

## Kommunale Sozialämter in der digitalen Transformation

Heute sind Ämter für Soziales<sup>1</sup> Behörden, die Hilfen zur Integration und Inklusion von Menschen und ein dafür förderliches Umfeld entwickeln. Ausgerichtet auf hohe Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit organisieren sie professionell Hilfeprozesse. Dabei werden zeitgemäße Instrumente und Methoden genutzt. Mit den Hilfeprozessen wächst die Menge der Daten im Amt und bei den Akteuren ständig. Dieser Beitrag zeichnet den Weg der Digitalisierung in der Sozialverwaltung nach und weist auf deren besondere Kultur und Arbeitsprozesse hin, die dabei zu beachten sind.

### Vorgeschichte der Digitalisierung kommunaler Sozialämter

Seit den 1980er-Jahren nehmen Sozialämter in Deutschland – seien es nun Stadt- oder Kreisverwaltungen – am digitalen Wandel der Gesellschaft teil. PCs, Drucker, Kopierer hielten Einzug in die Ämter. Mit dem Aufkommen sogenannter Berechnungs- und Auszahlungssysteme bildeten sich in den 1990er-Jahren erstmals Fachverfahren heraus, die sich als „Zahlbarmachungsverfahren“ in ganz Deutschland verbreiteten. Genannt seien beispielhaft ok.sozius (BY), AKDN sozial (NRW), prosa (HH), prosoz s/win, Xprosoz, PK-Soft, Care, Lämmkom und S+R Data als Anwendungen, die damals entstanden.

Anträge wie Bescheide standen auf Papier. Zwischen diesen beiden körperlich-analogen Enden des Leistungsprozesses vollzogen sich im Amt schon „auf Rechnern“ die Berechnung und Verfügung der Bewilligung sowie die Anordnung der Auszahlung an Klient/innen, Krankenkassen, Vermieter, Träger usw. per Übertragung digitaler Daten ans „Kassenverfahren“. Nach Verbuchung auf Haushaltsstellen wurde eine Auszahlungsdatei an die Bank gegeben, die elektronisch die Beträge vom kommunalen Konto an die Zahlungsempfänger/innen überwies. Eine enorme Erleichterung und Aufwandsreduktion steckten in diesem Verfahren. Wortschöpfungen wie Programmierte Sozialhilfe suggerierten, es seien schon alle Formen der Sozialhilfe nach § 8 Bundessozialhilfegesetz programmiert worden. Wie so oft wurde Hilfe auf Geld reduziert. So wurde ein leicht standardisierbarer Teil der Sozialhilfe über einen PC bearbeitet und zentral gespeichert. Grundsätze wie der Individualisierungsgrundsatz, die vorbeugende Hilfe und beson-

---

1 Sozialamt wird hier im weiteren Sinne verstanden. Es geht um kommunale Ämter, die das ganze Spektrum der Sozialgesetzbücher (SGB) wie SGB II, III, IX und XII, das Asylbewerberleistungsgesetz und flankierende Leistungen verantworten. Diese Leistungen werden organisatorisch in Kommunen oft gebündelt und wie aus einer Hand, z.B. in Sozialagenturen, gewährt.

ders der Vorrang persönlicher Hilfe vor Geld- oder Sachleistung wurden dabei einfach ausgeblendet.

Der Aufgabe, diese nicht leicht standardisierbaren Formen der Hilfe digital abzubilden, widmete sich der Autor mit seinem Unternehmen ab Mitte der 1990er-Jahre. Sozialplanung, Hilfeplanung, persönliche Beratung, Fallmanagement, Hilfen zur Arbeit, Arbeit statt Sozialhilfe, Schuldnerberatung usw. waren damals neue Ansätze und Instrumente einer aktivierenden Sozialhilfe. Hilfeempfänger/innen wurden nun „Kunden“ genannt. Moderne Dienstleistungen sollten gewährt werden. Den Zahlbarmachungssystemen wurde Software für aktivierende Hilfeprozesse zur Seite gestellt. Schnittstellen zum Austausch von „Aktiv- und Passivleistungsdaten“ wurden geschaffen.



