

Der Einfluss der Digitalisierung auf die Qualität von Ermessensentscheidungen

Jahreskonferenz des Netzwerks Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau, 05. Oktober 2023

Anna Steidle^a, Michael Schorn^b, Raimund Lehle

^aHochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen (HVF) Ludwigsburg

^bIWP Institut für Wirtschafts- und Politikforschung e.V.



Online-Terminvereinbarung

Sie wollen die Landeshauptstadt München vor Ort besuchen?
Vereinbaren Sie vorher einen Termin bei der gewünschten Stelle.

Relevanz

Jetzt online Termin vereinbaren:

Bürger



Schwerpunkt End-zu-End-Prozesse: Die Stadt München gestaltet alle Leistungen und die zugehörige Kommunikation digital, einfach verständlich und nutzungorientiert. Wo immer

Führer

werden vorra

E-Government "notwendiger Wegbereiter" für Unternehmenserfolg

Versich

Verwaltungsle

DIHK, 04.11.2022

München werden als digitale End-zu-End-Prozesse gestaltet und optimiert.

Amt für

Sofern unter Kosten-Nutzen-Aspekten sinnvoll, werden sie umfassend medienbruchfrei und automatisiert gestaltet, mit dem Ziel, **Effizienz,**

Geschwindigkeit, Entlastung der Beschäftigten und Orientierung an die Kundinnen und Kunden zu erreichen.

KFZ-Zu

Ausländerbehörde

Mietspiegel – Überprüfung Mieter

Elternberatungsstelle

AUFS AMT.

IN UNTERWÄSCHE.



digital@bw



Einfluss von KI auf die öffentliche Verwaltung

- hohe Erwartungen! (Eggers et al., 2017)
- nicht unumstritten! (Young et al., 2021)

False Positives, False Negatives, and False Analyses: A Rejoinder to "Machine Bias: There's Software Used Across the Country to Predict Future Criminals. And it's Biased Against Blacks."

Anthony W. Flores, Ph.D.
California State University, Bakersfield

Christopher T. Lowenkamp, Ph.D.
Administrative
Probation

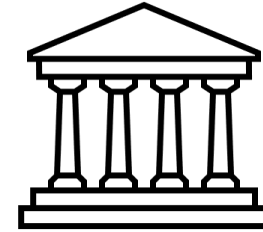
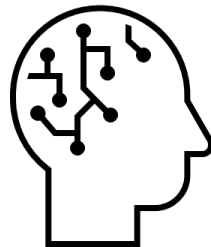
Niederlande zahlen Millionenstrafe wegen Datendiskriminierung

Crime

Ein Skandal um rassistische Diskriminierung bei der Überprüfung von Kindergeldansprüchen erschüttert die Niederlande bis heute. Nun akzeptiert die Regierung ein Bußgeld in Millionenhöhe. Es ist der wohl erste Fall, bei dem eine Regierung für die automatisierte datenbasierte Diskriminierung von Bürger:innen zahlen muss.

Kontext

KI: “a cluster of digital technologies that enable machines to learn and solve cognitive problems autonomously without human intervention” (Ashok & Madan, 2022)



Untersuchungsobjekt:
*(Ermessens-)Entscheidungen in
rechtsgestaltenden
Verwaltungsakten*

Fallbeispiel: „Ermessen“

Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) § 8

(1) Ein Ausländer, der rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat, kann auf seinen Antrag eingebürgert werden, wenn seine Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind und er

1. handlungsfähig nach § 37 Absatz 1 Satz 1 oder gesetzlich vertreten ist,
2. weder wegen einer rechtswidrigen Tat zu einer Strafe verurteilt noch gegen ihn auf Grund seiner Schuldunfähigkeit eine Maßregel der Besserung und Sicherung angeordnet worden ist,
3. eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen gefunden hat,
4. sich und seine Angehörigen zu ernähren imstande ist und

seine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet ist.

(2) Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummer 2 und 4 kann aus Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Vermeidung einer besonderen Härte abgesehen werden.

Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)

§ 10

(1) Ein Ausländer, der seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und handlungsfähig nach § 37 Absatz 1 Satz 1 oder gesetzlich vertreten ist, ist auf Antrag einzubürgern, wenn seine Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind und er

1. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland bekennt und erklärt, dass er keine Bestrebungen verfolgt oder unterstützt oder verfolgt oder unterstützt hat, die
 - a) gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder
 - b) eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben oder
 - c) durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, oder glaubhaft macht, dass er sich von der früheren Verfolgung oder Unterstützung derartiger Bestrebungen abgewandt hat,
2. ein unbefristetes Aufenthaltsrecht oder als Staatsangehöriger der Schweiz oder dessen Familienangehöriger eine Aufenthaltserlaubnis auf Grund des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, eine Blaue Karte EU oder eine Aufenthaltserlaubnis für andere als die in den §§ 16a, 16b, 16d, 16e, 16f, 17, 18d, 18f, 19, 19b, 19e, 20, 22, 23 Absatz 1, den §§ 23a, 24, 25 Absatz 3 bis 5 und § 104c des Aufenthaltsgesetzes aufgeführten Aufenthaltszwecke besitzt,
3. den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch bestreiten kann oder deren Inanspruchnahme nicht zu vertreten hat,
4. seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt oder verliert,
5. weder wegen einer rechtswidrigen Tat zu einer Strafe verurteilt noch gegen ihn auf Grund seiner Schuldunfähigkeit eine Maßregel der Besserung und Sicherung angeordnet worden ist,
6. über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt,
7. über Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland verfügt und

seine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet, insbesondere er nicht gleichzeitig mit mehreren Ehegatten verheiratet ist. Die Voraussetzungen nach Satz 1 Nr. 1 und 7 müssen Ausländer nicht erfüllen, die nicht handlungsfähig nach § 37 Absatz 1 Satz 1 sind.

(2) Der Ehegatte oder eingetragene Lebenspartner und die minderjährigen Kinder des Ausländers können nach Maßgabe des Absatzes 1 mit eingebürgert werden, auch wenn sie sich noch nicht seit acht Jahren rechtmäßig im Inland aufhalten.

(3) Weist ein Ausländer durch die Bescheinigung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs nach, wird die Frist nach Absatz 1 auf sieben Jahre verkürzt. Bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen, insbesondere beim Nachweis von Sprachkenntnissen, die die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 6 übersteigen, von besonders guten schulischen, berufsqualifizierenden oder beruflichen Leistungen oder von bürgerschaftlichem Engagement, kann sie auf bis zu sechs Jahre verkürzt werden.

(3a) Lässt das Recht des ausländischen Staates das Ausscheiden aus dessen Staatsangehörigkeit erst nach der Einbürgerung oder nach dem Erreichen eines bestimmten Lebensalters zu, wird die Einbürgerung abweichend von Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 unter vorübergehender Hinnahme von Mehrstaatigkeit vorgenommen und mit einer Auflage versehen, in der der Ausländer verpflichtet wird, die zum Ausscheiden aus der ausländischen Staatsangehörigkeit erforderlichen Handlungen unverzüglich nach der Einbürgerung oder nach Erreichen des maßgeblichen Lebensalters vorzunehmen. Die Auflage ist aufzuheben, wenn nach der Einbürgerung ein Grund nach § 12 für die dauernde Hinnahme von Mehrstaatigkeit entstanden ist.

(4) Die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 6 liegen vor, wenn der Ausländer die Anforderungen einer Sprachprüfung der Stufe B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen erfüllt. Bei einem minderjährigen Kind, das im Zeitpunkt der Einbürgerung das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, sind die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 6 bei einer altersgemäßen Sprachentwicklung erfüllt.

(5) Die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 7 sind in der Regel durch einen erfolgreichen Einbürgerungstest nachgewiesen. Zur Vorbereitung darauf werden Einbürgerungskurse angeboten; die Teilnahme daran ist nicht verpflichtend.

(6) Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 6 und 7 wird abgesehen, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder altersbedingt nicht erfüllen kann.

