

ZEFIR-Materialien Band 21

DIGITALISIERUNG DER KOMMUNALEN SOZIALVERWALTUNG

Eine Untersuchung am Beispiel des Kreises
Recklinghausen

Jörg Bogumil

Philipp Gräfe

ZEFIR

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM
FAKULTÄT FÜR SOZIALWISSENSCHAFT
ZENTRUM FÜR INTERDISZIPLINÄRE
REGIONALFORSCHUNG

ZEFIR-Materialien Band 21 (Juni 2022)

Jörg Bogumil, Philipp Gräfe
Digitalisierung der kommunalen Sozialverwaltung
Eine Untersuchung am Beispiel des Kreises Recklinghausen

Verlag: ZEFIR (Verlagsnummer: 978-3-946044)

Die Schriftenreihe wird herausgegeben vom
© Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR), Fakultät für Sozialwissenschaft,
Ruhr-Universität Bochum, LOTA 38, 44780 Bochum (zugleich Verlagsanschrift)

Herausgeber der Schriftenreihe:
Prof. Dr. Jörg Bogumil
Prof. Dr. Sören Petermann
Prof. Dr. Jörg-Peter Schräpler

ISBN: 978-3-946044-21-5

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	5
EINLEITUNG.....	15
1 AUSGANGSLAGE	16
1.1 KOMMUNALE SOZIALVERWALTUNG ZWISCHEN DIGITALISIERUNG UND SOZIALSTAATLICHER TRANSFORMATION	16
1.2 ORGANISATION DER SOZIALVERWALTUNG IM KREIS RECKLINGHAUSEN	19
1.3 SCHNITTSTELLEN UND KOORDINATIONSPROBLEME	22
1.4 DIGITALISIERUNGSANFORDERUNGEN	26
2 STAND DER DIGITALISIERUNG	28
2.1 DIGITALISIERUNG IN DEN STADTVERWALTUNGEN UND IM JOBCENTER KREIS RECKLINGHAUSEN	28
2.2 KOOPERATIONSSTRUKTUREN EMSCHER-LIPPE.....	33
2.3 GEMEINSCHAFTLICHES KOMMUNALES RECHENZENTRUM: DIE GKD	34
2.4 DIE NEUE SOZIALPLATTFORM	35
3 SINNVOLLES DIGITALISIEREN VON LEISTUNGEN DER SOZIALVERWALTUNG	38
3.1 KRITERIEN EINER SINNHAFTEN DIGITALISIERUNG.....	38
3.2 LEISTUNGSKATALOG	41
3.2.1 <i>Arbeitslosengeld II</i>	42
3.2.2 <i>Grundsicherung nach SGB XII</i>	45
3.2.3 <i>Hilfe zum Lebensunterhalt (HzL)</i>	46
3.2.4 <i>Wohngeld</i>	47
3.2.5 <i>Unterhaltsvorschuss</i>	47
3.2.6 <i>Bildung und Teilhabe (BuT)</i>	49
3.2.7 <i>Elternerleistungen</i>	50
3.2.8 <i>Kinderzuschlag</i>	52
3.2.9 <i>Schüler-BAföG</i>	52
3.2.10 <i>Schwerbehindertenleistungen</i>	54
3.2.11 <i>Hilfe zur Pflege und Pflegewohngeld</i>	56
3.2.12 <i>Asylbewerberleistungen</i>	57
4 DIE INTERNE DIGITALISIERUNG ALS VORAUSSETZUNG GUTEN E-GOVERNMENTS.....	60
4.1 E-AKTE UND DOKUMENTENMANAGEMENTSYSTEM.....	60
4.2 EINRICHTUNG EINES BÜRGERKONTOS.....	62
4.3 ORGANISATION DES DATENSCHUTZES	65
4.3.1 <i>Datenverarbeitung in der Sozialverwaltung</i>	65
4.3.2 <i>Datenschutzmanagement</i>	68
4.4 REGISTERMODERNISIERUNG.....	70
ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS	71
VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN	72
LITERATURVERZEICHNIS.....	73
AUTOREN	76

Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist ein wichtiger Hebel zum Abbau von Bürokratie und zur Qualitäts- und Wirkungsverbesserung staatlicher Leistungen. Zudem ist die Erwartung der Bürger, Leistungen der öffentlichen Verwaltung auch digital in Anspruch zu nehmen, deutlich gestiegen. Nachdem in Deutschland die Bemühungen um die Verwaltungsdigitalisierung lange Zeit vernachlässigt wurden (im Gegensatz zu vielen anderen Ländern wie Österreich oder Estland) sind die Anstrengungen in den letzten Jahren intensiviert worden. Dennoch gibt es nach wie vor einen erheblichen Nachholbedarf in diesem Bereich. Hierzu gehört ein Bündel von Maßnahmen wie die Beschleunigung der Registermodernisierung, eine stärkere Standardisierung von Softwarelösungen (modulare Softwarearchitektur) und Übertragungsformaten, die weitere Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen und eine Überarbeitung des OZG. Im Rahmen des OZG ist vorgesehen, dass auch die kommunalen Sozialleistungen zunehmend digitalisiert werden. Auch wenn absehbar ist, dass dies bis Ende 2022 nicht gelingen wird, haben sich die Digitalisierungsbemühungen in den Kommunen des Kreises Recklinghausen in den letzten Jahren intensiviert. Allerdings sind für den Bereich der Sozialleistungen einige Besonderheiten zu beachten.

Es gibt in Deutschland nicht den einen Träger der Sozialpolitik, sondern stattdessen ein komplexes Geflecht bzw. einen „Trägermix“ mit verschiedenen staatlichen Ebenen, öffentlichen und privaten Akteuren und auch, wenn man nur die kommunale Ebene betrachtet, wird die Komplexität nicht viel geringer. Auf kommunaler Ebene sind die Ämterstrukturen fragmentiert, indem z.B. die Zuständigkeiten für Sozialhilfe (SGB XII) beim Sozialamt, für Jugendhilfe nach SGB VIII beim Jugendamt und für die Grundsicherung für Erwerbslose nach SGB II beim Jobcenter liegen. Zudem sind die Kunden der Sozialverwaltung wie auch ihre Bedarfe individuell und eben selten ein bloßes Massengeschäft, das vergleichbar mit einer KFZ-Zulassung wäre. Deshalb sind Beratungstätigkeiten in Zusammenhang mit verschiedenen Leistungsanträgen von besonderer Bedeutung.

Diese enorme organisatorische Komplexität kann in der Leistungsbearbeitung zu erheblichen Reibungsverlusten und Koordinationsproblemen aufgrund von Schnittstellenproblemen führen. Hier bestehen beim Datenaustausch Möglichkeiten, das Schnittstellenmanagement zu verbessern. Insbesondere beim *Datenaustausch mit dem Kunden* werden neben der Datenerhebung durch Anträge (analog oder digital) sowie im persönlichen Gespräch bei den meisten Leis-

Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

Besonderheiten kommunaler Sozialverwaltung

Schnittstellen- und Koordinationsprobleme

tungen umfangreich Nachweise und andere Dokumente (z.B. Urkunden) von den Kunden eingeholt, selbst wenn diese von dritten Behörden erstellt worden sind. Nach geltendem Recht ist die Behörde jedoch gehalten, immer zunächst eine Datenerhebung beim Kunden zu versuchen. Es gibt bisher nur wenige Fälle eines *gesetzlich mandatierten Datenaustausches*, bei denen auf ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage bestimmte Daten zwischen Behörden oder mit Dritten ausgetauscht werden. Insofern können bisher die Optimierungsmöglichkeiten eines digitalen Datenaustausches zwischen den Ämtern der kommunalen Sozialverwaltung, etwa zwischen Jugendamt, Sozialamt und Jobcenter, nur unter bestimmten datenschutzrechtlichen Voraussetzungen erfolgen. Eine erfolgreiche Ausnahme bildet z.B. das gemeinsame Case Management in der Stadt Marl, das über standardmäßig ausgegebene und überwiegend unmittelbar unterzeichnete Einwilligungserklärungen der Kunden abgesichert ist.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass die Sozialverwaltung in vielen Fällen aus den allgemeinen E-Government-Gesetzen mit Sonderregelungen herausgenommen ist. So sind alle Daten, die von der Sozialverwaltung für die Zwecke des Sozialrechts angefordert werden, automatisch und unterschiedslos den restriktiven Bestimmungen des Sozialdatenschutzes unterworfen. Somit werden auch Daten ohne besonderen Schutz (z.B. Basisdaten, Mietverträge, Zeugnisse) im Zuge der Anforderung durch die Sozialbehörde aus dem Geltungsbereich des Datenschutzgesetzes NRW ausgenommen, weshalb eine Datenverarbeitung unter Berufung auf das öffentliche Interesse dann entfällt.

Bezogen auf die Digitalisierungsbemühungen im Sozialbereich gibt es verschiedenste Akteure. Dies sind u.a. die Kreisverwaltung und die kreisangehörigen Städte mit ihren jeweiligen Digitalisierungsverantwortlichen und Fachamtsstrukturen, das Jobcenter mit den Bezirksstellen, das Serviceportal Emscher Lippe, das gemeinsame Rechenzentrum GKD, die neue Sozialplattform des MAGS NRW und die Datenschutzbeauftragten der Kommunen. Ein wichtiges Ziel des Berichtes ist es, etwas mehr Transparenz über den Umsetzungsstand im Kreis Recklinghausen zu generieren.

Die Städte im Kreis Recklinghausen sind unterschiedlich weit fortgeschritten mit der Digitalisierung ihrer Verwaltungen. Hintergrund sind die ebenfalls unterschiedlichen, aber überwiegend ausbaufähigen personellen und finanziellen Kapazitäten, die für ein erfolgreiches E-Government nötig sind. Gerade die kleineren Kommunen tun sich naturgemäß schwerer in der Entwicklung eines digitalen Angebots sowie mit der internen Digitalisierung. Inzwischen haben fast alle kreisangehörigen Kommunen Ansprechpartner für die Di-

Sonderregelungen im Sozialdatenschutz

Viele Digitalisierungsakteure im Kreis

Unterschiedlicher Digitalisierungsstand

gitalisierung benannt, viele davon auch ‚echte‘ *Digitalisierungsbeauftragte*. Diese sind entweder direkt dem Bürgermeister zugeordnet, z.B. als eigene Stabsstelle, oder aber Teil der Querschnittsabteilung. Allerdings fehlt es bislang noch an *Digitalisierungsstrategien*. Nur die Stadt Recklinghausen hat bislang eine solche formuliert

Das Jobcenter Kreis Recklinghausen und seine Bezirksstellen sind bislang am weitesten fortgeschritten, da sie in Teilen bereits den Reifegrad „Transaktion“ erreicht haben. Unter dem Eindruck der Pandemie wurde eine Online-Beantragung von Arbeitslosengeld II, für Weiterbewilligungsanträge und Veränderungsmitteilungen eingeführt. Diese Anträge sind aber nur für den Kunden medienbruchfrei, da auf Seiten des Jobcenters noch eine Schnittstelle in das Fachverfahren fehlt. Zudem sind die Nutzungszahlen insbesondere für den ALG-II-Hauptantrag ausbaufähig, wobei die Nutzungszahlen vor allen in den Bezirksstellen sehr unterschiedlich sind. Das Jobcenter hat außerdem bereits flächendeckend die E-Akte bzw. das Dokumentenmanagementsystem (DMS) „VIS“ eingeführt.

Jobcenter

Die Digitalisierung in den städtischen Sozial- und Jugendämtern ist unterschiedlich weit vorangeschritten. Ein breiteres Angebot digitaler Sozialleistungen auf dem Reifegrad der Transaktion kann keine der kreisangehörigen Kommunen vorweisen. Alle Städte bemühen sich um eine Nachnutzung von digitalen Antragslösungen, die im Rahmen des EfA in ganz Deutschland entwickelt werden. Entsprechend haben alle Städte den internetbasierten Wohngeld-Antrag entweder bereits implementiert oder zumindest die notwendigen Verträge geschlossen. Die E-Akte ist in den Sozialämtern der Städte Haltern und Recklinghausen bereits umfangreich eingeführt. In Marl und Gladbeck befindet man sich aktuell in der Erprobung in der Sozialverwaltung. In den übrigen Städten wird zurzeit die E-Akte in anderen Bereichen eingeführt, ein Rollout für die Sozial- und Jugendämter ist geplant, bislang aber nicht terminiert. Nur in Datteln, Herten und Oer-Erkenschwick gibt es bislang noch in der gesamten Stadtverwaltung keine E-Akte. Ein weitergehender Digitalisierungsausbau wird aber flächendeckend gewünscht.