**Stephan Idel,**  
Sozialwissenschaftler, ist  
Geschäftsführer der Prosozial  
GmbH, Koblenz. E-Mail:  
idel@prosozial.de

Der Hartz-Reformprozess von 2002 bis 2005 machte den aktivierenden Sozialstaat und Fallmanagement zum Paradigma der Arbeit mit „Kunden“ und bewirkte, dass auf Zahlbarmachung reduzierte Systeme nicht mehr ausreichten. Große digitalisierte Berichtswerke wie die Statistik nach § 51b SGB II legten sich zusätzlich normierend über die „alte Datenwelt“ und standardisierte neu ihre Parameter. Die Systeme mussten anders, größer, komplexer und variabler werden.

Letzte Versuche zur Schaffung neuer bundesweiter Standardsysteme scheiterten, zuletzt Basis3000 im Jahre 2001 (vgl. Asendorpf 2001). Der Kreis der Anbieter am Markt sank. Heute bieten in Deutschland nur noch fünf bzw. sechs Anbieter aktiv am Markt Standard-Softwareprodukte für die Sozialverwaltung an: AKDB, AKDN, Prosoz, Lämmerzahl, Prosozial (mit SGB II) und Care (ohne SGB II). Zugleich wuchsen mit dem technischen Fortschritt auch die Möglichkeiten, Amt und Organisation der Vorgänge und Verfahren durch Digitales voranzubringen. Seit dem Jahrtausendwechsel sind „IT und Sozialwesen“ ständiges Thema einer eigenen Fachwelt, die es in Fachzeitschriften, Messen, Kongressen, Arbeitsgruppen, Fachverbänden, Fachverfahren der Softwarehersteller und durch Fortbildungen bearbeitet. Kommunen sind in diesem Fachprozess mitdrin und unverzichtbarer Teil des Wandels, den sie auf vielfältige Weise mitgestalten.

## Exkurs: Papier, Schriftlichkeit und Verwaltung in Deutschland

Eine kulturspezifische Bedingung ist ganz wichtig zu beachten bei der Digitalisierung deutscher Ämter. Die erste oder größte zu bewältigende Aufgabe ist es, den Bediensteten das Materielle ihrer Verwaltungsarbeit erfolgreich zu nehmen: die Handakte.<sup>2</sup> Die

<sup>2</sup> Wenn man sich klarmacht, dass das lateinische Wort *materia* für Stoff von *mater* = Mutter stammt, kann man errahnen, woher die Tiefe der Bindung mancher Menschen an ihre Handakte kommen könnte. Sie ist zuverlässig, wie es Mütter meist sind.

stoffliche Materialisierung der Arbeit und Entscheidungen wird in einer Akte, die jederzeit zur Hand ist, abgelegt. Dies erfolgreich zu digitalisieren, erfordert, dass man so nah und natürlich wie möglich an und in die Fallarbeit herankommt.

Die Deutschen sind das Volk der Schreiber, Drucker und Ordner – und zwar mit System. Buchdruckkunst, Aktenordner, Locher, DIN-A4-Format sind deutsche Erfindungen mit Weltgeltung. Das schaffen auch moderne Dokumenten-Management-Systeme (DMS) und eAktien nicht ab. Im Gegenteil werden vorsorglich viele Vorgänge nochmals ausgedruckt und parallel in einer „Handakte“ geführt. Das kostet Millionen Kubikmeter umbauten Raumes.

Und dennoch: Ohne Digitalisierung wären die Amtsstuben schon vor Jahren in Papierflut erstickt. Die Fachverfahren haben die Komplexität der Fälle gesetzesgerecht und statistikgetreu in bedienbare Anwendungen umzusetzen, die im Konzert mit umgebenden Anwendungen für die Korrespondenz, die elektronische Post, die Auszahlungen über das Kassenverfahren und andere Geldverkehrswege, ein Office-Paket sowie eine elektronische Akte oder ein Dokumentenmanagement mitspielen. Allein um dies wiederum zusammenzuführen, sind bei vielen IT-Landschaften Handakten immer noch bitter nötig. Unsere Amtsstuben und ihre Archive in Deutschland sind heute so brechend voll, dass der Überblick bisweilen verloren geht und wir nicht mehr wissen, ob und was sich wo befindet. Deshalb ist es mittlerweile üblich, bei Neu- oder Umbauten von Ämtern den durch Digitalisierung veränderten Leistungsprozess durch schlankere Grundrisse, Gebäude und Amtszimmer einzuplanen und sich dabei der Altlasten zu entledigen.