(7) Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat wird ermächtigt, die Prüfungs- und Nachweismodalitäten des Einbürgerungstests sowie die Grundstruktur und die Lerninhalte des Einbürgerungskurses nach Absatz 5 auf der Basis der Themen des Orientierungskurses nach § 43 Abs. 3 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zu regeln.

Fallbeispiel: „Ermessen“ (2)

Wann habe ich einen Anspruch auf Einbürgerung?

Es gibt viele Wege zur deutschen Staatsangehörigkeit. In der Regel müssen Sie folgende Voraussetzungen erfüllen, um Anspruch auf eine Einbürgerung zu haben:

- Sie leben seit acht Jahren dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland.
- Sie können Ihre Identität nachweisen.
- Sie besitzen ein unbefristetes Aufenthaltsrecht oder eine auf Dauer angelegte Aufenthaltserlaubnis.
- Sie können den Lebensunterhalt für sich und Ihre unterhaltsberechtigten Familienangehörigen finanzieren – ohne Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld II („Hartz IV“).
- Sie haben ausreichende Deutschkenntnisse
- Sie haben ausreichende Kenntnisse über die Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie die Lebensverhältnisse in Deutschland.
- Sie bekennen sich zur freiheitlich- demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland.
- Sie ordnen sich in die deutschen Lebensverhältnisse ein.
- Sie sind nicht wegen einer Straftat verurteilt.
- Sie müssen Ihre bisherige Staatsangehörigkeit in der Regel bei der Einbürgerung verlieren oder aufgeben.



Mit diesen Unterlagen können Sie zeigen, dass Sie Deutsch auf dem Niveau B1 sprechen und verstehen:

- eine Bescheinigung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) darüber, dass Sie erfolgreich an einem Sprachkurs teilgenommen haben
- das Zertifikat über den Deutschtest für Zuwanderer oder ein gleichwertiges beziehungsweise höherwertiges Sprachdiplom
- eine Bescheinigung, dass Sie mit Erfolg (Versetzung) mindestens vier Jahre eine deutschsprachige Schule besucht haben
- ein deutscher Hauptschulabschluss oder ein gleichwertiger deutscher Schulabschluss
- der Nachweis, dass Sie in die zehnte Klasse einer weiterführenden deutschsprachigen Schule versetzt worden sind
- Ihr Abschlusszeugnis einer deutschsprachigen (Fach-)Hochschule

Sie können keinen dieser Nachweise vorlegen? Wenn sich die Einbürgerungsbehörde selbst von Ihren Deutschkenntnissen überzeugt hat, kann sie auf einen Nachweis verzichten. Hat sie Zweifel, kann sie Sie zu einem Sprachtest auffordern. Dieser kann zum Beispiel an einer Volkshochschule stattfinden.

„[...] seine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet, insbesondere er nicht gleichzeitig mit mehreren Ehegatten verheiratet ist.“ (§ 8 (1) und § 10 (1) Nr. 7 StAG)

Good Administration

Measuring Good Administration

Michael Schorn,¹ Julia Kaesmayr,¹ Anna Steidle¹

¹Institute for Economic and Political Research, Cologne, Germany
¹University of Applied Sciences for Public Administration and Finance Ludwigsburg, Germany
Address correspondence to the author at m.schorn@iwp-koeln.org.

Abstract

Although good administration plays a crucial role for a state to function, to date no comprehensive and accepted conceptualization exists. Scholars and policymakers, however, are depending on a comprehensive and valid set of criteria to assess the quality of administrations and the effects of reforms and interventions. To develop an appropriate conceptualization, we draw on literature from jurisprudence, administrative, political, economic, as well as social sciences. Applying Rossiter's C-OAR-SE approach to ensure content validity, 30 constructs underlying good administration were derived. The items formulated to measure these constructs were empirically validated in an online survey with 519 case workers in German municipal agencies. Principal components analysis yielded four components, i.e., diligence/mission, efficiency, information, and responsiveness/support. Thereby, it becomes apparent that some of the criteria used in the literature, such as proportionality, load on multiple components.

