



Digitalisierung in der Sozialverwaltung

Editorial

Noch nie waren die Voraussetzungen für eine umfassende und nachhaltige Verwaltungsmodernisierung so gut wie derzeit: Die erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen wurden geschaffen und es stehen ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung. Außerdem ist der Wille zur politischen Durchsetzung bei allen Beteiligten erkennbar, um jetzt zügig die weiteren Schritte zu gehen. Jetzt gilt es, diese Chance zu nutzen.



© Senatskanzlei/Daniel Reinhardt

Große Hoffnung setzen Bund und Länder bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) auf das Prinzip „Einer für Alle“, kurz EfA: Ein Land oder eine Allianz aus mehreren Ländern entwickelt und betreibt eine OZG-Leistung zentral und stellt diese Leistung anderen Ländern und Kommunen im Anschluss zur Verfügung. Dabei wird zum einen die Effizienz von zentraler Entwicklung und zentralem Betrieb genutzt, zum anderen kommt dem Prozess die erprobte dezentrale Umsetzungserfahrung vor Ort zugute. Die Herausforderung ist denkbar groß: Gemeinsam sollen bis Ende 2022 insgesamt 3.671 einzelne Verwaltungsleistungen digitalisiert werden. Darunter sind etliche Leistungen aus dem Sozialbereich, die überwiegend in den OZG-Themenfeldern Arbeit & Ruhestand, Familie & Kind sowie Gesundheit zu finden sind.

Bei diesen Anstrengungen handelt es sich nicht um ein kurzfristiges Projekt, sondern es geht um eine Aufgabe, die die deutschen Verwaltungen noch lange begleiten und neue Standards schaffen wird. Dazu gehört zum Beispiel, dass man ein gemeinsames Verständnis für nutzerfreundliche Online-Dienste entwickelt, damit die Mitnutzung von Diensten, die in einem anderen Land entwickelt wurden, auch dauerhaft gewährleistet werden kann. Der bisherige OZG-Umsetzungsprozess hat außerdem gezeigt, wie sich durch die Digitalisierung neue Möglichkeiten für einen gelebten Föderalismus ergeben, der Ländern und Kommunen neue Spielräume für mehr Dienstleistungsqualität, mehr Kundenorientierung und eigene Innovationen eröffnet.

*Staatsrat Jan Pörksen,
Vorsitzender des IT-Planungsrats und
Chef der Hamburger Senatskanzlei*

ARCHIV

für Wissenschaft
und Praxis
der Sozialen Arbeit

**Vierteljahressheft zur Förderung
von Sozial-, Jugend- und
Gesundheitshilfe**

Berlin • 52. Jahrgang • Nr. 4/2021

Begründet von
Prof. Dr. Hans Achinger

Herausgegeben von
Prof. Dr. Peter Buttner

im Auftrag des Deutschen Vereins
für öffentliche und private
Fürsorge e.V.
Michaelkirchstraße 17/18
10179 Berlin
www.deutscher-verein.de

ISSN 0340 - 3564
ISBN 978-3-7841-3386-7

Redaktion: Dr. Sabine Schmitt
Tel. (030) 6 29 80-319
Fax (030) 6 29 80-351
E-Mail: s.schmitt@deutscher-verein.de

Das Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit erscheint vierteljährlich. Der Bezugspreis beträgt 42,70 € (für Mitglieder des Deutschen Vereins 25,90 €) jährlich; Einzelheft 16,00 € (für Mitglieder 13,00 €) inkl. MwSt. zzgl. Versandkosten. Anmeldungen zur Mitgliedschaft nimmt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins entgegen.

Die Auslieferung erfolgt über den Lambertus-Verlag GmbH
Postfach 1026, 79010 Freiburg,
Tel. 0761-36825-0
info@lambertus.de

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, sind vorbehalten.