An der materiellen Schwelle der Übertragung analoger in digitale Medien für die Akte setzt die Technik des Scannens ein. Sie hebt die Belege der Vorgänge auf eine flüchtige und nahezu keinen Raum beanspruchende und dennoch jederzeit verfügbare Ebene.

Moderne Scanner sind mittlerweile sehr günstig und dabei so leistungsfähig, dass mit ihnen ein papierarmes bis papierloses Büro möglich wird und bislang ungenutzte Möglichkeiten und Räume erschlossen werden. Nicht nur, dass das Schriftgut sicherer und geschützter verwahrt ist. Moderne Scanner haben eine OCR-Software, eine optische Texterkennung, die die Zeichen auf dem eingescannten Schriftstück ausliest und daraus eine Datei macht, die nicht nur ein korrektes Bild jeder Seite wiedergibt, sondern zusätzlich auch jedes lesbare Zeichen in ein digitales Zeichen umsetzt. Landet diese Scan-Datei nun in einem mit modernen Algorithmen ausgestatteten Fachverfahren, dann identifiziert dieses das ankommende digitalisierte Schriftgut und ordnet es sofort dem zugehörigen Fachvorgang zu und stellt es der zuständigen Sachbearbeitung als Eingangereignis in ihrem digitalen Posteingangskorb bereit. Die Inhalte des Schriftstücks sind bereits Daten geworden und müssen nicht mehr abgetippt werden. Voraussetzung ist, dass es keine „fachfremden“ Texte, sondern z.B. Anträge, ein Gehaltsnachweis, ein Mietvertrag, eine Nebenkostenabrechnung, eine Praktikumsbescheinigung sind.

Um möglichst naturgetreu die gewohnte Vorgangsbearbeitung nachzubilden, haben wir in unserem Unternehmen zeitgemäße Fachverfahren so verstanden, dass dieses selbsttätig die Daten aus den Schriftstücken in Felder und Masken einfügt und direkt daneben das Dokument als Quelle und Beleg dafür anzeigt, was es darin wie erkannt und eingefügt hat. All dies läuft nur innerhalb der schützenden Mauern des Fachverfahrens selbst ab. Es gibt keine anderen Speicherorte als die geschützten innerhalb des Fachverfahrens mit seinen von der Amtsführung verantworteten Zugriffsrechten. Die besonders schützenswerten Sozialdaten mit ihren Dokumenten befinden sich nur innerhalb des Fachverfahrens und nur in den zugehörigen Fallakten. Dies ist eine enorme Arbeitserleichterung. Unnötige und lästige Arbeiten bei der Umwandlung vom analogen Papier in digitale Daten verschwinden. Darüber hinaus bietet ein mit dem Fachverfahren fest verbundenes Portal Vorgänge an, die bereits vom Bürger oder externen Partner digital begonnen werden. Aus dem Portal können aufs Fachverfahren bezogene elektronische Formulare, Vorlagen und Anträge bereits digital richtig formatiert das Fachverfahren betreten und von diesem fehlerfrei verarbeitet werden.

Strategisch ist diese Technik ein Durchbruch und seit Kurzem am Markt verfügbar. Sie überwindet das Zusammenfügen von Daten aus heterogenen Umfeldern in Kommunen durch digitale Anbindungen wie Schnittstellen zu externen eAkten- oder DMS-Systemen fremder Anbieter sowie Bürgerportalen. Dieses führt zu Brüchen, Verengungen, mangelnder Datensparsamkeit usw. An der Barriere von analog zu digital kommt es zu Streuverlusten und Mehrarbeit, die nicht nur angesichts knapper Kassen und hohen Datenschutzes, sondern ganz besonders aufgrund der besonderen Arbeitskultur im kommunalen Amt eine schlechte Lösung sind.