Introduction

More than a century ago, Weber ([1921] 1980, 126) wrote "governance in everyday life is primarily administration." The prerequisite for good governance, then, is first and foremost good administration. However, what is good administration and how can such construct be measured? Although the Charter of Fundamental Rights of the European Union contains the right to good administration in Article 41, a scientifically valid, comprehensive conceptualization of good administration has not recently (Kovač et al. 2016, 136) and, to the best of our knowledge, currently been developed.

However, different approaches examined single components of good administration in the past, but neglect to provide an exhaustive framework. As reasons for this deficit, the literature on public service performance refers to conflicting goals of different stakeholders (Andrews, Boyne, and Walker 2006, 14; Walker and Andrews 2015, 104), and the lack of clarity of the concept of performance (Andersen, Boesen, and Pedersen 2016). Regarding the literature on public values, Bannister and Connelly (2014, 122) as well as Fukumoto and Bozeman (2019, 641) state there is no comprehensive theory or accepted approach from which to derive values as basis for a measure of good administration. In this context Ebinger and Richter (2016, 293) reasonably infer the use of models with limited explanatory power is simply a consequence of the lack of available data.

The absence of comprehensive and valid conceptualizations of good administration is problematic on two fronts: first, a lack of clarity and recognition of concepts hinders measurement and testing, and, in the worst case, leads to theoretical stagnation as Faulkner and Kaufman (2018) explain referring to the literature on public values. Second, incomplete conceptualizations risk choosing the wrong instruments for achieving good administration, as demonstrated by the New Public

managed are vital. Therefore, the absence of a comprehensive and validated conceptualization presents itself as an over-academic issue concerning state, businesses, and citizens.

Therefore, the aim of this paper is to develop a coherent and comprehensive conceptualization of good administration and a method of deriving items to measure good administration in a survey. Thereby, we understand good administration as high quality of administrative action which is well-defined in the administrative law literature.

In doing so, we contribute to research in three instances. First, the tools to assess the effects of existing conditions and interventions – such as digitalization, SARS-CoV-2 pandemic or administrative reforms – on the quality of administration are developed. Second, we intend on bridging normative jurisprudence and empirical social sciences. Third, with the approach taken, we aim at furthering the development of current interdisciplinary research in public administration. After all, administrative action is the action of individuals. Thus, this study operates in the field of social and behavioral sciences, whose importance has been known for a long time and is also reflected in older research (e.g. Simon 1947a, 1947b), but only recently been established as behavioral public administration (Grimmelikhuijsen et al. 2017).

Methodological Approach

For assessing good administration (GA), we developed a set of variables drawing on the C-OAR-SE approach by Rossiter (2011, 2002) according to which **objects** of assessment, **attributes** (i.e. the assessment criteria) and **raters** (i.e. the assessing individuals or groups) has to be identified. These are combined to constructs allowing for formulating content-valid items. As such, this paper is divided into five parts (see Fig. 1).