Kommunale Sozialverwaltung

Das Schnittstellenmanagement ist in allen Städten noch ein Problem. Eine digitale Bearbeitung der interbehördlichen Schnittstellen, z.B. zur Fallübergabe, findet in keiner Kommune statt. Dies wird auf technische sowie rechtliche Hindernisse zurückgeführt. Technisch sind die Möglichkeiten aufgrund getrennter Server (Marl und Herten) in vereinzelt Kommunen nicht gegeben, doch auch in den anderen Städten fehlen elektronische Schnittstellen. In rechtlicher Hinsicht machen einige Städte umfangreichen Gebrauch von *datenschutzrechtlichen Einwilligungen* zum behördlichen Datenaustausch bzw. gemeinsamen Fallmanagement, andere Städte sind dagegen in

Kein digitales Schnittstellenmanagement

dieser Hinsicht noch zögerlich. Auch die bereitstehende *GKD-Cloud als sicheres Mittel zum Datenaustausch* wird nur von wenigen Kommunen wirklich eingesetzt. Als großes Problem gilt jedoch ein genereller Mangel an Kommunikation zwischen Jobcenter-Bezirksstellen und Sozialämtern, der aus vielen Kommunen berichtet wird. Eine erschwerende Rolle spielt auch eine hohe Fluktuation der Sachbearbeiter im Jobcenter.

Möglichkeiten des mobilen Arbeitens („*Homeoffice*“) sind spätestens seit der Corona-Pandemie in allen Verwaltungen gegeben. Entsprechend wurden in allen Städten Konzepte und Dienstvereinbarungen entwickelt bzw. sind in der Abstimmung. Vorbild ist hier die Regelung des Jobcenters. Mit der Pandemie haben auch *digitale Beratungsangebote* an Bedeutung gewonnen, um Face-to-Face-Termine in der Verwaltung zu reduzieren. Im Jobcenter wurde hierzu in einer Testphase ab dem Sommer 2021 mit Videokonferenzen analog zu den normalen Vorgesprächen gearbeitet. In den kreisangehörigen Städten wird in unterschiedlichem Umfang eine digitale Beratung angeboten. Teils wird eine digitale Sprechstunde offeriert und auch Sozialberatung über u.a. dieses Mittel durchgeführt. Andernorts sind Videokonferenzen, aber auch Messengerdienste im Rahmen der Jugendarbeit und des Allgemeinen Sozialen Dienstes im Einsatz. Im Jugendamt wurde die interne Beratung, also die Hilfeplangespräche, bei denen mehrere Mitarbeiter über die Fälle beraten, während der Pandemie digital durchgeführt.

Ein weiteres Ergebnis der Pandemie ist die Einführung von internetbasierten *Terminvereinbarungssystemen* gewesen, die in allen Städten in den Bürgerämtern implementiert wurde. Allerdings beschränkt sich die Einführung tatsächlich auf die Bürger- und teils auch Ausländerämter sowie das Straßenverkehrsamt des Kreises und damit auf Bereiche, in denen Termine gut planbar sind. In der Sozialverwaltung sind Gespräche jedoch selten im Vorfeld planbar und zeitlich einzuschätzen. Auch wissen Kunden der Sozialverwaltung, gerade bei Erstgesprächen, gar nicht wirklich, welche Leistungen sie im Zweifel benötigen. Darüber hinaus zeigen sich Widerstände bei einigen Beschäftigten, die u.a. zu viel Transparenz und Eingriffe in die eigene Arbeitsplanung befürchten.

Als eine wichtige Ressource in der Digitalisierung erweist sich die bestehende Kooperation der Kommunen und des Kreises innerhalb des Projektverbandes Emscher-Lippe insbesondere durch das „Serviceportal Emscher-Lippe“. Hier sind bereits heute verschiedene Online-Leistungen der Kommunen gehostet oder verlinkt, darunter z.B. der digitale Bauantrag. Das Serviceportal hat den Vorteil, dass die Kommunen hierauf besser Einfluss nehmen können als auf Lan-

Homeoffice und digitale Beratung

Keine Terminvereinbarungssysteme in der Sozialverwaltung

Serviceportal Emscher Lippe

desportale wie die Sozialplattform. Generell sollten daher die digitalen Angebote der Sozialverwaltung künftig auch im Serviceportal Emscher-Lippe möglichst umfangreich eingebunden werden, um Leistungen zu bündeln. Das Serviceportal Emscher-Lippe bietet zudem erste gute Ansätze für einen Rückkanal zwischen Behörde und Kunde. Es besteht eine umfangreiche Chatfunktion, über die auch Dokumente hoch- bzw. heruntergeladen werden können. Da der Datenaustausch verschlüsselt geschieht und zudem nur durch die persönliche Anmeldung im Portal zugänglich ist, sind die Behörden in der Lage, diesen Kanal umfangreich zu nutzen, auch um z.B. Bescheide zuzustellen.

Neben dem Serviceportal Emscher-Lippe hat inzwischen auch das Land NRW eine „Sozialplattform“ entwickelt, die in einer ersten Version freigeschaltet wurde. Hier sollen sowohl die Information als auch die Beantragung von Sozialleistungen von Bund, Ländern und Kommunen gebündelt werden. Zurzeit enthält sie die Leistungen ALG II, HzL sowie Wohngeld. Die Plattform soll in ihrer finalen Form die Beantragung von Leistungen entweder über die Plattform selbst oder durch Verknüpfung von kommunalen Portalangeboten ermöglichen. Nur die wenigsten Anträge werden allerdings durch die Plattformmacher selbst entwickelt, sondern es entsteht vor allem ein Verlinkungssystem auf Efa-Leistungen. Allerdings werden Efa-Lösungen in der Umsetzung durch NRW, wie HzL, Grundsicherung und Asylbewerberleistungen, durchaus speziell für dieses Portal entwickelt. Die Plattform gewährleistet die sichere Authentifizierung über die Servicekonten der Länder. Allerdings erfolgt keine weitergehende behördenseitige Bearbeitung dieser Anträge durch die Plattform, da sie zwar den Kanal für Input vom Kunden zur Behörde, aber keinen Rückkanal bietet. Außerdem wird sich ihr Angebot auf Leistungen aus dem Themenfeld „Arbeit & Ruhestand“ konzentrieren, während der Bereich „Eltern & Kind“ außen vor bleibt.

Sozialplattform

Der Kreis Recklinghausen und seine kreisangehörigen Städte unterhalten ein gemeinsames kommunales Rechenzentrum, die Gemeinsame kommunale Datenzentrale Recklinghausen (GKD). Nur die Städte Herten und Marl sind nicht angeschlossen, partizipieren bei verschiedenen Dienstleistungen aber mittelbar. Die GKD fungiert als Rechenzentrum und Dienstleister für Hard- und Software, Support und Beratung. Vor allem im Bereich der E-Akte kann die GKD umfangreich unterstützen. In der Sozialverwaltung umfasst das Angebot der GKD gegenwärtig die Einführung der E-Akte/von VIS in den Bereichen SGB II, im Bereich Hilfe zur Pflege nach SGB XII (als Kreisangelegenheit) sowie im Ausländerwesen (außer AsylblG). In den Städten Haltern am See und Recklinghausen wurden auch weitere Bereiche des SGB XII sowie das AsylblG umgesetzt. Das

GKD

DMS steht dabei grundsätzlich für alle Städte bereit, da die Lizenzen vorhanden sind, und kann bei der GKD bestellt werden. Zum weiteren Angebot der GKD gehört auch ein eigener Cloud-Dienst zum Datenaustausch, die GKD-Cloud. Die GKD-Cloud ist damit ein rechtlich einwandfreies Mittel, um Daten und Dokumente z.B. zwischen Jobcenter und Sozialamt auszutauschen. Tatsächlich genutzt wird die Cloud aber nur in der Minderzahl der Städte, obwohl die Lösung in allen der GKD angeschlossenen Kommunen besteht.

Fragt man nach den Perspektiven der Digitalisierung der kommunalen Sozialverwaltung im Kreis Recklinghausen, so gibt es kein Musterkonzept. Vielmehr sind auch hier die Gegebenheiten von Kommune zu Kommune teils höchst unterschiedlich. Zudem ist zu bedenken, dass nicht jede Verwaltungsleistung dadurch effektiver, effizienter oder kundenfreundlicher wird, wenn sie digital beantragbar wird. Von verschiedenen Fachbereichen der Sozialverwaltung wird z.T. auch die Sinnhaftigkeit digitaler Anträge in Frage gestellt. Besonders komplexe Anträge wie Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe und Wohngeld sind nicht ohne Beratung ausfüllbar, Anträge nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ohnehin nicht. Folgeanträge und Veränderungsmitteilungen sind dagegen digital umsetzbar. Insofern sollte differenziert über das Ausmaß der Digitalisierung einer Verwaltungsleistung nachgedacht werden. Zieldimensionen sind dabei

Wann ist Digitalisierung sinnvoll?

- *Notwendigkeit* von Anträgen: Wo irgend möglich, sollte die Antragstellung durch eine automatische Gewährung einer Leistung ersetzt werden, um den Bürokratieaufwand zu verringern.
- *Zielgruppe*: Es stellt sich bei jeder digitalen Leistung die Frage nach der Zielgruppe einer Maßnahme.
- *Komplexität* von Anträgen/Beratungsbedarf: Da gerade Sozialleistungen sich vorrangig an sozial benachteiligte und ggf. auch eingeschränkte Menschen richten, ist ein komplexer Antrag überwiegend nicht ohne gleichzeitige Beratung sinnvoll zu beantworten. Zudem ist zu überlegen, inwieweit es nicht generell zu einer Vereinfachung der Antragsunterlagen kommen kann. Ein Beispiel sind die vereinfachten Anträge auf AsylBLG und ALG II für ukrainische Flüchtlinge.
- *Notwendigkeit von Nachweisen*: Die Forderung von Nachweisen erschwert sowohl die Antragstellung wie auch die Antragsbearbeitung. In der Steuerverwaltung ist man daher bereits von einer Belegvorlagepflicht zur Belegvorhaltepflcht übergegangen.
- *Erfordernis von persönlichem Erscheinen*: In manchen Bereichen der Sozialverwaltung, vor allem in der Jugendarbeit, ist es

aus fachlichen Gründen erwünscht, dass Personen persönlich vorstellig werden. Hier macht die Digitalisierung dann wenig Sinn.

Insgesamt geht es bei digitalen Anträgen in der Sozialverwaltung weniger um eine vollständige Ablösung des persönlichen Kontakts. Stattdessen können digitale Antragsverfahren zur Unterstützung der Sachbearbeitung genutzt werden, indem Informationen und Dokumente vorstrukturiert werden und integrierte Plausibilitätsprüfungen stattfinden. Insofern kann die Digitalisierung das persönliche Gespräch nicht ersetzen, aber es erheblich erleichtern und ggf. auch verkürzen.

Im Zuge der Verwaltungsdigitalisierung ist es zudem erforderlich, den Blick auf die Verwaltungsvorgänge selbst zu ändern bzw. zu schärfen. Klassischerweise wird Verwaltung und hier insb. die Sozialverwaltung in den funktionalen Kategorien von Verwaltungseinheiten (Ämter, Rechtskreise) sowie den zu erbringenden Leistungen betrachtet. Dabei zeigt sich ein doch sehr verengter Blick auf den Begriff des Verwaltungsvorgangs, der mit der Leistung quasi gleichgesetzt wird. Demgegenüber verlangt aber die Digitalisierung eine weitergehende Ausdifferenzierung der Vorgänge in verschiedene Geschäftsprozesse („Workflows“). Geschäftsprozesse wie der Eingang von Informationen, die Authentifizierung des Kunden, die Information der Kunden, Scanvorgänge, Rechnungsstellung usw. sind zu identifizieren und zu definieren. Diese notwendige Perspektivenanpassung ist neu für die sehr verrechtlichte Verwaltung und es kann durchaus ein weiteres Hindernis für die Digitalisierung darstellen, wenn sie nicht durchgeführt wird.

Die digitale Antragstellung ist zudem nur ein Teilbereich der Verwaltungsdigitalisierung. Damit digitale Anträge wirklich zur Effektivität und Effizienz sowie zur Kundenfreundlichkeit beitragen, ist die interne Digitalisierung entscheidend. Hierbei ist vor allem die Einführung der elektronischen Akte (E-Akte) ein wichtiges Element. Gerade die Erfahrungen während der Pandemie haben gezeigt, dass der Fernzugriff auf Akten die Behörde auch in Krisenzeiten arbeitsfähig hält. Doch auch in normalen Zeiten ermöglicht der Remote-Zugriff neben flexiblem Arbeiten von zuhause auch die Arbeit vor Ort im Quartier mittels Tablets. Außerdem lassen sich die Vorteile digitaler Anträge nur durch eine möglichst medien- und systembruchfreie Anbindung an die elektronische Akte realisieren.