Druck:
Stückle Druck und Verlag, Ettenheim

V.i.S.d.P.: Michael Löher

Abbildung Titelseite:
Adobe Stock/Dmitri

Inhalt

Alexander Handschuh
Kommunen in der digitalen Transformation: Aufgaben, Herausforderungen und Chancen 4

Ernst Bürger
Mit dem Onlinezugangsgesetz in die digitale Zukunft 14

Annette Guckelberger, Gina Starosta
Von der E-Akte bis zum automatisierten Verwaltungsakt: Instrumente und Prozesse in der Sozialverwaltung 20

Steffi Kühnel, Andreas Staible, Daniel Elferich
Vernetzte, rechtskreisübergreifende Fallarbeit: die digitale Austauschplattform YouConnect 34

Robert Schwerin
Neue Technologien und Kommunikationsformate in der Sozialplanung – ein Erfahrungsbericht aus dem Kreis Pinneberg 42

Florian Forster
Digitale Familienleistungen: das Projekt „ELFE“ der Hansestadt Bremen 50

Janina Schölzel
Digitale Bedarfsermittlung in der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche: Erfahrungen der Kreisverwaltung Unna 58

Thomas Pudelko
Datenschutz und digitale Teilhabe 66

Marc Groß
Warum geht die Digitalisierung in Deutschland so langsam voran? 76

Gefördert vom:



Kommunen in der digitalen Transformation: Aufgaben, Herausforderungen und Chancen

In diesem Beitrag werden die Chancen und Herausforderungen umrissen, mit denen Städte und Gemeinden im Zuge der Digitalisierung konfrontiert sind. Die Kernvoraussetzung aller Digitalisierungsbestrebungen in Kommunen ist, dass die digitalen Werkzeuge Nutzen stiften und dazu beitragen, die Lebens- und Standortqualität vor Ort zu verbessern. Im vergangenen Jahr hat die Covid-19-Pandemie den Mehrwert technischer Lösungen sehr deutlich werden lassen. Jetzt muss es darum gehen, den aus dieser Erfahrung entstandenen Schwung zu nutzen und die Digitalisierung in allen Bereichen einer Kommune entschlossen voranzubringen.

Städte und Gemeinden stehen im Zentrum einer Entwicklung, die als „digitale Transformation“ oder vielfach auch schlicht als „Digitalisierung“ bezeichnet wird. Immer mehr digitale Werkzeuge halten Einzug in die Arbeit der Kommunalverwaltungen. Gleichzeitig beginnt der Umbau zu digitalen Städten und Regionen, der alle Bereiche des Zusammenlebens in einer Kommune erfasst. Digitalisierung in den Kommunen findet also de facto auf zwei miteinander verwobenen, vielfach aber fälschlicherweise noch getrennt gedachten Pfaden statt: der Verwaltungsdigitalisierung und der Transformation zu lebenswerten digitalen Städten und Gemeinden. Klar ist aber, dass keines dieser beiden Aufgabenfelder ohne das jeweils andere funktionieren kann. Kommunen sind der Knotenpunkt im Netzwerk der Digitalisierung vor Ort, daher müssen sie auch in ihrem Kernbereich Verwaltung zukunftsfähig aufgestellt sein.

Das Fundament: leistungsstarke Kommunikationsinfrastrukturen

Grundvoraussetzungen für die digitale Transformation in den Kommunen sind leistungsstarke Kommunikationsinfrastrukturen im Festnetz- und Mobilfunkbereich. Digitalisierung basiert auf dem Austausch von Daten. Neue digitale Lösungen entfalten ihren Nutzen durch den sehr schnellen Austausch großer Datenmengen, vielfach in Echtzeit. Um dies zu gewährleisten, sind entsprechend leistungsstarke Infrastrukturen notwendig. Allerdings fehlen diese trotz der immer wieder geäußerten Zusagen der Politik und der Telekommunikationsunternehmen vielerorts auch im Jahr 2021 immer noch. Ende des Jahres 2020 waren laut Breitbandatlas der Bundesregierung nur rund 65 % der Haushalte in den ländlichen Regionen mit schnellen Datenleitungen (bis zu 100

Mbit/s) versorgt. Auch der Mobilfunkausbau schreitet nur langsam voran. Während viel über den Ausbau mit der neuesten Mobilfunkgeneration 5G diskutiert wird, existieren immer noch unzählige Funklöcher, in denen nicht einmal Sprachtelefonie über Mobilfunk möglich ist.

