

Reduktion von Verwaltungslasten für Eltern eines Kindes mit Behinderung

Stefanie Köhl, Tino Schuppan, Anna-Katharina Viehstädt

Eltern eines Kindes mit Behinderung sind in hohem Masse mit Bürokratieaufwand belastet, da sie wiederholt und dauerhaft mit verschiedenen Verwaltungen in Kontakt treten (müssen). Ursachen der hohen Verwaltungslasten sind unter anderem ein komplexes Leistungs- und Trägerspektrum sowie unklare Zuständigkeiten. Vernetztes E-Government kann dazu beitragen, den Interaktionsaufwand mit der Verwaltung zu reduzieren. Auf der Grundlage einer detaillierten Problemanalyse wurden adressatengerechte Gestaltungsvorschläge entwickelt, die den Zugang zu Leistungen auf Basis von E-Government verbessern und so Interaktionsaufwände reduzieren. In Fokusgruppenworkshops wurden die Gestaltungsansätze von Adressaten sowie Vertretern der öffentlichen Verwaltung kritisch diskutiert und evaluiert.



Stefanie Köhl
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
IfG.CC – The Potsdam Institute
for eGovernment
skoehl@ifg.cc



Prof. Dr. Tino Schuppan
Wissenschaftlicher Direktor
IfG.CC – The Potsdam Institute
for eGovernment
schuppan@ifg.cc



Anna-Katharina Viehstädt
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
IfG.CC – The Potsdam Institute
for eGovernment
aviehstaedt@ifg.cc

Adressatengerechte Zugangs-gestaltung mit E-Government

Seit einigen Jahren versuchen Verwaltungen, mittels E-Government den Zugang zu öffentlichen Leistungen zu verbessern. Zu den bekanntesten Konzepten zählt One Stop Government. Leistungen verschiedener Behörden werden an einer Stelle gebündelt angeboten, um den Zugang zu erleichtern und Verwaltungslasten zu reduzieren. Für allgemeine Bürgerservices ist One Stop Government bereits vielfach erfolgreich umgesetzt. Bisher fehlt es jedoch an Angeboten, die zielgruppenspezifisch bürokratische Lasten abbauen. Eine Zielgruppe, die besonders von Verwaltungslasten betroffen ist, sind Eltern eines Kindes mit Behinderung. Aufgrund ihrer speziellen Situation sind sie «Dauerkunden» der Verwaltung. Im Durchschnitt wenden Eltern eines behinderten Kindes 125 Stunden im Jahr auf, um sich über Leistungen zu informieren und diese zu beantragen.¹ Gründe für die erhöhten Bürokratielasten sind unter anderem ein komplexes Leistungs- und Trägerspektrum, unklare Zuständigkeiten sowie mangelnde Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren. Es stellt sich die Frage, welchen Beitrag vernetztes E-Government leisten kann, um Verwaltungslasten zielgruppenorientiert zu reduzieren. Um diese Frage zu beantworten, wurden im Rahmen des seit Juni 2011 am IfG.CC durchgeführten Forschungsprojektes «Stein-Hardenberg 2.0»² problemorientierte Gestaltungsansätze für diese Zielgruppe entwickelt, die hier vorgestellt werden.

Methodisch orientiert sich das Vorgehen am Action-Design-Research-Ansatz.³ Dabei werden aufgrund empirischer Erhebungen Gestaltungsansätze entwickelt, die bereits in der Designphase von den wichtigsten Stakeholdern evaluiert werden.⁴ So kann negativen, nicht intendierten Effekten in der späteren Implementierungsphase, beispielsweise mangelnder Akzeptanz bei den Adressaten, vorgebeugt werden. Dieses Vorgehen ermöglicht zielgruppengerechte Gestaltungsvorschläge, die sich am tatsächlichen Bedarf der Adressatinnen und Adressaten orientieren. Im konkreten Fall wurden zunächst Problemlagen von Eltern mit behinderten Kindern identifiziert, indem Dokumentenanalysen und Experteninterviews sowohl mit Adressaten als auch mit Vertreterinnen und Vertretern von

öffentlichen Verwaltungen durchgeführt wurden. Anhand der Ergebnisse der Problemanalyse wurden verschiedene Möglichkeiten des Zugangs zu Leistungen mit E-Government abgeleitet. Diese zielen vorrangig darauf ab, einen einzigen zuständigen Ansprechpartner für die Zielgruppe zu schaffen, zielgruppenorientiert Informationen bereitzustellen sowie die Häufigkeit der notwendigen Interaktionen zu verringern. In Fokusgruppenworkshops mit den wichtigsten Stakeholdern wurden die Gestaltungsansätze evaluiert und verfeinert.