### Die Rolle der Sozialämter im Umfeld der Digitalisierung

Das Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ kann man gut und gern auch auf das kommunale Sozialamt übertragen. Weder sollte eine zentrale EDV-Abteilung dem Amt vorschreiben, wie es ausgestattet zu sein hat, noch sollten Digitalisierungsmoden von außen dem Amt auferlegen, welche Arbeitstechniken es zu benutzen hat. Die Kommunen mit ihren Sozialämtern sind Organisationen, die die Digitalisierung vor Ort beeinflussen und zugleich selbst von ihr beeinflusst werden. Das Spektrum und die Art, wie sie ihre Rolle wahrnehmen, werden mindestens zwischen zwei Polen aufgespannt: zum einen die aktive Rolle, wenn beispielsweise die Organisation der Arbeit im Amt mithilfe moderner IT aktiv und strategisch weiterentwickelt wird, wenn Berichte und aktuelle Informationen für Politik und Bürger im Internet veröffentlicht, Dienste sichtbar gemacht werden, bis hin zu umfangreichen Portalen, die in Großstädten hohe Transparenz und Erreichbarkeit der Hilfen schaffen. Zum anderen gibt es aber auch eine passive Haltung, die immer wieder dann gut beobachtet werden kann, wenn neue Schübe der Digitalisierung „von außen“ auf Ämter und ihre Aufgaben einwirken und

erst einmal beraten werden muss, wie ein vernünftiger Umgang damit aussehen könnte (z.B. Online-Terminierung, Behördenrufnummer 115, Bürgerbüro, eAkte).

## Disruption und Transformation

Mit der starken Verbreitung immer leistungsfähigerer Klein-Computer mit mobiler Internetverbindung, den Smartphones, entstehen Prozesse und Lebensvollzüge im Alltag der Menschen und Institutionen, die ihre Lebenswelt sprunghaft mehr und mehr in digitale Sphären entführt. Prozesse allmählichen Wandels werden immer wieder durch schwer vorhersehbare Umbrüche und Neuerungen, sogenannte disruptive Innovationen, unterbrochen. Die manipulativen Einwirkungen via Facebook, Twitter, Instagram usw. auf Meinungen, Einstellungen und Wahlentscheidungen der Bevölkerung sind beängstigend. Das wirkt sich auch auf den sozialen Frieden aus.

Gegenwärtig tauchen überall Narrative auf, die Angst und Schrecken verbreiten sollen: „Das Abendland geht wieder einmal unter.“ In dieser Situation ist die verlässliche, Sicherheit und Transparenz schaffende Information der Bevölkerung besonders wichtig. Das Vertrauen in die Zuverlässigkeit und Rationalität der Verwaltung ist das A und O des sozialen Friedens. Die Migration nach Europa und in die Hilfesysteme ging mit digitalen Neuerungen und Disruptionen einher, die bis heute noch nicht wirklich abgearbeitet sind.<sup>3</sup>

In einer Krise oder disruptiven Situation ist ein Verharren oder gar der Rückzug in den Habitus leistungsabwehrender Haltungen, wie er in traditionellen Eingriffsverwaltungen üblich war, nicht mehr möglich. Das Neue lässt sich mit Altbekanntem nicht lösen, neue Haltungen und Strategien sind notwendig. Spätestens mit der „Flüchtlingswelle“ wurde klar, dass viele alte Vorgehensweisen nicht mehr passten. Mit dem sprunghaften Anstieg der Bürgerkriegsflüchtlinge 2015 sind neue Aufgaben so schnell und in so großer Anzahl und auf völlig neue Weise zu bewältigen gewesen, dass viele kenntnisreiche Beobachter/innen mit dem Wort „Flüchtlingskrise“ die Krise des Sozialstaates meinten, die durch die Zuwanderung entstanden war. Die Flucht war selbst schon ein digital organisierter Prozess: Viele Geflüchtete hatten keine Unterlagen außer ihrem Smartphone bei sich. Mit diesem orientierten sie sich geografisch und später in der sprachlich-sozialen Welt (vgl. Nazrabi 2016). Im Handy hatten viele Dokumente, Zeugnisse als digitale Ablichtungen von Papieren dabei. Damit unterstützten sie u.a. auch ihre Aufnahme in die Sozialsysteme (vgl. u.a. Donat 2016). Ämter verschiedener föderaler Ebenen setzten ebenso wie Hilfsorganisationen verstärkt neue Medien für die eigene Arbeit und den Austausch mit anderen Organisationen ein.

3 Siehe den IT-Planungsrat und die IT-Systeme des Bundes wie die des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die Datenaustauschverbesserungsgesetze im Bereich Aufenthalt und Asyl, das XAUSLÄNDER-Schema sowie das Ausländerzentralregister (AZR beim BVA) sowie neue Datenaustauschschemata für Integrationskurse (InGE) und berufsbezogene Deutschsprachkurse (BerD) und fragwürdige Versuche, mit den Ankerzentren die Probleme digitaler Vernetzung EU-weit mit Block-Chain-Technologie in den Griff zu bekommen.