Vielfach fehlt es an einem elektronischen Rückkanal vom Amt zum Bürger. Erfolgversprechend kann in dieser Hinsicht die Einrichtung eines „Bürgerkontos“ sein, wie es das Kreisjobcenter vorschlägt. Ein Bürgerkonto errichtet einen rechtssicheren ämterübergreifenden Rückkanal zwischen Verwaltung und Kunde und macht damit

Digitale Anträge ersetzen nicht das Kundengespräch – aber sie können es erleichtern

Prozessbetrachtung wichtig

Kein Weg vorbei an E-Akte und interner Digitalisierung

Bürgerkonto sinnvoll

die Zustellung per Mail oder Post unnötig. Ein *Web-Postfach* erlaubt den sicheren Abruf von Mitteilungen und Dokumenten der Behörden durch den Bürger. Wo es rechtlich zulässig ist, wäre auch die Zustellung eines Bescheids auf diesem Weg möglich, ähnlich dem Steuerbescheid über das ELSTER-Portal. Zugleich werden alle Geschäftsbeziehungen, die der Kunde mit der Verwaltung hat, im Bürgerkonto über ein sogenanntes *Dashboard* abgebildet. Das Bürgerkonto ist dabei strikt personenbezogen und erfordert eine Authentifizierung des Kunden, vorzugsweise über die Servicekonten von Bund und Ländern (in NRW: Servicekonto.NRW). In dieser Hinsicht kann es also an ein Serviceportal wie das Emscher-Lippe-Portal angeschlossen werden.

Eine zentrale Herausforderung ist der Datenaustausch zwischen Kunde und Behörde, aber auch zwischen den Leistungsträgern der Sozialverwaltung selbst. Einer effektiven Schnittstellenarbeit steht oft genug noch im Weg, dass Daten, Fallinformationen und Dokumente höchstens auf Papier weitergegeben und dann erneut abgetippt werden müssen. Der Datenschutz stellt hier eine besondere Herausforderung dar, doch schließt er diesen Datenaustausch nicht aus. Vielmehr zeigen Städte wie Marl mit ihrem gemeinsamen, rechtskreisübergreifenden Fallmanagement im Amt für Arbeit und Soziales und anderen Organisationseinheiten, dass auf Basis von Einverständniserklärungen sehr gute, umfangreiche und kundenorientierte Lösungen möglich sind. Auch im Übergang vom Asylbewerberleistungs- in den Regelbereich SGB II bzw. SGB XII bewährt sich, wenn ein Datenaustausch standardmäßig mithilfe von Datenschutz-Einwilligungen der Kunden organisiert ist, was somit eine enorme Entlastung für Verwaltung und Kunden beim Rechtskreiswechsel darstellt. Hier ist der Ausbau an weiteren Schnittstellen, insb. zwischen Jobcenter und Sozialamt, zu empfehlen.

Herausforderung: Datenaustausch

Empfehlungen

- Eine schrittweise Weiterentwicklung des Serviceportals Emscher-Lippe zum Bürgerkonto hat das Potenzial, für alle Verwaltungsleistungen des Kreises und der kreisangehörigen Städte einen zentralen Zugangspunkt zu schaffen. Umgekehrt kann über ein elektronisches Postfach sowie die bereits bestehende Chatfunktion aber auch der Rückkanal vom Amt zum Bürger ausgebaut werden. Perspektivisch sollten dann die rechtlichen Möglichkeiten zur elektronischen Zustellung von Bescheiden inkl. Bekanntgabefiktion genutzt werden.
- Bei der Implementierung von Lösungen und Online-Anträgen ist auf die Schnittstellen in die Fachanwendungen zu achten. Eine XML-Schnittstelle, bei der Daten direkt maschinenlesbar

von einer Software zur anderen übertragen werden, erspart ein aufwendiges erneutes Abtippen von Informationen, die ansonsten bei noch vorhandenen Medien- oder Systembrüchen nur auf Papier oder als PDF-Datei vorliegen. Noch weitergehend sind automatisierte Schnittstellen, die unaufgefordert Daten z.B. aus Registern bereitstellen und somit eine Echtzeit-Aktualität der Datensätze bieten.

- Damit digitale Anträge von den Bürgerinnen und Bürgern genutzt werden, muss zunächst die Möglichkeit digitaler Antragsstellung in das Bewusstsein der Menschen gelangen. Daher ist es wichtig, dass bei Erstgesprächen auf die digitale Beantragung von Folgeleistungen hingewiesen und auch die Internetseiten auf dem neuesten Stand gehalten werden. Städte und Kreisverwaltung sollten die Bürger darüber hinaus stärker zur Einrichtung des NRW-Servicekontos, ggf. auch zur Aktivierung der eID des neuen Personalausweises motivieren.
- Beim Erstgespräch sollte in der Regel bereits eine informierte datenschutzrechtliche Einwilligung des Kunden zur gemeinsamen Datenverarbeitung der Sozialfachbereiche eingeholt werden.
- Die E-Akte ist schrittweise in allen Bereichen einzuführen, wobei allerdings Übergangsphasen hybrider Aktenführung gering zu halten sind. Die GKD stellt hierfür die Lösungen und Expertise bereit. Der Datenaustausch zwischen den Ämtern kann zunächst durch Einsatz der GKD-Cloud digitalisiert werden.
- Bei der Etablierung eines Digitalisierungsbeauftragten ist die Andockung als eigene Stabsstelle beim Bürgermeister zu empfehlen. Ergänzend kann die Einführung einer Digitalisierungsstabstelle auf Dezernatsebene die Digitalisierung mit spezifischem Blick auf die Sozialverwaltung voranbringen. Zudem sind die Rahmenbedingungen wie die Finanzierung und personelle Unterstützung in den Verwaltungen zu beachten, denn niemand kann ‚nebenbei‘ digitalisieren.
- Zur rechtssicheren Implementierung ist eine frühzeitige Einbeziehung der Datenschutzbeauftragten in die Digitalisierungsvorhaben wichtig. Vielfach sind diese nämlich keine Verhinderer, sondern zeigen rechtssichere Optionen auf. Außerdem verfügen sie in der Regel über wertvolles Digitalisierungswissen.
- Bei den anstehenden Digitalisierungen wird es nötig sein, Synergien zwischen den Kommunen und mit dem Kreis zu nutzen. Ein regelmäßiger strategischer und operativer Austausch wird empfohlen.

Empfehlungen an den Bundesgesetzgeber

- Der Schutz der besonders sensiblen personenbezogenen Daten in der Sozialverwaltung ist wichtig, allerdings ist der Sozialdatenschutz in zweierlei Hinsicht reformbedürftig:
 - Der Sozialdatenschutz widerspricht in § 67 Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 SGB X der Systematik der DSGVO, indem unterschiedslos alle Daten, die für Zwecke des Sozialrechts angefordert werden – darunter auch Daten ohne besonderen Schutz wie z.B. der Name, Mietverträge, Zeugnisse – den gleichen restriktiven Bestimmungen unterworfen werden. Dagegen verlangt die DSGVO, dass personenbezogene Daten dahingehend differenziert werden, ob sie besondere Kategorien von Daten (z.B. Gesundheitsdaten) sind oder nicht. Auch im Sozialdatenschutz sollte daher eine Differenzierung zwischen tatsächlich sensiblem und weniger sensiblem Datum vorgenommen werden, um gerade innerhalb der Kommunalverwaltung den Datenaustausch zwischen Ämtern im Interesse des Kunden zu ermöglichen.
 - Der Ersterhebungsgrundsatz in § 67a Abs. 2 SGB X steht dem Once-Only-Prinzip erheblich im Weg, wenn Sozialverwaltungen erst bei der betreffenden Person eine Erhebung versuchen müssen, obwohl die Daten oder Dokumente bereits im benachbarten Sozialrechtsgebiet vorliegen. Dies ist weder der Effektivität der Verwaltung noch dem Kunden zuträglich und sollte daher zumindest an der Schnittstelle kommunaler Sozial- und Jugendämter sowie Jobcenter geändert werden.

Einleitung

Die Autoren haben im Sommer 2021 einen Bericht zur Steuerung kommunaler Sozialleistungen im Kreis Recklinghausen vorgelegt (vgl. Bogumil/Hafner/Heinze 2021). Dabei ging es um die kommunalen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten zwischen Sozialämtern, Jugendämtern, Jobcenter, dem Landschaftsverband LWL und den Wohlfahrtsverbänden im Kreis Recklinghausen. Zu berücksichtigen waren die überaus komplexen Zuständigkeiten und Schnittstellen in den Sozialgesetzbüchern II (Grundsicherung für Arbeitssuchende), SGB III (Drittes Kapitel, aktive Arbeitsförderung), VIII (Kinder- und Jugendhilfe), IX (Teil 2, Eingliederungshilfe) und XII (Sozialhilfe), die im Regelfall innerhalb verschiedener Fachebenen/Abteilungen mit häufig unterschiedlichen Handlungslogiken in den kommunalen Verwaltungen wahrgenommen bzw. umgesetzt werden. Insbesondere sollten die bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung des Hauses der sozialen Leistungen (HdsL) analytisch aufgearbeitet, bestehende Problemlagen identifiziert und konkrete Optimierungsansätze formuliert werden. Im Ergebnis wurden verschiedene Handlungsempfehlungen für Bund, Land und die Kommunen im Kreis Recklinghausen formuliert. Eine bezog sich darauf, bei der Optimierung des Sozialleistungsangebotes im Kreis Recklinghausen künftig verstärkt auch digitale Angebote ins Auge zu fassen. Digitalisierung wurde auch als Chance für die Weiterentwicklung in Form eines „Hauses der sozialen Leistungen 2.0“ angesehen.

Vorläuferstudie

Der Steuerungskreis der Sozialdezernenten¹ des Kreises Recklinghausen hat nun diesen Aspekt aufgegriffen und die Autoren gebeten, eine Recherche zum Stand der Digitalisierung im Jobcenter und in den Sozialverwaltungen des Kreises durchzuführen und dies nicht nur auf das Haus der sozialen Leistungen zu beziehen. Dabei wurde zunächst auf eine schriftliche Befragung und daran anschließend auf 15 Experteninterviews,² die im Zeitraum von März bis Mai 2022 durchgeführt worden sind, sowie ergänzenden Inhaltsanalysen zurückgegriffen.

¹ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Andere Geschlechter sind hier eingeschlossen.

² Hierbei wurden die kreisangehörigen Städte, die GKD, zwei Datenschutzbeauftragte sowie das Jobcenter in der Kreisverwaltung befragt.

1 Ausgangslage

1.1 Kommunale Sozialverwaltung zwischen Digitalisierung und sozialstaatlicher Transformation

Der deutsche Sozialstaat steht vor umfangreichen Transformationen, die sich u.a. in Form der Digitalisierung sowie der anstehenden Einführung eines „Bürgergeldes“ äußern. Die Corona-Pandemie ist als ein wichtiger Treiber für Reformen anzusehen, da die Krise wie ein Brennglas die sozialen Probleme im Land offengelegt hat (Heinze/Schupp 2022). Gleichzeitig führte die Pandemie den Verwaltungen schmerzlich vor Augen, wie die Verwaltungsdigitalisierung in den letzten zwei Jahrzehnten verschleppt worden ist und wie sehr digitale Arbeit in Zeiten des *social distancing* notwendig geworden ist. Entsprechend ist heute in vielen Verwaltungen eine gewachsene Offenheit bei Führungskräften und Beschäftigten in Bezug auf die Verwaltungsdigitalisierung und Themen wie mobilem Arbeiten erkennbar, zum anderen sind Ausstattungsfragen verstärkt in den Blickpunkt gerückt. Aktuell stellt die Versorgung der vor dem russischen Überfall auf die Ukraine Geflüchteten mit Geldleistungen, Wohnraum, Betreuung usw. die kommunale Sozialverwaltung erneut vor weitere Herausforderungen.

Sozialstaat unter Reformdruck

Der deutsche Weg der Verwaltungsdigitalisierung hat mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) von 2017 an Fahrt aufgenommen. Nach dem OZG soll bis Ende 2022 ein Katalog von 575 Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen online angeboten und in einem „Portalverbund“ integriert werden. 76 Prozent dieser Verwaltungsleistungen sind dabei in der Vollzugsverantwortung der Bundesländer und Kommunen (Junkernheinrich et al. 2021). Entsprechende Online-Anträge – vom Bauantrag über die KFZ-Zulassung hin zum Antrag auf Arbeitslosengeld II – sollen sich dazu in vielfältig miteinander verknüpften Portalen einfinden, auf denen sich die Bürgerinnen und Bürger mit sogenannten Servicekonten der Bundesländer digital ausweisen können. Statt das Ideal eines zentralen Portals mit bundes- oder zumindest landeseinheitlichen Online-Verfahren zu verfolgen, wird weiter auf verschiedenste Portalösungen gesetzt. Weiterhin stellen sich überwiegend ganz praktische Probleme, die einerseits bereits in der Übersetzung von analogen Prozessen ins Digitale begründet liegen. Andererseits sind es aber auch die Rahmenbedingungen in den Kommunen (Personal- und IT-Ausstattung, Mindsets) sowie bundesweit (Ausgestaltung OZG-Umsetzung, Rechtsanforderungen, noch nicht erfolgte Registermodernisierung), welche für eine schwerfällige Verwaltungsdigitalisierung verantwortlich sind (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2021; NKR 2021). Hinzu kommen die spezifischen Herausforderungen

Onlinezugangsgesetz

der Sozialverwaltung, darunter der besondere Sozialdatenschutz und die komplexe Ausdifferenzierung der Sozialsysteme.