Dieses Gefälle zwischen vielfach gut erschlossenen Ballungsräumen und un- oder unterversorgten ländlichen Regionen führt zu einer digitalen Spaltung in Deutschland, die sich auch auf die digitale Transformation auswirkt. Wo schon das Fundament, also die Basisinfrastruktur, fehlt, kann der Umbau zu digitalen Regionen nicht vorankommen. Dies ist besonders problematisch, weil gerade in den ländlichen Regionen die Digitalisierung eine große Chance zur Stärkung des Standortes bedeuten kann. Vielfach stehen aber die Kommunen gerade dort vor der Herausforderung, dass das Fundament der Digitalisierung schlicht nicht vorhanden ist und gleichzeitig ihre Handlungs- und Einflussmöglichkeiten beim Breitbandausbau sehr begrenzt sind.

Der Kernbereich: Digitalisierung der Verwaltung

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung steht bereits seit Langem auf der Agenda in Bund, Ländern und Kommunen. Immer wieder wurden neue Pläne erstellt, die Vorteile und Effizienzpotenziale betont oder zuletzt – mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) – schließlich gesetzliche Vorgaben gemacht, bis wann etwas umzusetzen ist. Dennoch hat sich bei bislang jedem Versuch gezeigt, dass es eben nicht reicht, Ziele zu definieren und Vorgaben zu machen, um einer digitalen Verwaltung näher zu kommen. Vielmehr muss der Nutzen auf allen Ebenen in den Blick genommen werden, nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft, sondern auch für die Verwaltungen mit den dort Beschäftigten.

Städte und Gemeinden arbeiten bereits seit vielen Jahren daran, den digitalen Service für ihre Bürgerinnen und Bürger zu verbessern und durch digitale Angebote attraktiver für Unternehmen, lokale Wirtschaft und Handwerksbetriebe zu werden. Gleichzeitig werden innerhalb der Kommunalverwaltungen zunehmend digitale Lösungen eingesetzt, um Prozesse zu beschleunigen und effizienter zu machen und damit die Leistungsfähigkeit insgesamt zu erhöhen. Dennoch wird seit Jahren immer wieder beklagt, der öffentliche Sektor in Deutschland hänge bei der Digitalisierung hinterher und sei im internationalen Vergleich schlecht aufgestellt. Auch wenn viele der Erhebungen, die dieses düstere Bild malen, nicht immer uneingeschränkt für bare Münze genommen werden sollten, scheint dennoch festzu-



Alexander Handschuh
ist Sprecher des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin.
E-Mail: alexander.handschuh@dstgb.de

stehen, dass es mit der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland nicht zum Besten bestellt ist. Es fehlt immer noch an einheitlichen Standards und Schnittstellen, die durchgehend digitale Prozesse auch über Verwaltungsgrenzen hinweg ermöglichen. Auch die Digitalisierung der verwaltungsinternen Prozesse im sogenannten „backoffice“ weist vielfach noch Defizite auf.

Bei einer ehrlichen Bestandsaufnahme bleibt festzustellen, dass der digitale Rückstand der öffentlichen Verwaltung gegenüber der Privatwirtschaft in den vergangenen Jahren nicht kleiner, sondern eher größer geworden ist.

Dies mag unter anderem darin begründet liegen, dass sich der technologische Fortschritt mit einer derart hohen Geschwindigkeit vollzieht, dass die Entscheidungs- und Umsetzungsmechanismen des öffentlichen Sektors – noch dazu über drei föderale Ebenen hinweg – nicht Schritt halten können. Bevor eine Maßnahme diskutiert, auf demokratischem Wege beschlossen, finanziert und schließlich umgesetzt ist, vergehen teilweise mehrere Jahre. Es mag sich also auch um ein strukturelles Problem handeln, das aber nicht durch immer neue Ankündigungen oder Absichtserklärungen zu lösen ist. Eine Kommunalverwaltung ist nun mal kein Start-up, Bürgerinnen und Bürger brauchen rechtssichere Lösungen und keine Produkte im „permanent beta“-Status, und Steuer-gelder sind kein Wagniskapital, mit dem man auf den Erfolg einer Idee „wetten“ kann.

