine Verknüpfung von Daten aus verschiedenen Datenquellen. Diese Verknüpfung beruht wiederum darauf, dass Bürger*innen eindeutig identifiziert sind. Dies kann bspw. über die Steuer ID oder über sektorspezifische IDs wie in Österreich erfolgen.
- Ein NSS erfordert vertrauensstiftende Maßnahmen, damit Bürger*innen der Verwaltung ihre Daten zur Verfügung stellen. Vielfach herrscht eine Skepsis gegenüber der öffentlichen Verwaltung, so dass möglicherweise zu wenig Daten für einen umfassenden NSS zur Verfügung stehen. Ein überzeugender Umgang mit Daten und technologischen Herausforderungen stärkt das Vertrauen der Bürger*innen in den Staat und erhöht die Möglichkeiten für einen NSS.

5. ZUSAMMENFASSUNG

Die Weiterentwicklung der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen führt in Richtung des NSS. Da die Etablierung eines NSS aber deutlich über das traditionelle Dienstleistungsverständnis hinausgeht, benötigen Verwaltungen zunächst Hilfestellungen, die eine Orientierung für die NSS-Einführung bieten. Diese Studie stellt hierzu zwei aufeinander aufbauende Ansätze bereit: Zum einen kann die vorgestellte **Methode** öffentlichen Verwaltungen dabei helfen, Leistungen auszuwählen, die für eine Implementierung im NSS besonders geeignet sind. Zum anderen sichert der **Anforderungskatalog**, dass ein NSS Rücksicht auf die Belange der Bürger*innen nimmt, insbesondere zur Wahrung ihrer digitalen Souveränität.

Die Methode hat sich als praxistaugliches Mittel erwiesen, um Dienstleistungen für die Implementierung im NSS auszuwählen. So wird durch die Einbeziehung verschiedener Kriterien, die sowohl gesellschaftliche, als auch ökonomische Auswirkungen berücksichtigen, ein hohes Maß an Objektivität erreicht. Dennoch lässt die Methode durch die Möglichkeit der Gewichtung Raum, auch verwaltungsspezifische Schwerpunkte zu berücksichtigen. Im Ergebnis liegt eine Auswahl an Dienstleistungen vor, für die eine Implementierung im NSS aus Verwaltungs- und Bürgersicht besonders lohnenswert ist.

Bei der Umsetzung greifen dann die Anforderungen zur Wahrung der digitalen Souveränität

und zur Ausgestaltung des NSS. So sollte bei der Gestaltung eines NSS berücksichtigt werden, dass Bürger*innen einer proaktiven Leistungserbringung im Allgemeinen zustimmen müssen, sie aber andernfalls auch nicht vom Leistungsbezug ausgeschlossen werden dürfen. Neben der Adressierung datenschutzrechtlicher Fragestellungen muss der Staat ebenso einen hohen Maßstab an die Datenqualität stellen, da hiervon die Gewährung von Leistungen abhängt. Die Berücksichtigung der dargestellten Anforderungen beim Aufbau eines NSS kann eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung unterstützen. Begleitend zu diesen Anforderungen ist die rechtliche Dimension der öffentlichen Leistungserbringung zu beachten. Um eine proaktive Leistungserbringung zu ermöglichen, bedarf es oftmals Gesetzesanpassungen. Antrags- oder Mitwirkungserfordernisse müssen auf ihre Sinnhaftigkeit überprüft werden und – sofern möglich – abgeschafft oder auf eine proaktive Leistungserbringung zugeschnitten werden.

Die deutsche Verwaltung erbringt bereits manche Leistungen proaktiv – dies geschieht oftmals ganz unbewusst. Die öffentliche Verwaltung sollte nun also vermehrt und bewusst ihren Blick auf den NSS richten, da dieser viele Vorteile mit sich bringen kann. Die Ergebnisse dieser Studie dienen der öffentlichen Verwaltung als Handlungsrahmen, wie dieser Weg zu beschreiten ist.