Beim OZG stellt sich zudem die Frage nach den Konsequenzen, wenn die Umsetzungsdeadline Ende 2022 „gerissen“ wird. Die flächendeckende Bereitstellung der rund 460 Verwaltungsleistungen im Länder- bzw. kommunalen Vollzug gilt als „Mammutaufgabe“, da die Leistungen mehr oder weniger einzeln und für sich in den Kreis- und Stadtverwaltungen implementiert werden müssen. Das sogenannte „Einer für Alle“-Prinzip, kurz EfA, nach dem unter Federführerschaft von einem Bundesland und einem Bundesressort eine OZG-Lösung zur weiteren Nachnutzung entwickelt wird, konnte die Kommunen bisher noch nicht merklich entlasten. Mehrbelastungen, die durch den Unterhalt von Online-Verfahren entstehen sowie die Bedarfe, die sich beim Digitalisierungsprozess den Kommunen stellen, werden nur unzureichend berücksichtigt. Kürzlich kritisierte der Bundesrechnungshof außerdem, dass die Fortschritte beim OZG beschönigt würden (Bundesrechnungshof 2022: 26-33). Auch inhaltlich stellt sich die Frage, inwieweit eine Harmonisierung der Verwaltungsverfahren überhaupt machbar, sinnvoll und – nicht unerheblich: politisch gewollt sei.

OZG wird nicht pünktlich umgesetzt werden

Die neue Ampel-Regierung hat neben einer Fortführung des OZG-Prozesses (OZG 2.0) umfangreiche Reformen im Sozialstaat angekündigt. Bislang ist zwar noch unklar, wie diese Ablösung von „Hartz IV“ aussehen wird, doch ist zu hoffen, dass die angedachten Reformen zu einer Reduktion in der Komplexität des bisherigen Systems führen werden. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung verfolgt eine Transformationsstrategie, welche die Leistungsempfänger entlasten und das Sozialsystem „gerechter“ aufstellen will. Als Ansatzpunkte benennen die Regierungsparteien einerseits die Entbürokratisierung – einhergehend mit der Digitalisierung – und andererseits die Abkehr von Antragsverfahren und Hinwendung zur automatisierten Leistungsgewährung im Sinne einer proaktiven Verwaltung:

Entbürokratisierung und proaktive Verwaltung als Ziel

„Wo immer möglich, sollen Leistungen, die Bürgerinnen und Bürger zustehen, automatisch ausgezahlt werden. Bürgerinnen und Bürger sollen die ihnen zustehenden Leistungen wie aus einer Hand erhalten, im Rahmen möglichst niedrigschwelliger, einheitlicher Anlaufstellen vor Ort.“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 57)

In Abkehr von der bisherigen Politik der Sozialleistungen für Kinder und Jugendliche hat sich die Koalition zudem für eine Bündelung und Automatisierung in Form einer „Kindergrundsicherung“ ausgesprochen:

Einführung einer Kindergrundsicherung

„In einem Neustart der Familienförderung wollen wir bisherige finanzielle Unterstützungen – wie Kindergeld, Leistungen aus SGB II/XII für Kinder, Teile des Bildungs- und Teilhabepakets, sowie den Kinderzuschlag – in einer einfachen, automatisiert berechnet und ausgezahlten Förderleistung bündeln. Diese Leistung soll ohne bürokratische Hürden direkt bei den Kindern ankommen und ihr neu zu definierendes soziokulturelles Existenzminimum sichern. Die Kindergrundsicherung soll aus zwei Komponenten bestehen: Einem einkommensunabhängigen Garantiebetrug, der für alle Kinder und Jugendlichen gleich hoch ist, und einem vom Elterneinkommen abhängigen, gestaffelten Zusatzbetrag. Volljährige Anspruchsberechtigte erhalten die Leistung direkt.“ (ebd.: 79)

Erwartet wird, dass sich die ersten sozialpolitischen Reformen der neuen Bundesregierung zunächst auf die Reduktion von Sanktionen für ALG-II-Empfänger beziehen werden. Insofern gilt es zunächst, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019, das der Leistungsreduktion bei der Grundsicherung etwa für unzureichende Mitwirkung des Leistungsempfängers Grenzen setzte, umzusetzen. Da darüberhinausgehend der Inhalt und Umfang einer kommenden grundlegenden Reform wie dem „Bürgergeld“ bisher nicht absehbar sind, ist nicht vorhersehbar, ob und in welchem Maße es auch zu einer Komplexitätsreduktion in der Organisation der kommunalen Sozialverwaltung kommen wird.

Die Komplexität der Sozialleistungen liegt vor allem im Grad der Ausdifferenzierung im Sozialrecht und im Vollzug dieser Sozialpolitik begründet. So gibt es in Deutschland nicht den einen Träger der Sozialpolitik, sondern stattdessen ein komplexes Geflecht bzw. einen „Trägermix“ mit verschiedenen staatlichen Ebenen, öffentlichen und privaten Akteuren (Evers/Olk 1996). Blicken wir nur auf die kommunale Ebene und die dortigen staatlichen Akteure, wird die Komplexität ebenfalls nicht viel geringer (vgl. auch Kapitel 1.3). Mit den Sozialgesetzbüchern ist ein Säulensystem unterschiedlicher Zuständigkeiten, Verfahrensordnungen und sogar der Begrifflichkeiten entstanden, das entsprechend in neun unterschiedliche Systeme zerfällt (Beller mann 2015: 56). Auf kommunaler Ebene sind die Ämterstrukturen insofern fragmentiert, indem die Zuständigkeiten für Sozialhilfe (SGB XII) beim Sozialamt, für Jugendhilfe nach SGB VIII beim Jugendamt und für die Grundsicherung für Erwerbslose nach SGB II beim Jobcenter liegen (Grohs 2010: 29; Beller mann 2015).

Diese Ausdifferenzierung führt dazu, dass Ämter, teilweise der gleichen Verwaltungseinheit, vielfach unterschiedliche oder sich sogar widersprechende Ziele verfolgen. Hält es das Jugendamt beispiels-

Organisation der Sozialleistungen in Deutschland

weise für angebracht, dass eine Arbeitslosengeld II beziehende Mutter sich vorrangig um ihre Kinder kümmert, statt eine Tätigkeit aufzunehmen, kann ein Jobcenter genau letzteres verlangen. Auch aus Sicht der betroffenen Sozialverwaltungen selbst wird ein Fehlen von Gesamthilfeplänen kritisiert und entsprechend für gemeinsames Fallmanagement plädiert. Die Möglichkeiten hierzu sind zwar aufgrund bestehender Gesetzeslagen begrenzt. Welche Möglichkeiten aber – auch dank der Digitalisierung – doch bestehen, wird im Zuge dieses Berichts näher erläutert.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass die Sozialverwaltung in vielen Fällen aus den allgemeinen E-Government-Gesetzen mit Sonderregelungen herausgenommen ist, so dass sich die Verwaltungsdigitalisierung in diesem Bereich parallel entwickelt. Gleichzeitig handelt es sich bei der Sozialverwaltung um einen äußerst sensiblen Bereich staatlicher Tätigkeit, dessen Kerngeschäft nicht weniger als die Existenz von Menschen ist. Die Kunden wie auch ihre Bedarfe sind individuell und eben selten ein bloßes Massengeschäft, das vergleichbar mit einer KFZ-Zulassung wäre. So stehen Beratungstätigkeiten genauso oder sogar stärker im Vordergrund als der Antrag von Sozialleistungen selbst. Zugleich bearbeitet die Sozialverwaltung sehr sensible Vorgänge, so dass auch die Sozialdaten ihrer Kunden besonderen Schutz verlangen.

Sonderregelungen in der Sozialverwaltung

1.2 Organisation der Sozialverwaltung im Kreis Recklinghausen

Die kommunale Sozialverwaltung im Kreis Recklinghausen setzt sich zusammen aus den Gebietskörperschaften des Kreises, der kreisangehörigen Gemeinden sowie in NRW ergänzend dem Landschaftsverband. Dem ausdifferenzierten Sozialrecht folgend haben diese Körperschaften ihre Sozialverwaltungen weiter funktional (d.h. entlang der Bereiche der Sozialgesetzbücher) ausdifferenziert. Als Akteure sind insofern die Sozialämter, die vorrangig mit Aufgaben nach dem SGB XII und AsylbLG betraut sind, die Jugendämter (SGB VIII) und die Gesundheitsämter zu unterscheiden. Ab 2005 sind überdies die Jobcenter mit ihrer Zuständigkeit für die Grundversicherung von erwerbsfähigen Arbeitslosen nach dem SGB II als neuer Akteur hinzugegetreten (für die Leistungen siehe Kap. 3). Diese Aufteilung ergibt sich zwar aus dem Sozialrecht, allerdings haben die Kommunen vielfach von ihrer Organisationshoheit Gebrauch gemacht, weshalb sich der jeweilige Zuschnitt der Ämter von Kommune zu Kommune unterscheidet. Losgelöst aus den lokalen Gebietskörperschaften sind wiederum die Agenturen für Arbeit, welche in bundeseigener Verwaltung für die Arbeitsvermittlung des im SGB III verorteten Personenkreises verantwortlich sind.

Der Kreis Recklinghausen, Deutschlands einwohnerstärkster Landkreis, ist durch einige Besonderheiten in der Aufstellung der Sozialverwaltung gekennzeichnet (im Folgenden nach Bogumil/Hafner/Heinze 2021). Seit 2012 ist der Kreis Recklinghausen eine Optionskommune. Hierunter wird verstanden, dass der Kreis nicht zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit ein Jobcenter als gemeinsame Einrichtung unterhält, sondern als „zugelassener kommunaler Träger“ die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende in alleiniger Trägerschaft, ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit, wahrnimmt. Deutschlandweit gibt es 406 Jobcenter, von denen 302 gemeinsam von Bundesagentur für Arbeit und kommunalen Trägern organisiert sind und weitere 104 Jobcenter, die in alleiniger Verantwortung zugelassener kommunaler Träger (Optionskommune) betrieben werden. Von den 53 Jobcentern in Nordrhein-Westfalen sind 18 Optionskommunen. Das „Jobcenter Kreis Recklinghausen“ hat überdies in allen zehn kreisangehörigen Städten Bezirksstellen eingerichtet, wo auch die Leistungssachbearbeitung stattfindet. Diese Bezirksstellen sind dabei integrierter Bestandteil der jeweiligen Stadtverwaltungen und in einigen Fällen auch räumlich mit den kommunalen Ämtern zusammengefasst. Die zentrale Steuerung des Jobcenters verbleibt jedoch beim Kreis.

Optionskommune mit Bezirksstellen

Eine weitere Besonderheit im Kreis Recklinghausen ergibt sich bei den Jugendämtern. Während es in den anderen Bundesländern in der Regel nur auf Ebene der Landkreise bzw. in kreisfreien Städten eigene Jugendämter gibt, haben in NRW auch alle mittleren kreisangehörigen Kommunen ein eigenes Jugendamt. In den meisten nordrhein-westfälischen Landkreisen übernimmt die Kreisverwaltung die Aufgaben des Jugendamtes für die kleineren kreisangehörigen Kommunen, während die mittleren Städte (ab etwa 20.000 Einwohnern) eigene Jugendämter als fester Teil ihrer Stadtverwaltungen unterhalten. Da dem Kreis Recklinghausen nur mittlere und große Städte angehören, finden sich hier Jugendämter aber ausschließlich in den einzelnen Städten. Die Aufgaben der Jugendämter sind dabei überwiegend gesetzlich durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz und einige andere Gesetzen festgelegt. Die Ausgestaltung und Durchführung der Aufgaben im Einzelnen fallen jedoch in den „eigenen Wirkungskreis der Gemeinde“, also unter die alleinige Zuständigkeit der Kommune.