Das OZG – der große Schritt nach vorn?

Nicht zuletzt mit dem Ziel, die bestehenden Defizite aufzuholen und der Verwaltungsdigitalisierung neuen Schwung zu verleihen, wurde im Jahr 2017 das Onlinezugangsgesetz (OZG) auf den Weg gebracht. Ziel des Gesetzes ist es, alle onlinefähigen Verwaltungsleistungen bis Ende des Jahres 2022 zu digitalisieren. Zudem sollen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sogenannte Servicekonten entstehen, mit denen die digitalen Verwaltungsangebote genutzt werden können. Schließlich sollen die bereits bestehenden oder noch neu zu schaffenden Online-Portale von Bund, Ländern und Kommunen in einem sogenannten Portalverbund zusammengeschaltet werden. Auf diese Weise sollen die Verwaltungsleistungen aller föderalen Ebenen von einem einzigen Startpunkt – etwa einem Landesportal aus – genutzt werden können. Insgesamt – so das Ziel des OZG – sollen mehr als 570 Verwaltungsangebote von Bund, Ländern und Kommunen spätestens ab dem Jahr 2022 digital nutzbar sein.

Ein großer Teil der Aktivitäten rund um die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung wird seit dem Beschluss des Gesetzes vom Schlagwort „OZG“ bestimmt. Mit einem klar definierten Umsetzungszeitpunkt und einer mehr als ambitionierten Zielsetzung brachte das OZG neuen Schwung in die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland. Das ist ein sehr positiver Effekt. Das OZG hat etwas bewegt, auch wenn die Ziele des Gesetzes bis zum vorgegebenen Datum im Dezember 2022 aus heutiger Sicht nicht zu erreichen sein werden. Aber auch wenn nur ein Teil der Verwaltungsdienstleistungen

bis Ende 2022 digital zur Verfügung stehen wird, ist dies bereits ein Erfolg. Ein vielleicht noch wichtigerer Effekt des OZG ist es, dass sich die Entwicklung neuer digitaler Verwaltungsangebote endlich am erzielten Mehrwert für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen orientiert. Diese klare Nutzenorientierung ist ein Paradigmenwechsel und eine Grundbedingung für die Akzeptanz digitaler Angebote.

Klar ist aber auch: Das OZG allein wird die Herkulesaufgabe Verwaltungsdigitalisierung nicht lösen. Es wird im Gegenteil sogar kontraproduktiv wirken, wenn starr am Zeitplan des Gesetzes festgehalten wird und alle Energie bei Bund, Ländern und Kommunen in die Umsetzung der Anforderungen fließt.

Ziel muss es sein, durchgehend digitale Prozesse zu etablieren, die auch eine wirkliche Entlastung für die Verwaltungen darstellen und die Effizienz des Verwaltungshandelns insgesamt erhöhen. Stattdessen – so scheint es derzeit – klammern sich die Akteure in Bund und Ländern an die Buchstaben des Gesetzes und bevorzugen unausgewogene, unfertige digitale Angebote, die sich auf die Online-Schnittstelle, das sogenannte Front-End, beschränken. Mit den durch den Bund im Rahmen des Konjunkturpaketes im Sommer 2020 für die Umsetzung von „Einer für Alle“-Leistungen zusätzlich zur Verfügung gestellten drei Milliarden Euro ist das Durcheinander noch größer geworden. „Einer für Alle“ bedeutet, dass eine einmal entwickelte digitale Verwaltungsleistung so konzipiert sein muss, dass sie von allen anderen Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen ebenfalls genutzt werden kann. Dieser Grundsatz klingt zwar zunächst einmal vernünftig, da auf diesem Weg Parallelentwicklungen vermieden werden sollen. Was allerdings bei diesem Gedanken vollkommen außer Acht gelassen wurde, ist die Tatsache, dass es unterschiedliche rechtliche Regelungen in den Bundesländern, eine heterogene Fachverfahrenslandschaft in den Verwaltungen und teilweise bereits bestehende Lösungen gibt. Hinzu kommt, dass den Kommunen, die den Löwenanteil der Verwaltungsleistungen anbieten, die Mittel aus dem Konjunkturpaket mit einem eher fadenscheinigen Hinweis auf „finanzverfassungsrechtliche Hemmnisse“ verweigert werden. Als Fazit bleibt, dass durch das unkoordinierte Vorgehen und mangelnde Transparenz und Kommunikation die Chance OZG offenkundig nicht genutzt werden wird.