LITERATUR

- Bichler-Wagner, A., Katzmann, W., Plank, M., and Zetting, R. 2015. "Granting Family Allowance without Application - 'ALF,'" *Federal Ministry of Finance*. (http://www.epsa2015.eu/files/ALF_AT.pdf).
- Brainard, L. A., and Brinkerhoff, J. M. 2006. "Sovereignty under Siege, or a Circuitous Path for Strengthening the State? Digital Diasporas and Human Rights," *International Journal of Public Administration* (29:8), pp. 595-618. (<https://doi.org/10.1080/01900690500455321>).
- Brinckmann, H., Grimmer, K., Lenk, K., and Rave, D. 1974. *Verwaltungsautomation: Thesen Und Auswirkungen Automatischer Datenverarbeitung Auf Binnenstruktur Und Aussenbeziehungen Der Öffentlichen Verwaltung*, Darmstadt: Toeche-Mittler.
- Brüggemeier, M. 2010. "Auf Dem Weg Zur No-Stop-Verwaltung: Bürokratieabbau Durch Einen Vernetzten Und Besser Organisierten Verwaltungsvollzug," *Verwaltung & Management* (16:2), pp. 93-101. (<https://doi.org/10.5771/0947-9856-2010-2-93>).
- FZI Forschungszentrum Informatik, Accenture GmbH, and Bitkom Research GmbH. 2017. "Kompetenzen Für Eine Digitale Souveränität." (<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/kompetenzen-fuer-eine-digitale-souveraenitaet.html>).
- Grimm, D. 2015. *Sovereignty - The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, New York: Columbia University Press.
- Kuhn, P., Balta, D., and Krcmar, H. 2020. "Was Sind Herausforderungen Proaktiver Verwaltungsleistungen in Deutschland?," in *Proceedings of the 15th International Conference on Wirtschaftsinformatik (WI2020)*, N. Gronau, M. Heine, H. Krasnova, and K. Poustcchi (eds.), Potsdam, pp. 554-559. (https://doi.org/10.30844/wi_2020_e4-kuhn).
- Scholta, H., Mertens, W., Kowalkiewicz, M., and Becker, J. 2019. "From One-Stop Shop to No-Stop Shop: An e-Government Stage Model," *Government Information Quarterly* (36:1), Elsevier, pp. 11-26. (<https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.11.010>).
- Twizeyimana, J. D., and Andersson, A. 2019. "The Public Value of E-Government - A Literature Review," *Government Information Quarterly* (36:2), Elsevier, pp. 167-178. (<https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>).

ÜBER DIE AUTOR*INNEN

Sebastian Halsbenning ist Doktorand am Institut für Wirtschaftsinformatik der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Sein Forschungsinteresse gilt dem E-Government und der öffentlichen Verwaltung ganz allgemein, wobei die Schwerpunkte seiner Arbeit in den Bereichen E-Government-Kompetenz, Geschäftsprozessmanagement sowie Plattformen im öffentlichen Sektor liegen. Sebastian Halsbenning ist Mitglied des Competence Center E-Government des European Research Center for Information Systems.

Dr. Hendrik Scholta ist Postdoktorand und Habilitand am Institut für Wirtschaftsinformatik der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Er promovierte im Jahr 2018 über die Standardisierung von Formularen und Benutzungsschnittstellen in der öffentlichen Verwaltung. Seine Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Digital Government, Geschäftsprozessmanagement und konzeptuelle Modellierung. Er beschäftigt sich insbesondere mit der Fragestellung, wie disruptive Errungenschaften wie beispielsweise Künstliche Intelligenz und Big Data zur Innovation in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden können. Hendrik Scholta ist Mitglied des Competence Center E-Government des European Research Center for Information Systems.

Dr. Bettina Distel ist Habilitandin am Institut für Wirtschaftsinformatik der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, an dem sie 2018 auch promoviert hat. Sie befasst sich unter anderem mit der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Im Fokus ihrer Arbeit stehen dabei der ‚Factor Mensch‘ und die Auswirkungen der Digitalisierung auf Bürger*innen ebenso wie Mitarbeiter*innen und Führungskräfte innerhalb der Verwaltung. Ein weiterer Forschungsschwerpunkt ist das Thema ‚Vertrauen‘, insbesondere im Kontext öffentlicher Verwaltungen und mit Blick auf die Beziehung von Nutzer*innen zu Anbietern und Technik. Bettina Distel ist Mitglied des NEGZ sowie des Competence Center E-Government des European Research Center for Information Systems.

IMPRESSUM

Die Kurzstudie basiert auf einer Initiative des Nationalen E-Government Kompetenzzentrums e. V.