Jugendämter in den kreisangehörigen Kommunen

Für den Bereich der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX Teil 2 sind in NRW die überörtlich tätigen Landschaftsverbände (hier der Landschaftsverband Westfalen-Lippe, LWL) zuständig. Nur bestimmte Leistungen für Kinder und Jugendliche (insb. Schulbegleitung) werden durch den Kreis erbracht. Der Landschaftsverband ist zudem für die Leistungsgewährung bei Schwerbehinderung, bei stationärem und ambulantom Wohnen und anderen pflegebezogenen

Aufgaben des Landschaftsverbandes

Aufgaben nach dem SGB XII zuständig. Die Kreisverwaltung ist aber in der Verantwortung, den Grad einer Schwerbehinderung festzustellen sowie Leistungen innerhalb von Einrichtungen zu bewilligen. Die konkrete Verteilung der Zuständigkeiten im Kreis Recklinghausen ist in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1 Träger und Zuständigkeiten kommunaler Sozialverwaltung im Kreis Recklinghausen

Gesetzesgrundlage	Träger / Zuständigkeiten
SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende	Kreis ist zugelassener kommunaler Träger <i>Aufgaben Kreis:</i> Jobakademie, zentrale Steuerung, Vermittlungsservice (VS), Widerspruchsbearbeitung, zentraler Ermittlungsdienst, zentrale Abrechnung <i>Aufgaben Städte:</i> Leistungssachbearbeitung, Vermittlung, Fallmanagement
SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe	Überörtlicher Träger des Landesjugendamtes: LWL <i>Aufgaben LWL:</i> v.a. finanzielle und fachliche Unterstützung der Jugendämter Örtliche Träger der Jugendämter: ausschließlich kreisangehörige Städte <i>Aufgaben Kreis:</i> keine <i>Aufgaben Städte:</i> u.a. Angebote der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erz. Kinder - und Jugendschutzes; Angebote zur Förderung der Erziehung in der Familie; Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege, Hilfe zur Erziehung und ergänzende Leistungen; Hilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und ergänzende Leistungen; Hilfe für junge Volljährige und Nachbetreuung
SGB IX, Teil 2 Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen	Überörtlicher Träger der Eingliederungshilfe: LWL <i>Aufgaben LWL:</i> Bewilligung und Leistungsgewährung der Eingliederungshilfe, Frühförderung Örtliche Träger der Eingliederungshilfe: Kreis und kreisangehörige Städte <i>Aufgaben Kreis:</i> Schulbegleitung / Integrationshelfer, Mobilitätshilfe, Familienunterstützender Dienst (befristet), Heilpädagogische Maßnahmen und Autismustherapie bis zur Beendigung der Schule <i>Aufgaben Städte:</i> keine
SGB XII Sozialhilfe	Überörtlicher Träger der Sozialhilfe: LWL <i>Aufgaben LWL:</i> Leistungsgewährung Schwerbehinderung, Leistungsgewährung stationäres und ambulantes Wohnen, tagesstrukturierende Maßnahmen, Betreuung in einer Pflegefamilie Örtliche Träger der Sozialhilfe: Kreis und kreisangehörige Städte <i>Aufgaben Kreis:</i> Fachaufsicht, Bewilligung von Leistungen innerhalb von Einrichtungen (HzL, Grundsicherung und Pflege), Feststellung Grad der Schwerbehinderung, Bestattungskosten, Fachstelle für behinderte Menschen, Widerspruchssachbearbeitung/Klagevertretung <i>Aufgaben Städte:</i> Gewährung von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, Gewährung von einmaligen Leistungen der Sozialhilfe, Hilfen der Grundsicherung und in besonderen Lebenslagen (z. B. Pflege außerhalb von Einrichtungen) Grundsicherung im Alter

Sonstige Leistungen	<i>Aufgaben Kreis:</i> Bafög (Schulbesuch), Elterngeld, <i>Aufgaben Städte:</i> BuT, Wohngeld, Kinderzuschlag
----------------------------	--

(Quelle: Bogumil/Hafner/Heinze 2021: 47)

1.3 Schnittstellen und Koordinationsprobleme

Verwaltungsdigitalisierung ist kein alleiniges technisches Thema, stattdessen geht es auch um organisatorische und prozessuale Fragen. Wie in den vorigen Abschnitten dargelegt, ist aber gerade die kommunale Sozialverwaltung durch eine enorme organisatorische Komplexität und Ausdifferenzierung geprägt, die historisch gewachsen ist. Daraus ergeben sich ganz konkrete Leistungsdefizite sowohl für die Kunden als auch die Verwaltungen.

Vor allem in der Leistungsbearbeitung sind erhebliche Reibungsverluste und Abstimmungsprobleme festzustellen, die auf Schnittstellenprobleme zurückzuführen sind (Brettschneider 2019). Als „Schnittstellen“ werden die Nahtstellen bezeichnet, an denen Kommunikation zwischen zwei oder mehreren getrennten Systemen stattfindet. Sprechen wir von Verwaltungen, sind eine Reihe sogenannter Schnittstellen vorzufinden:

Schnittstellen- und Koordinationsprobleme

- Schnittstellen von der Behörde zum Kunden bzw. umgekehrt
- Schnittstellen von einem Sachbearbeiter zum anderen
- Schnittstellen von einem Amt zum anderen
- Schnittstellen von Mensch zu Computer (User Interface)
- Schnittstellen zwischen Programmen (Software Interface)

Die Bedeutung von Schnittstellen ist gerade in der Sozialverwaltung immens. Während das Sozialrecht in verschiedene Rechtsgebiete und Leistungssysteme mit eigenen Institutionen fragmentiert ist, lassen sich die Kunden dieser Verwaltung eher selten klar einem einzelnen dieser Systeme zuordnen. Überlappungen von Zuständigkeiten sind so keine Ausnahme. Beispielsweise fallen Kinder immer unter das SGB VIII, auch wenn sie Teil einer Bedarfsgemeinschaft nach dem SGB II sind. Liegen die Fälle „quer“ zu den Politikfeldern, entstehen neue Schnittstellen einer Dreiecksbeziehung von zwei oder mehr Ämtern sowie dem Kunden.

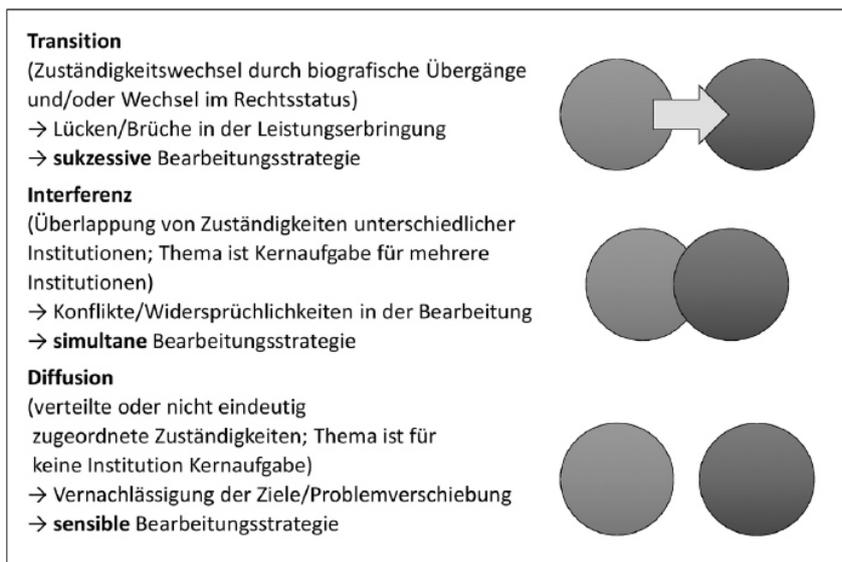
Stöbe-Blossey et al. (2021) unterscheiden drei Idealtypen einer solchen Schnittstellenbearbeitung in der Sozialverwaltung (Abbildung 1). Als erster Typ wird der Zuständigkeitswechsel oder auch *Transition* identifiziert. Gerade bei biografischen Übergängen (z.B. Volljährigkeit, Renteneintritt, Aufnahme einer Beschäftigung) werden

mitunter die Rechtskreise gewechselt. Dabei wechseln für den Kunden auch die bisherigen Ansprechpartner, z.B. statt dem Kreis-Jobcenter das städtische Sozialamt. Als negative Auswirkungen dieser Transition sind dann etwa Lücken in der Leistungserbringung oder auch Informationsbrüche zu befürchten. Entsprechend wird eine sukzessive Überleitung eines Falls von einem Amt zum nächsten, als eine Art „warmer Übergang“, vorgeschlagen (ebd.).

Als *Interferenz* wird die gleichzeitige Zuständigkeit von Institutionen bezeichnet (z.B. von Jugendamt und Jobcenter). Kritisch ist hierbei, wenn diese Ämter unterschiedliche Ziele verfolgen und somit Widersprüche beim Kunden erzeugen. Die Lösung kann hierbei nur eine verbesserte Kommunikation der zuständigen Ämter sein, bestenfalls in Form einer gemeinsamen, simultanen Fallbearbeitung.

Schwierig sind auch Fälle, für die sich keine Institution wirklich zuständig fühlt. Hier wird von einer *Diffusion* gesprochen. Es kann also vorkommen, dass sich die Sachbearbeiter vorrangig an ihrem politikfeldspezifischen Kernauftrag orientieren und Querschnittsthemen wie Gleichstellung oder Integration von Migranten vernachlässigen (ebd.: 17f.). Für diese Themen ist daher eine Sensibilität besonders zu fördern.

Abbildung 1 Typen von Schnittstellen und Bearbeitungsstrategien in der Sozialverwaltung



(Quelle: Stöbe-Blossey et al. 2021: 14)

Um Schnittstellenprobleme zu bearbeiten, sind vor allem Kommunikation und Datenaustausch gefragt. Beides erfordert eine Koordination, die nur von einer höheren Organisationsebene ausgehen kann. Insbesondere ist hier an Kooperationsvereinbarungen sowie die Einrichtung von Steuerungsgremien zu denken (Stöbe-Blossey

Institutionalisierte Koordination erforderlich

2016; Bogumil/Hafner/Heinze 2021: Kap. 2.2.). Beispielhaft sind hierfür etwa die Jugendberufsagenturen. Doch auch auf der Individualebene sind Absprachen zu empfehlen. Generell sollte die Kommunikation zwischen verschiedenen Ämtern und auch zwischen den Sachbearbeitern gefördert werden, sowohl fallbezogen als auch auf einer allgemeinen Ebene. Denn ein Problem liegt in der wenig ausgeprägten Institutionalisierung von interbehördlichen Schnittstellen in der Sozialverwaltung.

Der Kreis Recklinghausen und seine kreisangehörigen Städte versuchen im Rahmen des „Hauses der sozialen Leistungen“ diesen Schnittstellenproblemen zu begegnen. Durch den Status als Optionskommune sind die Jobcenter-Bezirksstellen in die Stadtverwaltungen integriert worden, womit theoretisch auch die Ämter näher-zusammengerückt sind. Faktisch gibt es aber trotz der Ansiedlung in den gleichen Fachbereichen weiter mitunter Mangel an Kommunikation, wie aus den Städten des Kreises berichtet wurde. Mithilfe sogenannter „Lotsen“ wurde zudem eine Schnittstellenbearbeitung institutionalisiert, die entweder als Vernetzer innerhalb der Verwaltung dient oder als Verweisberatung/abgeschwächtes Fallmanagement direkt selbst eine Schnittstellenfunktion zum Kunden einnimmt (Bogumil/Hafner/Heinze 2021: 54-57). In der Stadt Marl wird seit 2018 zudem ein Case Management angewandt, das rechtskreisübergreifende gemeinsame Beratung anbietet. Hierzu wurden etwa 30 Mitarbeiter nach der rechtskreisübergreifenden Case Management Methode nach der Deutschen Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) ausgebildet und teilweise auch zertifiziert.

Schnittstellenmanagement im Kreis Recklinghausen

Neben der Kommunikation kommt dem Datenaustausch eine zentrale Bedeutung im Schnittstellenmanagement zu. Der behördliche Datenaustausch im Kontext der Fallbearbeitung kann dabei folgendermaßen differenziert werden:

Management von behördlichem Datenaustausch

Der *Datenaustausch mit dem Kunden* ist das wichtigste Element im Geschäftsalltag der Sozialverwaltung. Neben der Datenerhebung durch Anträge (analog oder digital) sowie im persönlichen Gespräch sind bei den meisten Leistungen umfangreiche Nachweise und andere Dokumente (z.B. Urkunden) von den Kunden einzuholen, selbst wenn diese von dritten Behörden erstellt worden sind. Nach § 67a SGB X und § 62 SGB VIII ist die Behörde jedoch gehalten, immer zunächst eine Datenerhebung beim Kunden zu versuchen. (Zu Hinweisen zur Ausgestaltung des Datenaustausches mit dem Kunden siehe Kap. 4.2).

Abweichend dazu gibt es Fälle von *gesetzlich mandatiertem Datenaustausch*, bei denen auf ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage bestimmte Daten zwischen Behörden oder mit Dritten ausgetauscht

werden. So bestehen verschiedentlich Ermächtigungen oder sogar Verpflichtungen zur Abfrage von Informationen bei der Rentenversicherung, bei Krankenkassen, bei Ärzten, der Finanzverwaltung, Arbeitgebern usw. Neben den hierfür ggf. spezialgesetzlich vorgesehenen elektronischen Übermittlungsverfahren gibt es das „besondere Behördenpostfach“ (beBPo), das seit dem 1.1.2022 verpflichtend für den gerichtlichen Datenaustausch geworden ist. Im Zuge der Registermodernisierung (siehe Kap. 4.4) ist vorgesehen, den Datenaustausch mit staatlichen Registern weiter auszubauen. Mit anderen mandatierten Institutionen wie Schulen muss allerdings ein Übermittlungsweg durch die Kommune selbst gefunden werden.