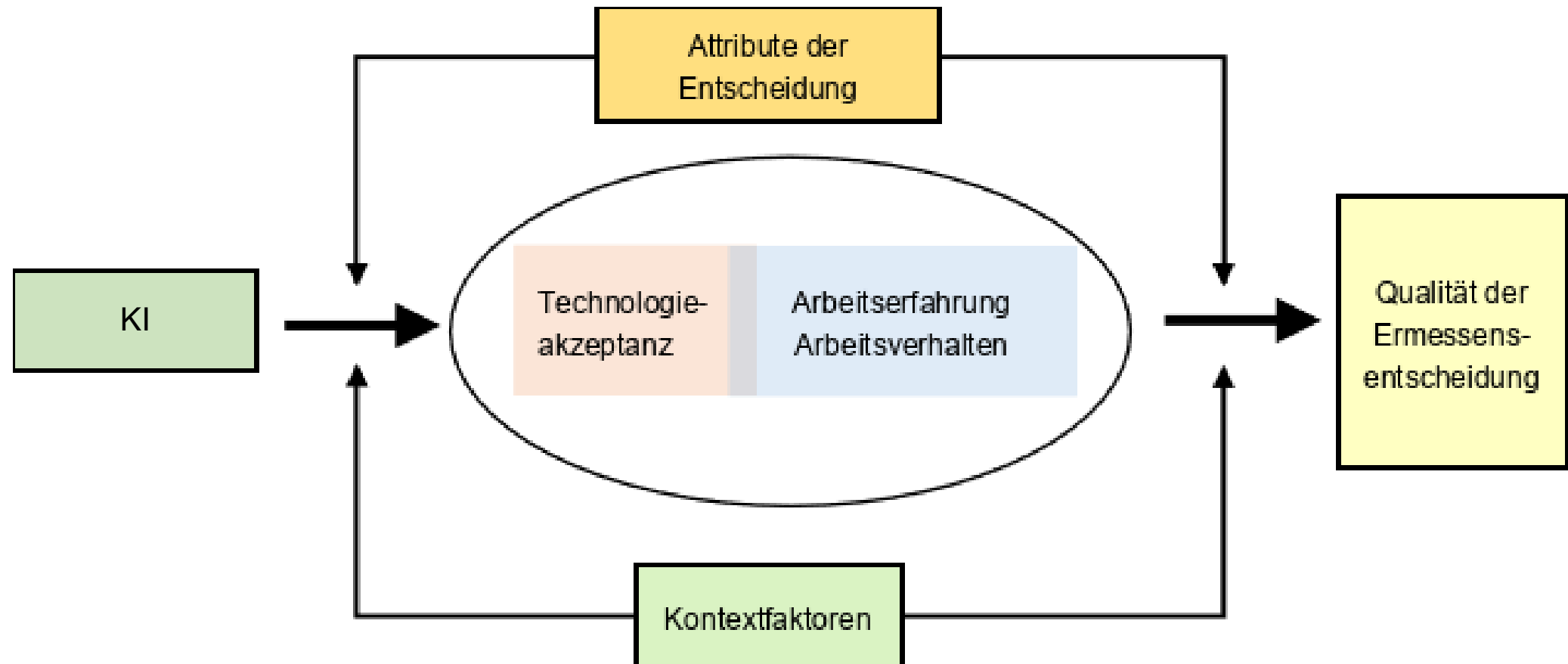
The first part is devoted to descriptive changes. With regard