Ansprechpartner

Sebastian Halsbenning

WWU Münster

Dr. Hendrik Scholta

WWU Münster

hendrik.scholta@ercis.uni-muenster.de

Dr. Bettina Distel

WWU Münster

Nationales E-Government Kompetenzzentrum e. V.

Pressehaus / 4102
Schiffbauerdamm 40
10117 Berlin

+49 (0)30 80494747
info@negz.org
negz.org

Gestalterische Umsetzung

made in – Design und Strategieberatung
www.madein.io

BERICHTE DES NEGZ

Folgende Kurzstudien sind in der Reihe „Berichte des NEGZ“ bereits erschienen:

- Nr. 1** Schuppan, T., Köhl, S., Off, T. (2018). Vollzugsorientierte Gesetzgebung durch eine Vollzugssimulationsmaschine, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 2** Ogonek, N., Distel B., Ben Rehouma, M., Hofmann, S., Räckers, M. (2018). Digitalisierungsverständnis von Führungskräften, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 3** Djeflal, C. (2018). Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 4** Fadavian, B., Franzen-Paustenbach, D., Rehfeld, D., Schmitt, M., Schweikart, D., Djeflal, C. (2019). Data Driven Government, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 5** Balta, D., Hofmann, S., Rehfeld, D., Kuhn, P., Krcmar, H. (2019). Sharing Economy: Potential im öffentlichen Sektor, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 6** Hoepner, P., Welzel, C., Wulff, M. (2019). Identifizierung und Authentifizierung leicht gemacht – die Nutzer ins Zentrum stellen, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 7** Köhl, S., Müller, H. (2019). Sicherheitsanforderungen und -nachweise bei Cloud-Diensten – Grundlagen für öffentliche Auftraggeber, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 8** Houy, C., Gutermuth, O., Fettke, P., Loos, P. (2020). Potentiale Künstlicher Intelligenz zur Unterstützung von Sachbearbeitungsprozessen im Sozialwesen, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 9** Schaffer, S., Reithinger, N., Standt, J., Krebs, R. (2020). Sprachsteuerung von E-Government Diensten in Deutschland, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 10** Houy, C., Gutermuth, O., Fettke, P. (2020). Robotergestützte Prozessautomatisierung für die Digitale Verwaltung, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 11** Ogonek, N., Distel, B., Hofmann, S. (2020). Kompetenzvermittlung im öffentlichen Sektor neu gedacht, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 12** Distel, B., Hofmann, S., Østergaard Madsen, C. (2020). Nationale E-Government-Strategien: Deutschland und Dänemark im Vergleich, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 13** Halsbenning, S., Scholta, H., Distel, B. (2020). Quo vadis, Civis? Entwicklung einer Citizen Journey für eine nachfrageorientierte Dienstleistungsentwicklung im öffentlichen Sektor, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 14** Oschinsky, F., Stelter, A., Kaping, C., Niehaves, B. (2021). Kompetenzoffensive Bad Berleburg Digital (KOBOLD), Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 15** Buchinger, M., Kuhn, P., Balta, D. (2021). Interoperabilität von Smart City-Datenplattformen, Berlin. » [DOI](#)

BERICHTE DES NEGZ

- Nr. 16** Löbel, S., Schuppan, T. (2021). Potenziale und Herausforderungen einer neuen Datenorientierung im Kontext öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 17** Djeffal, C., Horst, A. (2021). Übersetzung und künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 18** Purgander, J., Hinckeldeyn, J. (2021). Untersuchung der Einsatzfähigkeit von Blockchain-Technologie für die Bauprüfung, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 19** Rumpe, B., Michael, J., Kautz, O., Krebs, R., Gandenberger, S., Standt, J., Weber, U. (2021). Digitalisierung der Gesetzgebung zur Steigerung der Digitalen Souveränität des Staates, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 20** Benke, A., Müller, R., Houy, C., Fettke, Peter (2021). Potenziale und Herausforderungen in der Anwendung der Blockchain-Technologie in Prozessen der Finanzverwaltung, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 21** Bernhardt, W. (2021). E-Government-Gesetzgebung von Bund und Ländern im Vergleich und Best-Practices-Leitlinie, Berlin. » [DOI](#)



**Nationales E-Government
Kompetenzzentrum e. V.**

Pressehaus/ 4102
Schiffbauerdamm 40
10117 Berlin

+49 (0)30 80494747
info@negz.org
negz.org