Es ist augenfällig, dass die hier aufgeführten Fälle keinen Datenaustausch zwischen den funktionalen Ämtern der kommunalen Sozialverwaltung, etwa zwischen Jugendamt, Sozialamt und Jobcenter, mandatieren. Tatsächlich kann ein solcher *ergänzender Datenaustausch* unter bestimmten datenschutzrechtlichen Voraussetzungen erfolgen (siehe Kap. 4.3), er ist aber bisher nicht institutionalisiert worden. Eine erfolgreiche Ausnahme bildet z.B. das beschriebene gemeinsame Case Management in der Stadt Marl, das über standardmäßig ausgegebene und überwiegend unmittelbar unterzeichnete Einwilligungserklärungen der Kunden abgesichert ist.

Es zeigt sich, dass beim Datenaustausch elektronische Übertragungswege zunehmend wichtiger werden. Wie im Falle des beBPo ist zudem ein gewisser Trend zur Verpflichtung der Behörden zur elektronischen Datenübermittlung erkennbar. Umso wichtiger ist somit auch die Organisation von elektronischen Schnittstellen in der Verwaltung. Hierbei sind besonders Schnittstellen in die Fachanwendungen (sog. „Fachverfahren“) relevant. Eine XML-Schnittstelle,³ bei der Daten direkt maschinenlesbar von einer Software zur anderen übertragen werden, erspart ein aufwendiges erneutes Abtippen von Informationen, die ansonsten bei noch vorhandenen Medien- oder Systembrüchen nur auf Papier oder als PDF-Datei vorliegen. Noch weitergehend sind automatisierte Schnittstellen, die unaufgefordert Daten z.B. aus Registern bereitstellen und somit eine Echtzeit-Aktualität der Datensätze bieten.⁴ Es empfiehlt sich, die elektronische Datenübertragung beim Management der ‚analogen‘ Schnittstellenorganisation mitzudenken.

Elektronische Schnittstellen

³ Im Zuge des OZG werden die Datenstrukturen für die Datenübertragung in der öffentlichen Verwaltung zunehmend auf Basis des XML (Extensible Markup Language)-Formats standardisiert. Ein Beispiel ist der ab Februar 2023 verpflichtende XBau-Standard bei Baugenehmigungen.

⁴ Bei Online-Anträgen ist es üblicherweise noch so, dass die eingegangenen Datensätze einmal oder mehrmals am Tag vom Rechenzentrum bei dem Online-Portal ‚abgeholt‘ und dann erst ans Fachamt weitergegeben werden.

1.4 Digitalisierungsanforderungen

Digitalisierung ist weder Selbstzweck noch Selbstläufer. Mit dem E-Government geht das Leitbild einer kundenorientierteren, effizienteren und effektiveren Verwaltung einher. An diesen Zielen muss sich die zu digitalisierende Verwaltung also messen. Reforminitiativen wie das Onlinezugangsgesetz können insofern die notwendigen Prozesse anstoßen und auch Verwaltungen mit Blick auf die Digitalisierung antreiben, die OZG-Umsetzung darf aber nicht zum Selbstzweck verkommen. Die Einführung eines digitalen Antrags mag das OZG erfüllen, kann aber dem Anspruch nicht genügen. Neue digitale Bürgerdienste sind insofern nur die gut sichtbare Spitze des Eisbergs der Verwaltungsdigitalisierung (Lenk 2011: 319).

Weiterhin sollte sich niemand der Fehleinschätzung hingeben, Digitalisierung sei einfach. Weder werden OZG und eFA-Leistungen den Kommunen die ganze Arbeit der Digitalisierung abnehmen, noch kann die Kommune als Einzelkämpfer alles im Alleingang digitalisieren. Vielmehr sind strategisches Denken, innere Bereitschaft von Politik, mittlerem Management und Beschäftigten sowie ein gutes Änderungsmanagement gefragt, die Hand in Hand greifen müssen (Lenk 2011: 320). Auch Rahmenbedingungen wie die Finanzierung und personelle Unterstützung in den Verwaltungen sind notwendige Faktoren, denn niemand kann ‚nebenbei‘ digitalisieren. Daher sind entsprechende Unterstützungsstrukturen sowohl im Querschnitt (z.B. Digitalisierungsbeauftragte) als auch in den Ämtern selbst aufzubauen.

Im Zuge der Verwaltungsdigitalisierung ist es erforderlich, auch den Blick auf die Verwaltungsvorgänge selbst zu ändern bzw. zu schärfen. Klassischerweise wird Verwaltung und hier insb. die Sozialverwaltung in den funktionalen Kategorien von Verwaltungseinheiten (Ämter, Fachbereiche) sowie den zu erbringenden Leistungen betrachtet. Dabei zeigt sich ein doch sehr verengter Blick auf den Begriff des Verwaltungsvorgangs, der mit der Leistung quasi gleichgesetzt wird. Demgegenüber verlangt aber die Digitalisierung eine weitergehende Ausdifferenzierung der Vorgänge in verschiedene Geschäftsprozesse (oft auch „Workflows“). Geschäftsprozesse wie der Eingang von Informationen, die Authentifizierung des Kunden, die Information der Kunden, Scanvorgänge, Rechnungsstellung usw. sind zu identifizieren und zu definieren (Lenk 2011: 323). Diese notwendige Perspektivenanpassung ist neu für die sehr verrechtlichte Verwaltung und es kann durchaus ein weiteres Hindernis für die Digitalisierung darstellen, wenn sie nicht durchgeführt wird.

Sind die Geschäftsprozesse eines Verwaltungsvorgangs erst einmal identifiziert, lässt sich auf dieser Grundlage eine „Anforderungser-

Identifizierung von Geschäftsprozessen und Anforderungserhebung

hebung“ durchführen. Es geht also darum, zu erkennen, wer beteiligte Personen, Stellen und auch IT-Systeme sind, wie sie vernetzt sind und was sie zu erfüllen haben. Nur auf dieser Basis kann dann auch eine klare Anforderung an eine IT-Lösung gestellt werden (Lenk 2011: 323). Somit kann auch sichergestellt werden, dass eine IT-Lösung wirklich den Bedarfen entspricht.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass eine digitale Lösung selten den analogen Prozess eins zu eins abbilden kann. Stattdessen sollte die Anforderungserhebung auch dazu dienen, Ineffizienzen und Schwachstellen in den bestehenden Abläufen zu identifizieren und auszubessern. Prozessoptimierung findet somit nicht nur durch den Einsatz digitaler Mittel statt, sondern sollte als organisatorischer Prozess der Digitalisierung vorausgehen. Die digitalen Mittel können ihre effizienz-steigernden Wirkungen ohnehin am besten dann zeitigen, wenn die Arbeitsabläufe selbst entschlackt wurden – beispielsweise indem Medienbrüche, Unterschrifterfordernisse und Nachforderungen beim Kunden abgebaut werden.

Digitalisierung ist insofern eine „Mammutaufgabe“, die personelle und finanzielle Ressourcen benötigt. Entscheidend ist es daher, Synergieeffekte zu nutzen, vor allem, wenn Verwaltungen vor den gleichen Aufgaben stehen. Allerdings stellt die gemeinsame Nutzung von Ressourcen auch immer einen Trade-off dar, da die Einzelkommune an Möglichkeit zur eigenständigen Steuerung mit eigener Prioritätensetzung einbüßt. Ferner sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass der Koordinationsaufwand steigt und selbst Ressourcen kostet.

Prozessoptimierung vor Digitalisierung

Synergieeffekte nutzen

2 Stand der Digitalisierung

2.1 Digitalisierung in den Stadtverwaltungen und im Jobcenter Kreis Recklinghausen

Die Städte im Kreis Recklinghausen sind unterschiedlich weit fortgeschritten mit der Digitalisierung ihrer Verwaltungen. Hintergrund sind die ebenfalls unterschiedlichen, aber überwiegend ausbaufähigen personellen und finanziellen Kapazitäten, die für ein erfolgreiches E-Government nötig sind. Gerade die kleineren Kommunen tun sich naturgemäß schwerer in der Entwicklung eines digitalen Angebots sowie der internen Digitalisierung.

Inzwischen haben fast alle kreisangehörigen Kommunen Ansprechpartner für die Digitalisierung benannt, viele davon auch ‚echte‘ Digitalisierungsbeauftragte. Diese sind entweder direkt dem Bürgermeister zugeordnet, z.B. als eigene Stabsstelle, oder aber Teil der Querschnittsabteilung. Grundsätzlich ist somit eine institutionelle Grundlage für die weitere Digitalisierung geschaffen, die allerdings nicht immer optimal ist. Zu empfehlen ist die Andockung eines offiziell als solchen benannten Digitalisierungsbeauftragten als eigene Stabsstelle beim Bürgermeister. Ergänzend kann die Einführung einer Digitalisierungsstabstelle auf Dezernatsebene die Digitalisierung mit spezifischem Blick auf die Sozialverwaltung voranbringen. Außerdem fehlt es bislang noch an Digitalisierungsstrategien. Nur die Stadt Recklinghausen hat bislang eine solche formuliert. In den anderen Städten wird an einer Strategie gearbeitet oder man orientiert sich an den Veröffentlichungen der KDN.

Digitalisierungsbeauftragte und -strategien

Zum Inhalt einer Digitalisierungsstrategie gehört auch die zentrale Frage, welches Niveau der Digitalisierung erreicht werden soll. Die Literatur analysiert den Fortschritt im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung üblicherweise in Form von „Reifegraden“ (digital maturity). Wirtz und Piehler (2010) unterscheiden dabei die Entwicklungsphasen Information, Kommunikation, Transaktion, Partizipation und Integration. Bogumil und Kuhlmann heben darüber hinaus die Automatisierung als am weitesten fortgeschrittene Digitalisierungsstufe hervor (Schwab et al. 2019; Bogumil et al. 2021). Auf dem Reifegrad der „Information“ als niedrigster Stufe nimmt Digitalisierung lediglich die Form eines Webseitenangebots an, über das Informationen und bestenfalls Downloads von PDF-Formularen angeboten werden. Dem Reifegrad „Kommunikation“ entspricht das Vorhandensein digitaler Kommunikationskanäle (Mail, Kontaktformular usw.), die an die Stelle des Post- und Faxverkehrs treten. Hierbei sollte die Möglichkeit gegeben sein, dass auch Unterlagen z.B. als PDF-Datei miteingereicht werden können. Weiter fort-

Digitale Reife

geschritten ist die Stufe der „Transaktion“. Hierunter wird die vollständig digitale Abwicklung einer Verwaltungsleistung verstanden, bei welcher der Kunde ohne Medienbruch und persönlichem Erscheinen einen Vorgang abwickeln kann. Hierbei wird den Bürgern über ein Online-Portal die Authentifizierung, das Hochladen von Unterlagen, ein Antragsassistent zur digitalen Formularausfüllung und -einreichung und die Bezahlung (E-Payment) ganz ohne Rückgriff auf Papier oder E-Mail ermöglicht. Heute noch weitgehend Zukunftsmusik ist die umfangreiche Integration von digitalen Angeboten unterschiedlichster Ressorts und Verwaltungseinheiten in eine gemeinsame Plattform. Die Idee des „Portalverbunds“ im Onlinezugangsgesetz zielt jedoch in diese Richtung. Vorerst wird man sich jedoch mit wechselseitigen Verlinkungen in den Portalen behelfen, um der gesetzlichen Anforderung nachzukommen.

Das Jobcenter Kreis Recklinghausen und seine Bezirksstellen sind bislang am weitesten fortgeschritten, da sie in Teilen bereits den Reifegrad „Transaktion“ erreicht haben. Unter dem Eindruck der Pandemie wurde eine Online-Beantragung von Arbeitslosengeld II, für Weiterbildungsanträge und Veränderungsmitteilungen eingeführt. Diese Anträge sind aber nur für den Kunden medienbruchfrei, da auf Seiten des Jobcenters noch eine Schnittstelle in das Fachverfahren fehlt. Das Jobcenter hat außerdem bereits flächendeckend die E-Akte bzw. das Dokumentenmanagementsystem (DMS) „VIS“ eingeführt. Hierbei wurden auch untergeordnete Vorgänge wie das Beschwerdemanagement und die Abrechnung mit externen Trägern abgedeckt.

In den städtischen Sozial- und Jugendämtern ist die Digitalisierung unterschiedlich weit vorangeschritten. Ein weitergehender Ausbau wird aber flächendeckend gewünscht. Hierbei werden die Einführung von digitalen Anträgen bzw. darüberhinausgehend eines digitalen „Bürgerkontos“ als Ziele benannt. Gerade die kleineren Städte sind mit Blick auf ihre begrenzten organisatorischen Ressourcen in ihren Zielen aber noch zurückhaltender.