- Mission / Diligence
- Information
- Efficiency
- Responsivity / Support

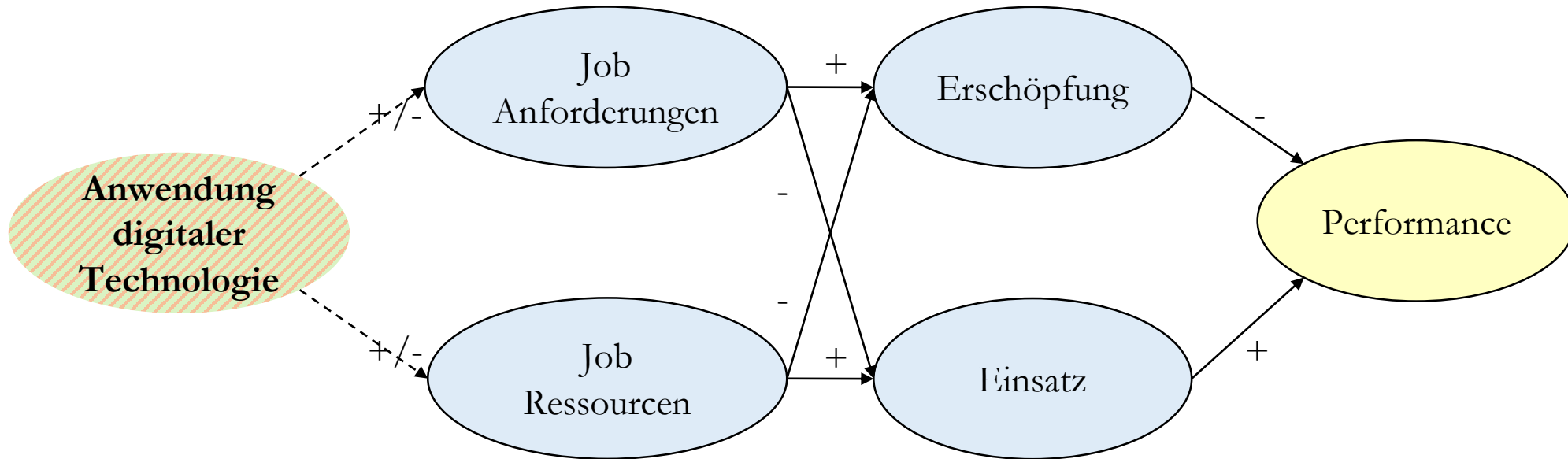
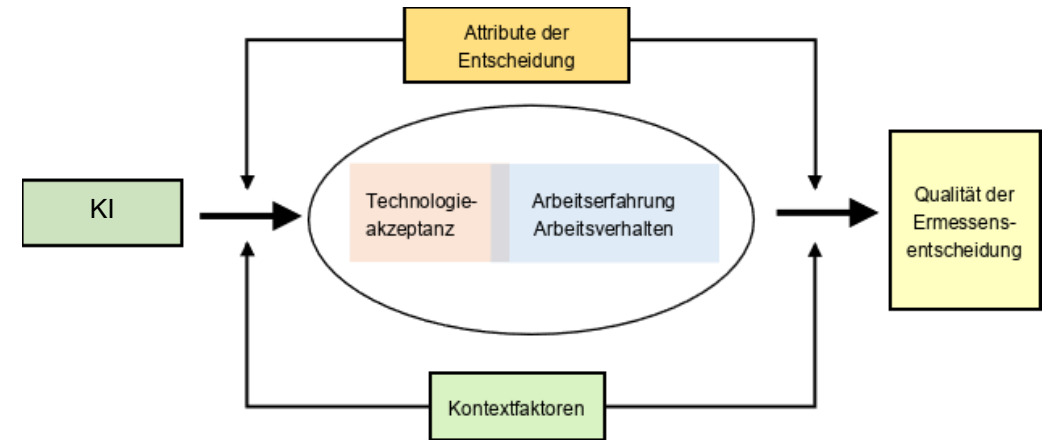
Forschungsfrage

Welchen Einfluss hat KI auf die Qualität von „Ermessensentscheidungen“ von Verwaltungsbeschäftigten?