Ergebnisse der Istanalyse

Die Problemanalyse bezieht sich auf eine Akteurs- und Leistungsperspektive, eine Zugangsperspektive und eine Kooperationsperspektive. Im Ergebnis sind drei Grundprobleme erkennbar, die hohe Verwaltungslasten und Interaktionsaufwände verursachen.

Komplexe Akteurs- und Leistungsstruktur:

Für Menschen mit Behinderung steht ein stark ausdifferenziertes Leistungsspektrum zur Verfügung. Leistungen reichen von Integrations- und Fördermassnahmen über Zuschüsse zu Hygieneartikeln bis hin zu Ausgleichszahlungen für Pflegeaufwand. Die unterschiedlichen Leistungen werden in Deutschland von einem komplexen Akteursumfeld aus staatlichen, halbstaatlichen und privaten Institutionen erbracht. Insbesondere Sozialversicherungsträger, Sozial-, Jugend- und Gesundheitsämter sowie freie Träger (Krankenhäuser, Betreuungseinrichtungen, Schulen) sind an der Leistungsbereitstellung beteiligt. Für Adressatinnen und Adressaten ist häufig nicht klar, wer für welche Leistung zuständig ist. Hinzu kommt, dass – entgegen gesetzlichen Regelungen – verschiedene Träger auf die Zuständigkeit eines jeweils anderen verweisen, sodass «Verschiebebahnhöfe» entstehen. Das kann dazu führen, dass dringend notwendige Leistungen nicht bedarfsgerecht und rechtzeitig erbracht werden, weil keine Institution sich dafür zuständig fühlt.

Kein einheitlicher Zugang zu Informationen und Leistungen:

Die Suche nach Informationen, Leistungen, Leistungsansprüchen und -voraussetzun-

gen gestaltet sich sehr zeitaufwendig, weil ein gebündelter Zugang zu Informationen und Leistungen fehlt. Adressatinnen und Adressaten zweifeln stets, ob sie alle Informationen gefunden haben, ob ihre Interpretationen richtig sind und ob alle Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind. Bestehende Informations- und Beratungsangebote, wie Pflegestützpunkte oder die sogenannten gemeinsamen Servicestellen der Träger für Rehabilitation (z. B. Krankenkassen und Rentenversicherung), waren den befragten Adressatinnen und Adressaten in der Regel nicht bekannt, was auf eine unzureichende Öffentlichkeitsarbeit hindeutet.

Mangelnde Kooperation zwischen beteiligten Akteuren:

Eine Kooperation zwischen den beteiligten Trägern im Untersuchungsraum Potsdam und Umgebung (Land Brandenburg) findet gegenwärtig nur unzureichend statt. Unter Vernetzung wird von den Akteuren häufig ein Austausch über politische Programme und Fördermassnahmen verstanden. Im individuellen Leistungsfall findet allerdings kaum Kooperation statt. Beispielsweise werden bereits vorliegende Daten und Nachweise über die Art und Schwere der Behinderung des Kindes nicht oder nur in Ausnahmefällen unter den beteiligten Akteuren ausgetauscht, weil der Datenschutz in Deutschland dem entgegensteht.

Problemorientierte Gestaltungsansätze

Die Problemanalyse hat gezeigt, dass die traditionelle Zuständigkeitsorientierung der jeweiligen Behörden beim Leistungszugang für Adressatinnen und Adressaten nach wie vor deutlich «spürbar» ist und entsprechende zielgruppenspezifische Angebote fehlen. Anspruch der adressatengerechten Gestaltungsansätze ist es, die aufgezeigten Probleme zu beseitigen oder zumindest einzudämmen.

Zielgruppenorientierte Informationsbereitstellung:

Für allgemeine Erst- und Orientierungsinformationen ist eine zielgruppenorientierte Bündelung von Informationen in einem Onlineportal denkbar. Um die beabsichtigte Wirkung zu erzielen, ist es erforderlich, die Eltern beim «Erstkontakt» auf dieses Informationsangebot hinzuweisen. Diesen ersten Kontakt mit den Eltern hat häufig der Arzt, wenn er die Behinderung diagnostiziert. Ergänzend trägt ein elektronischer Newsletter dazu bei, den ständigen Suchaufwand der Adressaten, zum Beispiel in Bezug auf Gesetzesänderungen, zu reduzieren. Um Umfang und Tiefe der Informationen bedarfsgerecht zu gestalten, ist es möglich, den Newsletter durch entspre-

chende Filterfunktionen zu individualisieren. Durch ein umfassendes und einheitliches öffentliches Informationsangebot kann auch das Gefühl der Adressatinnen und Adressaten, etwas «übersehen» zu haben, gesenkt werden.