Seit dieser Zeit hat die digitale Transformation ein solches Maß an Geschwindigkeit und Durchdringung unserer Zivilgesellschaft und Lebenswelten entwickelt, dass heute professionell organisierte Beratungs- und Hilfeprozesse ohne digitale Expertise nicht mehr legitimiert und darüber hinaus unwirksam, unwirtschaftlich und daher nicht mehr geboten sind. Wer kompetent Verantwortung für Daseinsfürsorge zu übernehmen hat, muss heutzutage sozial und digital vorgehen oder sein Vorhaben geht mangels Wirkung, Akzeptanz und Transparenz unter. Das Ringen um den Digitalpakt zeigt, dass dies heute einmütige Einsicht in Politik und Ämtern ist.

Die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), der Sozialdatenschutz und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind Rechte, die präventiv bereits im Entwurf der Organisation jedes Leistungsprozesses, -systems und -vorhabens berücksichtigt und informationstechnisch selbstbestimmt vom kommunalen Sozialamt umzusetzen sind. Für das Jahr 2022 fordert das Onlinezugangsgesetz (OZG) wiederum eine ubiquitäre Erreichbarkeit öffentlicher Leistungen durch Portale, die als Verbund aufzutreten haben, damit künftig „Bürgerinnen und Bürger Verwaltungsdienstleistungen aller Behörden in Bund, Ländern und Kommunen online mit wenigen Mausklicks erledigen können“ (BMI 2018).

### Ausblick

Die Anzahl und Komplexität der Leistungsprozesse und damit verbundener Unterstützungsprozesse wächst ohnehin fortwährend. Dies alles digital zu bewältigen, ist eine große Herausforderung für alle Beteiligten. Ohne die digitalen Hilfen wäre heute kein Staat und schon gar kein Sozialstaat zu machen. Mit einer analogen Akte, einer Handakte, Hängeregistaturen, daraus erwachsenden Wiedervorlagen und der Ablage in sich immer mehr füllenden Archiven wäre dies schon lange nicht mehr zu schaffen.

Grundwerte und Haltungen (vgl. Oevermann 2000, 82) wie Würde, Fürsorgepflicht und Daseinsvorsorge bleiben auch und gerade beim „Digitalisieren“ Richtschnur und Kompass. Niemand soll im Hilfeprozess Täter oder Opfer werden. Alle sollen von der Digitalisierung profitieren. Öffentlich verantwortete, digital unterstützte Hilfen sind ganzheitlich von Anfang bis Ende (vom Portal bis zur Archivierung) als Kernbestand des steuernden und Daten schützenden Fachsystems sicherzustellen.

Die Einführung und Weiterentwicklung moderner Techniken in Fachverfahren, die auf die besondere Kultur und die Arbeitsgewohnheiten im Amt behutsam digital eingehen, helfen, auch morgen noch Transformationen mit Disruptionen selbstbestimmt und von Bürger/innen wie Bediensteten akzeptiert bewältigen zu können.

## Literatur

- Asendorpf, D. (2001): Software mit Schnörkeln, in: ZEITonline vom 22. März 2001, [https://www.zeit.de/2001/13/200113\\_ce\\_verwaltung.xml](https://www.zeit.de/2001/13/200113_ce_verwaltung.xml) (7. März 2019).
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018): Portalverbund digitaler Verwaltungsdienstleistungen: einfach, schnell und sicher, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/portalverbund/portalverbund-node.html> (7. März 2019).
- Donat, J. (2016): Digitale Hilfe auf der Flucht, <https://politik-digital.de/news/digitale-hilfe-auf-der-flucht-149976/> (7. März 2019).
- Nazrabi, N. (2016): Smartphones, Lebensretter auf der Flucht: Relevanz und Nutzung von Smartphones auf den Fluchtwegen nach und in Deutschland, <https://re-publica.com/en/session/smartphones-lebensretter-auf-flucht-relevanz-und-nutzung-smartphones-auf-den-fluchtwegen> (7. März 2019).
- Oevermann, U. (2000): Das grundlegende Handlungsproblem des Personals in sozialen Ämtern. Die Interaktionsproblematik im Umgang mit den Klienten, in: von Harrach, E.-M./Loer, T./Schmidtke, O.: Verwaltung des Sozialen. Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonflikts, Konstanz, S. 79–92.