Wie könnte die Verwaltungsdigitalisierung gelingen?

Doch was müsste passieren, um die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland deutlich voranzubringen? Notwendig wäre zunächst eine Konzentration auf die am meisten nachgefragten Verwaltungsangebote mit dem Ziel, diese auch wirklich vollständig digital anbieten zu können. So würde durch die „richtige“ Digitalisierung vergleichsweise weniger Verwaltungsangebote bereits ein hoher Nutzen entstehen. Perspektivisch wird auch darüber nachzudenken sein, von den erfolgreichen IT-Unternehmen zu lernen und stärker auf Plattformen zu setzen, auf denen die verschiedenen digitalen Angebote zur Nachnutzung abgelegt sind.

Insgesamt ist es dringend notwendig, sich stärker am Know-how der Digitalunternehmen zu orientieren und anzuerkennen, dass Digitalisierung eben nicht bedeutet, alles was analog bereits vorhanden ist, nun digital nachzubilden.

Um hier mehr Spielräume zu generieren, brauchen wir dringend Änderungen des geltenden Rechts und einen „Digital-Check“ bei neuen und bestehenden Gesetzen und Verordnungen. Nur so kann es gelingen, mit der hohen Veränderungsgeschwindigkeit Schritt zu halten und Innovationspotenziale nicht zu blockieren.

Deutschland hat viel Zeit und Geld dafür aufgewendet, den öffentlichen Sektor mit eigenen Ressourcen zu digitalisieren. Nun ist es Zeit umzudenken. Eine Idee könnte sein, mit wenigen offenen Standards und viel Freiraum alle Akteure einzuladen, in einen Wettbewerb um die besten digitalen Lösungen für Verwaltungen zu treten. Dazu müssten nur wenige Grundanforderungen für Verwaltungsdigitalisierung definiert werden, gewissermaßen als ein Minimum Viable Product (MVP): Open Source, Open Data, offene Standards, offene Schnittstellen, Datenschutz und Datensicherheit. Innerhalb dieses „Spielfeldes“ sollte sich dann der Wettbewerb um die besten Lösungen vollziehen, jenseits von Bürokratie und Besitzstandswahrung. Das scheint aber derzeit noch eine Zukunftsvision zu sein.

Digitale Städte und Regionen schaffen

Neben der Digitalisierung der Verwaltung ist die Schaffung digitaler Städte und Regionen die zweite große Zukunftsaufgabe, der sich Kommunen in der digitalen Transformation stellen müssen. Durch digitale Werkzeuge kann in den Städten und Gemeinden eine Vielzahl neuer Lösungen entstehen, die dazu beitragen, die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern. Gleichzeitig wird der Digitalisierungsgrad auch über die Standortqualität entscheiden. Gute digitale Angebote können auch in den derzeit noch strukturschwachen Regionen die Attraktivität für Unternehmen und ihre Mitarbeitenden deutlich erhöhen.

Bei der Frage, wie der Umbau zu solchen digitalen Ökosystemen erfolgen soll, gilt es zunächst einmal mit einem weit verbreiteten Missverständnis aufzuräumen. Es geht bei der Konzeption von „Smart Cities“ oder „Smart Regions“ nicht in erster Linie um Technologie, wie es in der Hochglanzwerbung großer Digitalkonzerne teilweise vorgegeben wird. „Smart Cities“ war über viele Jahre ein von Unternehmen genutzter Begriff, der die Illusion vermittelte, es handele sich bei der Schaffung digitaler Städte um ein technologiegetriebenes Metropolenthema. Dabei geht es im Gegenteil vielmehr darum, Technik als Werkzeug zu nutzen.