Individuelles Fallmanagement:

Der persönliche Fallmanager übernimmt dauerhaft die gesamte Kommunikation und Koordination mit den beteiligten Akteuren, klärt Zuständigkeiten und steuert den gesamten Bearbeitungsprozess. Die Eltern willigen in die Wiederverwendung von Daten und Nachweisen für weitere Anträge ein, entscheiden aber weiterhin selbst, welche Leistungen sie beantragen wollen und welche Daten sie preisgeben. Wie sich die konkrete Zusammenarbeit zwischen den Fallmanagern und den fachlich zuständigen Mitarbeitenden bei den Trägern ausgestaltet, hängt unter anderem vom Aufgabenumfang ab, der den Fallmanagern übertragen wird, sowie von der regionalen Akteurskonstellation. Die Frage, inwiefern bereits bestehende Strukturen genutzt und zu einem akteursübergreifenden One Stop ausgebaut oder neue Strukturen aufgesetzt werden, ist regional unterschiedlich zu beantworten. Wird das Fallmanagement als eine neue, unabhängige Organisationseinheit geschaffen, ist es denkbar, dass der Fallmanager ermessensrelevante Informationen einholt, um vorhandene Stellen zu entlasten. Die endgültige Entscheidung über die Leistungsgewährung verbliebe nach wie vor bei der jeweils zuständigen Behörde.

Proaktive Leistungserbringung:

Bestimmte Leistungen müssen Eltern mit einem behinderten Kind häufig wiederholt beantragen, beispielsweise den Schwerbehindertenausweis, diverse Therapiemassnahmen oder Hygieneartikel. Der Bedarf hierfür ändert sich allerdings nur selten beziehungsweise über längere Zeit nicht. Künftig könnten solche Leistungen proaktiv bereitgestellt werden. Das bedeutet, betroffene Eltern beantragen diese Leistung nur einmalig, erhalten diese jedoch dauerhaft bereitgestellt, solange sich der Bedarf nicht ändert.

Schlussfolgerungen

Bei den vorgeschlagenen Lösungen wurde gezielt ein problemorientierter Ansatz gewählt: Es wurden keine «fertigen» Lösungen auf das Anwendungsfeld übertragen, sondern induktiv Lösungen aus der spezifischen Problemlage der Zielgruppe heraus entwickelt. Eben diese Vorgehensweise hat sich im Forschungsverlauf als besonders zweckmässig herausgestellt. Beispielsweise war zu einem sehr frühen Zeitpunkt klar,

dass aus Adressatensicht ein rein technisches Angebot nicht ausreichend ist. Ebenso war offensichtlich, dass die spezifischen Bedarfe der Familien so vielfältig sind, dass adäquate Lösungsansätze nur begrenzt standardisierbar sind. Denn gerade im Sozialbereich funktionieren «One-Size-Fits-All-Lösungen» aufgrund der individuellen Situationen der Adressatinnen und Adressaten häufig nicht. «Abgehobene» techngetriebene Lösungen wurden bewusst vermieden. Denn es kommt weniger darauf an, immer wieder neue Technikhypes in der Praxis zu etablieren, sondern vielmehr darauf, verwaltungsorganisatorische Gestaltung mit E-Government zu leisten. Deutlich wird, dass schon «einfache» Lösungen einen grossen Nutzen haben können, wenn gleich das einen hohen Abstimmungs- und Kooperationsaufwand über Verwaltungsebenen hinweg bedeutet. So fällt beispielsweise der Koordinationsaufwand, den bisher grossteils die Eltern getragen haben, nun Akteurinnen und Akteuren der öffentlichen Verwaltung zu. Durch eine bessere Vorinformiertheit der Adressaten entfällt jedoch auch allgemeiner Informations- und Beratungsaufwand, was die Qualität einer spezifischen Fachberatung erhöhen kann. E-Government kann hier nicht nur in Bezug auf Bürokratieabbau einen wertvollen Beitrag leisten. Auch in Bezug auf die Effektivität beschlossener Gesetze und Massnahmen kann zielgruppengerechte Gestaltung von E-Government wertvoll sein, wenn beispielsweise spezielle Fördermassnahmen schnell und bedarfsgerecht erbracht werden, um Kindern mit Behinderung bestmögliche Entwicklungschancen zu bieten. Das hier angewendete empirisch-konzeptionelle Gestaltungsvorgehen kann auch auf andere Zielgruppen übertragen werden, so dass E-Government insgesamt zu einer stärkeren adressatengerechten Distribution öffentlicher Leistungen beiträgt.

- 1 Ministry of Home Affairs and Kingdom Relations: The Netherlands Regulations Country. Revised Routes Along Administrative Burdens, Den Haag, 2006. S. 15 ff.
- 2 Weitere Informationen zu diesem Forschungsprojekt finden Sie unter: www.mi.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.273313.de
- 3 Sein, M.K., et al.: Action Design Research. In: MIS Quarterly Vol. 35, No. 1 (2011), S. 37–56.
- 4 Krueger, R.: Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research. Thousand Oaks, 1994.