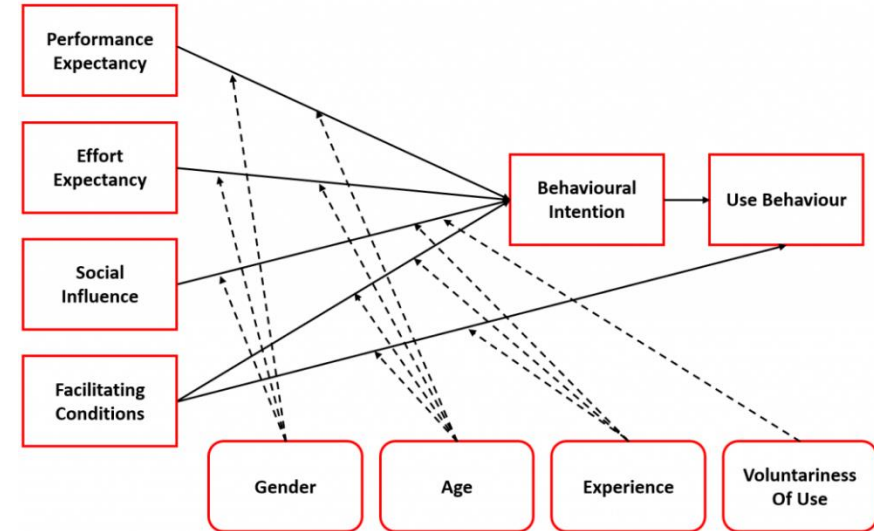
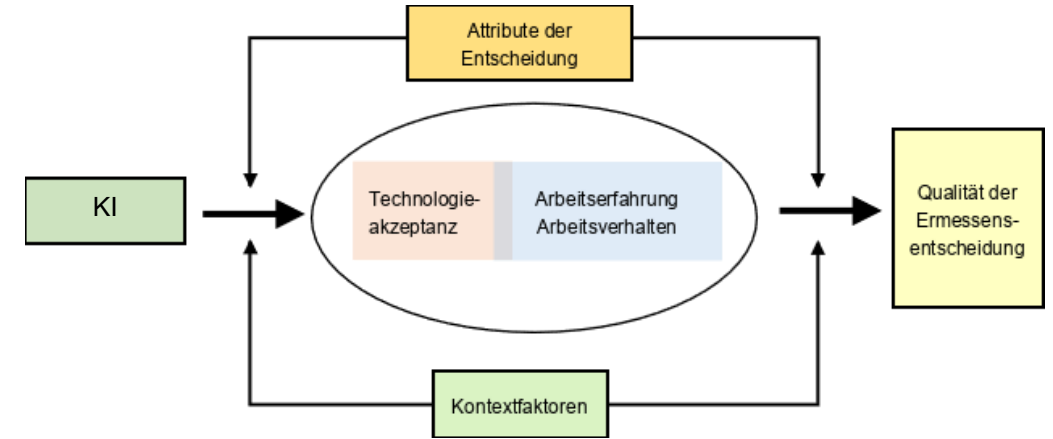
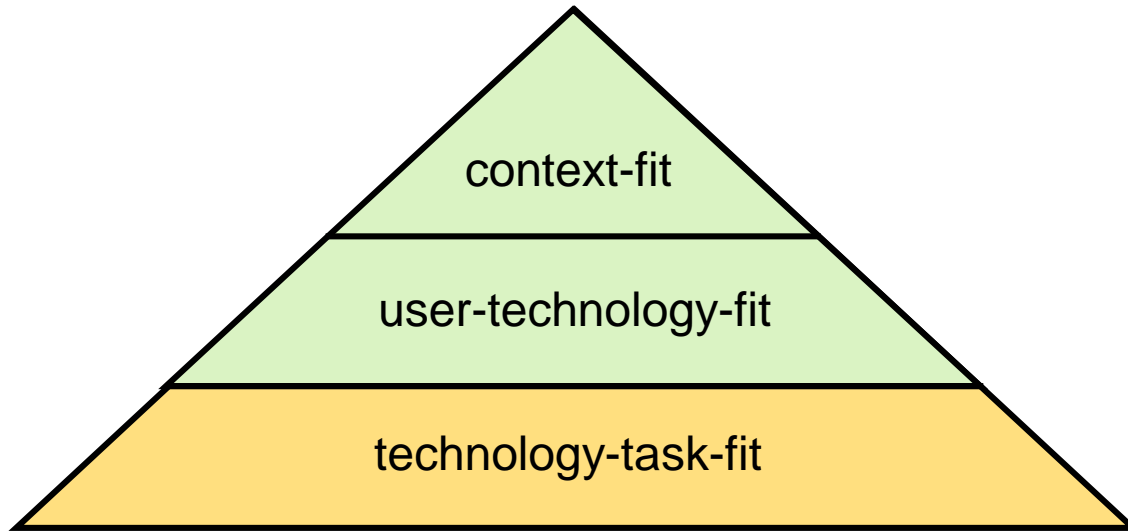
Forschungsmodell



Forschungsmodell - Wahrnehmung von KI



Forschungsmodell - Akzeptanz von KI



Forschungsdesign

- Mixed-Methods: Interviews, Fallstudie, Umfrage(?), experimentelle Ansätze
- Beginn:
 - Interviews
 - Beschreibung von
 - Attributen von Entscheidungen (1)
 - in unterschiedlichen Settings (2)
 - mit unterschiedlichen Eigenschaften von KI (3)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Kommentare, Anmerkungen...

Raimund Lehle
(LinkedIn)