Ein breiteres Angebot digitaler Sozialleistungen auf dem Reifegrad der Transaktion kann keine der kreisangehörigen Kommunen vorweisen. Alle Städte bemühen sich um eine Nachnutzung von digitalen Antragslösungen, die im Rahmen des EfA in ganz Deutschland entwickelt werden. Entsprechend haben alle Städte den internetbasierten Wohngeld-Antrag entweder bereits implementiert oder zumindest bereits die notwendigen Verträge geschlossen. Die E-Akte ist in den Sozialämtern der Städte Haltern und Recklinghausen bereits umfangreich eingeführt. In Marl und Gladbeck befindet man sich aktuell in der Erprobung in der Sozialverwaltung. In den übr-

Stand der Digitalisierung in den Jobcentern

Stand der Digitalisierung in den städtischen Sozial- und Jugendämtern

gen Städten wird zurzeit die E-Akte in anderen Bereichen eingeführt, ein Rollout für die Sozial- und Jugendämter ist geplant, bislang aber nicht terminiert. Nur in Datteln, Herten und Oer-Erkenschwick gibt es bislang noch in der gesamten Stadtverwaltung keine E-Akte.

Möglichkeiten des mobilen Arbeitens („Homeoffice“) sind spätestens seit der Corona-Pandemie in allen Verwaltungen gegeben. Entsprechend wurden in allen Städten Konzepte und Dienstvereinbarungen entwickelt bzw. sind in der Abstimmung. Vorbild ist hier auch die Regelung des Jobcenters.

Mit der Pandemie haben auch digitale Beratungsangebote an Bedeutung gewonnen, um Face-to-Face-Termine in der Verwaltung zu reduzieren. Im Jobcenter wurde hierzu in einer Testphase ab dem Sommer 2021 mit Videokonferenzen analog zu den normalen Vorgesprächen gearbeitet. Neben dem Ziel der Kontaktreduktion wurden auch weitere Vorteile vorgebracht: Bei Bedarf können bei diesem Mittel auch Bildschirme zwecks besserer Erläuterung geteilt oder aber Dritte (z.B. Dolmetscher) miteingeladen werden (vgl. Jobcenter Kreis Recklinghausen 2021). Die Jobcenter-Bezirksstellen betrachten diese Möglichkeit zur Videokonferenz auch für die nachpandemische Zeit als gutes Mittel, auch wenn die Nutzung während der Versuchszeit nur gering war. Als widersinnig wurde beschrieben, dass aus Datenschutzgründen zunächst eine Einwilligungserklärung des Kunden postalisch eingeholt werden muss. In den kreisangehörigen Städten wird in unterschiedlichem Umfang eine digitale Beratung angeboten. In Recklinghausen wird eine digitale Sprechstunde angeboten und teils auch Sozialberatung über dieses Mittel durchgeführt. In Datteln sind Videokonferenzen, aber auch Kommunikation über Messengerdienste im Rahmen der Jugendarbeit und des Allgemeinen Sozialen Dienstes im Einsatz. Im Jugendamt in Herten wurde die interne Beratung, also die Hilfeplangespräche, bei denen mehrere Mitarbeiter über die Fälle beraten, während der Pandemie digital durchgeführt.

Digitale Beratung

Generell werden digitale Mittel aber nur unterstützend in der Beratung eingesetzt. Von vielen Mitarbeitern wird gerade die Videokonferenz als kritisch gesehen, da eine heimliche Aufzeichnung und spätere Onlinestellung des Gesprächs möglich ist. Auch fehlt es mitunter an der Ausstattung mit Kameras und Headsets, in den Verwaltungen wie beim Kunden. Darüber hinaus ist aber wichtig, dass sich sowohl der Mitarbeiter als auch der Kunde zur Videoberatung bereiterklären. Weniger kontrovers und ausstattungsintensiv werden dagegen Chat-Funktionen im Beratungskontext eingeschätzt, die ebenfalls ein gutes Mittel sein können. Im Endeffekt kommt es

bei der Beratung aber darauf an, sich im Zweifel bei der Wahl der Mittel am Kunden ausrichten zu können.

Ein weiteres Ergebnis der Pandemie ist die Einführung von internetbasierten Terminvereinbarungssystemen gewesen, die in allen Städten in den Bürgerämtern implementiert wurde. Allerdings beschränkt sich die Einführung tatsächlich auf die Bürger- und teils auch Ausländerämter sowie das Straßenverkehrsamt des Kreises und damit auf Bereiche, in denen Termine tatsächlich gut planbar sind. In der Sozialverwaltung sind Gespräche jedoch selten wirklich im Vorfeld planbar und zeitlich einzuschätzen. Auch wissen Kunden der Sozialverwaltung, gerade bei Erstgesprächen, gar nicht wirklich, welche Leistungen sie im Zweifel benötigen. Darüber hinaus zeigen sich Widerstände bei einigen Beschäftigten, die u.a. zu viel Transparenz und Eingriffe in die eigene Arbeitsplanung befürchten. Dennoch sind die Erfahrungen der übrigen Ämter mit Onlineterminvereinbarungen durchgängig positiv, obwohl auch dort oftmals die Beschäftigten der Einführung im Vorfeld eher skeptisch gegenüberstanden. Die Systeme stehen jedenfalls sowohl in den Jobcentern als auch den Stadtverwaltungen grundsätzlich für eine Einführung in der Sozialverwaltung bereit.

Onlineterminvereinbarung

Das Schnittstellenmanagement (siehe Kap. 1.3) ist in allen Städten noch ein Problem. Eine digitale Bearbeitung der interbehördlichen Schnittstellen, z.B. zur Fallübergabe, findet in keiner Kommune statt. Dies wird auf technische sowie rechtliche Hindernisse zurückgeführt. Technisch sind die Möglichkeiten aufgrund getrennter Server (Marl und Herten) in vereinzelt Kommunen nicht gegeben, doch auch in den anderen Städten fehlen elektronische Schnittstellen. In rechtlicher Hinsicht machen einige Städte umfangreichen Gebrauch von datenschutzrechtlichen Einwilligungen zum behördlichen Datenaustausch bzw. gemeinsamen Fallmanagement, andere Städte sind dagegen in dieser Hinsicht noch zögerlich. Als großes Problem gilt jedoch ein genereller Mangel an Kommunikation zwischen Jobcenter-Bezirksstellen und Sozialämtern, der aus allen Kommunen berichtet wird. Eine erschwerende Rolle spielt auch eine hohe Fluktuation der Sachbearbeiter im Jobcenter.

Schnittstellenmanagement ausbaufähig und noch zu wenig digitalisiert

Ferner kann die Verwendung unterschiedlicher Dokumentenmanagementsysteme sowie unterschiedlicher Fachverfahren gemeinsame IT-Lösungen und damit Synergieeffekte, insb. mit Blick auf den Rollout der E-Akte sowie bei Schnittstellen, erschweren.

In der Tabelle 2 ist der Digitalisierungsstand der Sozialverwaltungen detailliert aufgeschlüsselt.

Tabelle 2 Stand der Digitalisierung in den Sozialverwaltungen im Kreis Recklinghausen

	Zielsetzung	E-Akte	DMS	Datenaustausch JC + Sozialamt	Home-Office- Konzept	Digitale Beratung
Castrop-Rauxel	Digit. Anträge, E-Akte	in Kinderförderung umgesetzt; SGB XII für 2022 geplant	VIS	kaum, nicht digital	vorhanden	nicht vorhanden
Datteln	Digit. Anträge, Digitalisierung ASD	<i>nein</i>	VIS	auf Papier/via Mail	vorhanden	im ASD, Jugendarbeit
Dorsten	Digit. Bürgerser- vices, E-Akte Relaunch Webseite	<i>nein</i>	VIS	kaum, nicht digital	vorhanden	geplant
Gladbeck	Digit. Anträge, digit. Beratung, E-Akte	in Schuldnerberatung, Senioren- beratung umgesetzt; Wohngeld, SGB XII, AsylbLG für Herbst 2022 geplant	VIS	nicht digital	vorhanden	Geplant im Bereich Pflege von Senioren
Haltern am See	Digit. Anträge	AsylvLG, SGB XII, BuT, Wohngeld	VIS	kaum, nicht digital	vorhanden	nicht vorhanden, skeptisch
Herten	Digit. Anträge	<i>nein</i>	Doxis	wenige Einzelfälle, nicht digital	?	nur interne Beratung
Marl	Digit. Anträge, rechtskreisübergrei- fendes Case Manage- ment, E-Akte; On- line-Bürgerkonto	im SGB XII pilotiert	d.velop d.3	Rechtskreisübergrei- fendes Case Manage- ment auf Basis von Einwilligungen	/	kleinere Versuche im Jugendbereich
Oer-Erken- schwick	Sichere elektr. Kom- munikation, OZG- Reife 1	<i>nein</i>	VIS	nicht digital	vorhanden	nicht vorhanden
Recklinghausen	Online-Bürgerkonto, digit. Anträge, Medienbruchfreiheit	AsylbLG, SGB XII, begl. Hilfe Arbeitsleben	VIS	Einzelfallbasiert, über die GKD-Cloud	vorhanden	Dig. Sprechstunde, Sozialberatung
Waltrop	Digit. Anträge	<i>nein</i>	VIS	wenige Einzelfälle, nicht digital	vorhanden	nicht vorhanden
Kreis-Jobcenter	Online-Bürgerkonto, Medienbruchfreiheit	vollständig	VIS, weitere Integra- tion geplant		vorhanden	ja

2.2 Serviceportal Emscher-Lippe

Als eine wichtige Ressource in der Digitalisierung erweist sich die bestehende Kooperation der Kommunen und des Kreises innerhalb des Projektverbandes Emscher-Lippe. In dieser Kooperation versammeln sich der Kreis Recklinghausen und seine zehn kreisangehörigen Städte sowie die benachbarten kreisfreien Kommunen Gelsenkirchen und Bottrop. Die Zusammenarbeit ist gegenwärtig als eine *public private partnership* organisiert. Ursprünglich zielte die „WiN Emscher-Lippe GmbH“ auf eine erfolgreiche Wirtschaftsförderung, indem über ein eigenes Serviceportal Online-Verwaltungsleistungen bereitgestellt werden sollte. Das Projekt wurde aus Landesmitteln gefördert und läuft noch bis Juni 2022. Da das Land NRW sich zwischenzeitlich dazu entschlossen hat, ein eigenes Onlineportal für unternehmensnahe Dienstleistungen im Sinne der Wirtschaftsförderung aufzusetzen, richtet sich das „Serviceportal Emscher-Lippe“ mit seinem Leistungsangebot heute vor allem an Privathaushalte.

Die befragten Kommunen werten den Austausch über IT-Themen, der im Rahmen der Kooperation stattfindet, als sehr wertvoll. So wurde beim Serviceportal unterhalb der Steuerungsgruppe auch eine operative Ebene des Austausches geschaffen, in deren Rahmen Platz für den nicht-öffentlichen Umgang miteinander besteht. Gerade von den kleineren Kommunen wird begrüßt, dass man somit auf dem Laufenden gehalten wird.

Das Herzstück des Projekts ist das „Serviceportal Emscher-Lippe“, auf dem verschiedene Online-Leistungen der Kommunen gehostet oder verlinkt sind, darunter z.B. der digitale Bauantrag. Dieses Serviceportal wird von allen befragten Kommunen positiv gesehen und soll aus deren Sicht weitergeführt werden. Einige Sozialverwaltungen geben an, dass sie künftige Online-Angebote gerne im Serviceportal einbinden wollen, während andere das Serviceportal „ohne Emotion“ sehen und ihnen letztlich egal ist, ob man über das Serviceportal oder die Sozialplattform digitale Angebote schafft. Allerdings ist zu bedenken, dass die Sozialplattform (siehe Kap. 2.4) insb. Leistungen im Jugendsozialbereich (z.B. Unterhaltsvorschuss) nicht abdecken wird. Um Leistungen leicht auffindbar zu machen und den Bürger nicht unnötig zu verwirren, wird also die wechselseitige Verlinkung der Portale unabdingbar sein.

Technisch handelt es sich um ein Portal, das von der Südwestfalen-IT (SIT) eingekauft und vor allem mit Anträgen, die mit Form-Solutions eigens entwickelt worden sind, ausgestattet ist. Die Bürger melden sich auf dem Portal mit ihrem Servicekonto.NRW an. Die eID des neuen Personalausweises ist hierbei nur notwendig, wenn

Kooperation in Emscher-Lippe als Vorteil

Serviceportal Emscher-Lippe

die Leistung selbst ein höheres Vertrauensniveau benötigt. Die grafische Ausgestaltung des Portals ist allen Kommunen selbst überlassen, auch das Angebot an Online-Anträgen unterscheidet sich von Kommune zu Kommune. Sozialleistungen sind bisher nicht integriert worden.

Das Serviceportal hat den Vorteil, dass die Kommunen hierauf besser Einfluss nehmen können als auf Landesportale wie die Sozialplattform. Hindernisse der Landesebene wie Ressortabgrenzungen bestehen insofern nicht. Generell sollten daher die digitalen Angebote der Sozialverwaltung künftig auch im Serviceportal Emscher-Lippe möglichst umfangreich eingebunden werden, um Leistungen zu bündeln.

Das Serviceportal Emscher-Lippe bietet zudem erste gute Ansätze für einen Rückkanal zwischen Behörde und Kunde. Es besteht eine umfangreiche Chatfunktion, über die auch Dokumente hoch- bzw. heruntergeladen werden können. Da der Datenaustausch verschlüsselt geschieht und zudem nur durch die persönliche Anmeldung im Portal zugänglich ist, sind die Behörden in der Lage, diesen Kanal umfangreich zu nutzen, auch um z.B. Bescheide zuzustellen.

Erste Ansätze für einen Rückkanal von der Behörde zum Bürger

2.3 Gemeinschaftliches Kommunales Rechenzentrum: Die GKD

Der Kreis Recklinghausen und seine kreisangehörigen Städte unterhalten ein gemeinsames kommunales Rechenzentrum, die Gemeinsame kommunale Datenzentrale Recklinghausen (GKD). Nur die Städte Herten und Marl sind nicht angeschlossen, partizipieren bei verschiedenen Dienstleistungen aber mittelbar. Nach eigener Aussage stellt die GKD das „Gesamtpaket“ im Bereich der EDV zur Verfügung, indem es als Rechenzentrum und Dienstleister für Hard- und Software, Support und Beratung fungiert. Sie sieht sich zudem als Mittler, der Informationen zu IT-Programmen kanalisiert und für die angeschlossenen Kommunen aufbereitet.

Im Zuge der Option 2012 wurde das Jobcenter mit seinen Bezirksstellen zu einem weiteren Geschäftszweig der GKD. Es wurde entschieden, die EDV der Jobcenter-Stellen zentral bei der GKD anzusiedeln, die bislang vor allem im Bereich Fachanwendungen den Kommunen zuarbeitete. Insofern ist die GKD auch für jene Bezirksstellen zuständig, die jenen Städten angeschlossen sind, die eigentlich keine Mitglieder des Zweckverbandes sind.

Vor allem im Bereich der E-Akte kann die GKD umfangreich unterstützen. Bereits seit 2008 stellt die GKD das Dokumentenmanagementsystem (DMS) „VIS“ als E-Akte zentral bereit. In der Sozial-

Die GKD liefert die E-Akte

verwaltung umfasst das Angebot der GKD gegenwärtig die Einführung der E-Akte/von VIS in den Bereichen SGB II, im Bereich Hilfe zur Pflege nach SGB XII (als Kreisangelegenheit) sowie im Ausländerwesen (außer AsylblG). In den Städten Haltern am See und Recklinghausen wurden auch weitere Bereiche des SGB XII bereits umgesetzt. Das DMS steht dabei grundsätzlich für alle Städte bereit, da die Lizenzen vorhanden sind, und kann bei der GKD bestellt werden. Die Einführung obliegt aber den Kommunen. Die GKD liefert nur die Unterstützung, wenn die Kommunen das wollen.

Zum weiteren Angebot der GKD gehört auch ein eigener Cloud-Dienst zum Datenaustausch, die GKD-Cloud. Das Tool wird auch mit dem kommerziellen Angebot „Dropbox“ verglichen, allerdings liegen hier die Daten geschützt auf den Servern der GKD. Der Zugriff auf die Dateien ist passwortgeschützt. Die GKD-Cloud ist damit ein rechtlich einwandfreies Mittel, um Daten und Dokumente z.B. zwischen Jobcenter und Sozialamt auszutauschen. Die GKD-Cloud ist insoweit klar dem Mailverkehr oder der Weitergabe auf Papier vorzuziehen. Generell handelt es sich aber auch hierbei nur um ein Verfahren zum Datenaustausch in Einzelfällen, das auch nicht an das Dokumentenmanagementsystem angeschlossen ist. Ein Datenaustausch mit Externen (z.B. Schulen, externen Trägern) kann ebenfalls hierüber sicher abgewickelt werden.

GKD-Cloud

Tatsächlich genutzt wird die Cloud nur in der Minderzahl der Städte, obwohl die Lösung in allen der GKD angeschlossenen Kommunen besteht. In Marl wurde die GKD-Cloud eingekauft, kommt dort aber bisher noch nicht in der Sozialverwaltung zum Einsatz.

2.4 Die neue Sozialplattform

Das MAGS NRW entwickelt seit 2021 eine „Sozialplattform“ (ursprünglich als Sozialportal.NRW angekündigt), über die online sowohl die Information als auch die Beantragung von Sozialleistungen von Bund, Ländern und Kommunen gebündelt werden soll. NRW entwickelt die Sozialplattform (SozPl) als eine Efa-Lösung, die bundesweit nachgenutzt werden soll. Ein erster Beta-Release wurde am 14. März 2022 freigeschaltet (sozialplattform.de), der die Leistungen ALG II, HzL sowie Wohngeld beinhaltet. Der richtige erste Release ist für das zweite Quartal 2022 vorgesehen. Weitere Release-Versionen mit weiteren Leistungen sollen im Jahresverlauf 2022 folgen.

Die SozPl ist als ein Intermediär zwischen Bürgern und Behörden/freien Trägern konzipiert. Sie soll in ihrer finalen Form erstens die Beantragung von Leistungen (siehe Tabelle 3) entweder über die

Was leistet die Sozialplattform?

Plattform selbst oder durch Verknüpfung von kommunalen Portalangeboten ermöglichen. Zu diesem Zweck sind die Auswahl eines Wohnortes möglich sowie ausgiebige Suchfunktionen („Sozialleistungsfinder“) vorhanden. Zweitens soll die SozPl umfangreich Beratungsleistungen der verschiedenen Träger ermöglichen. In einem „Beratungsstellenfinder“ sollen lokale Beratungsangebote gesammelt und auffindbar gemacht werden. Gleichzeitig stellt die Plattform auch die nötige Terminmanagement- sowie Videoberatungsfunktionalität zur Verfügung. Allerdings beschränken sich die Planungen im Beratungsbereich bislang auf Schuldner- und Suchtberatung. Beratung *über* Sozialleistungen sind bislang nicht vorgesehen.

Nur die wenigsten Anträge werden durch die Plattformmacher selbst entwickelt. Vielmehr wird auch die SozPl vor allem ein Verlinkungssystem auf EfA-Leistungen darstellen. Allerdings werden EfA-Lösungen in der Umsetzung durch NRW, wie HzL, Grundsicherung und Asylbewerberleistungen, durchaus speziell für die SozPl entwickelt. Wollen Kommunen die entsprechenden Lösungen also in ihr Portfolio aufnehmen, wird die Teilnahme an der SozPl notwendig.

Vorteilhaft ist, dass die SozPl einen eigenen technischen Support bereitstellt, an den sich die Bürger mit ihren technikbezogenen Problemen wenden können. Ein Support für inhaltliche Fragen, etwa zu Anträgen, wird aber nicht bereitgestellt.

Tabelle 3 Geplante OZG-Leistungen auf der Sozialplattform

Aktivierung und berufliche Eingliederung
Arbeitslosengeld II (ALG II)
Bedarf für Bildung und Teilhabe (BuT)
Bescheinigung für Geringverdiener
Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit
Gesundheitsleistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
Hilfe zum Lebensunterhalt (HzL)
Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten
Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz
Schuldnerberatung
Suchtberatung
Übernahme von Mietrückständen
Wohngeld

Über die Sozialplattform können Anträge auf bestimmte Sozialleistungen gestellt werden, wozu die Plattform sowohl die sichere Authentifizierung über die Servicekonten der Länder als auch Antragsassistenten bereitstellt. Allerdings erfolgt keine weitergehende behördenseitige Bearbeitung dieser Anträge durch die Plattform.

Antragsverfahren über die Sozialplattform und Anbindung an die Kommune

Stattdessen werden die Antragsdaten über die Online Services Computer Interface (OSCI) -Intermediäre der einzelnen Bundesländer⁵ an die technischen Systeme der zuständigen Behörde übertragen, wo sie dann herkömmlich bearbeitet werden. Die SozPl bietet also einen Kanal für Input vom Kunden zur Behörde, aber keinen Rückkanal.

Die angebundene Kommune ist auch verantwortlich für die Gestaltung der Übertragung vom OSCI-Intermediär zum spezifischen Fachverfahren. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Fachverfahrenshersteller Schnittstellen entwickeln werden. Außerdem will die SozPl vor allem EfA-Lösungen (z.B. den Wohngeld-Antrag) implementieren, für die oft schon Schnittstellen in den Fachanwendungen vorhanden sind. Dennoch bleibt die Kommune trotz Anbindung an die SozPl in der auch finanziellen Verantwortung, für die sichere, zertifizierte Übertragung und die Einbindung in die behördeninternen Abläufe zu sorgen.

⁵ Als OSCI-Intermediär für die kommunalen Verwaltungen fungiert in NRW die „DataClearing NRW“ im Auftrag des KDN. Ergänzend bieten auch einzelne kommunale Rechenzentren weitere OSCI-Intermediäre an. (MWIDE NRW/d-NRW 2021; d-NRW/DETECON 2020)

3 Sinnvolles Digitalisieren von Leistungen der Sozialverwaltung

3.1 Kriterien einer sinnhaften Digitalisierung

Das Onlinezugangsgesetz verpflichtet zur Digitalisierung von 575 Verwaltungsleistungen bis Ende 2022. Dabei werden allerdings unterschiedlichste Leistungen in einen Topf „geschmissen“, ohne dass dahingehend differenziert wird, ob es sich um einmalige oder wiederkehrende Leistungen handelt oder wer die Zielgruppe ist. Auch der Frage der Komplexität eines Antrags – man vergleiche nur einen Antrag auf Sozialhilfe mit der Anmeldung eines Hundes – wird im OZG unzureichend Beachtung geschenkt.

Nicht jede Verwaltungsleistung wird dadurch effektiver, effizienter oder kundenfreundlicher, dass sie digital beantragbar wird. Von verschiedenen Fachbereichen der Sozialverwaltung wird z.T. auch die Sinnhaftigkeit digitaler Anträge in Frage gestellt. Besonders komplexe Anträge wie Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe und Wohngeld sind nicht ohne Beratung ausfüllbar, Anträge nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ohnehin nicht. Offenkundig gibt es daher verschiedene Kriterien, welche auf die Sinnhaftigkeit der Digitalisierung einer Verwaltungsleistung schließen lassen. Wir unterscheiden hierbei zwischen der Zieldimension und der Umsetzungsdimension.

Kriterien für eine sinnvolle Digitalisierung

Im Bereich der Zieldimension steht die Frage im Vordergrund, *ob* eine Leistung sinnvoll digitalisierbar ist. Für die Digitalisierung von Anträgen spielen insofern die folgenden Kriterien eine große Rolle:

Wann ist Digitalisierung sinnvoll?

- *Notwendigkeit* von Anträgen: Wo irgend möglich, sollte die Antragstellung durch eine automatische Gewährung einer Leistung ersetzt werden, um den Bürokratieaufwand zu verringern.⁶ Mit Kombianträgen kann zudem eine gesonderte Antragstellung für Einzelleistungen entfallen.
- *Zielgruppe*: Es stellt sich bei jeder digitalen Leistung die Frage nach der Zielgruppe einer Maßnahme. So werden digitale Kommunikationsmittel in der Regel eher von jüngeren, digitalaffinen Menschen in Anspruch genommen.
- *Komplexität* von Anträgen/Beratungsbedarf: Da gerade Sozialleistungen sich vorrangig an sozial benachteiligte und ggf. auch eingeschränkte Menschen richten, ist ein komplexer Antrag überwiegend nicht ohne gleichzeitige Beratung sinn-

⁶ Hierbei ergeben sich allerdings konzeptionelle wie auch Umsetzungsschwierigkeiten. So wird es z.B. eine der zentralen Herausforderungen bei der Neugestaltung der Kindergrundsicherung sein, Automatisierung durch Rückgriff auf verschiedenste Einkommensdatenbestände mit z. T. unterschiedlichen Einkommensbegriffen zu gewährleisten.

voll zu beantworten. Die Vorstellung, dass ein hochkomplexer Antrag somit alleine von zuhause ausgefüllt werden kann, erfüllt sich damit nicht.

- *Notwendigkeit von Nachweisen*: Die Forderung von Nachweisen erschwert sowohl die Antragstellung wie auch die Antragsbearbeitung. In der Steuerverwaltung ist man daher bereits von einer Belegvorlagepflicht zur Belegvorhaltepflicht übergegangen.
- *Erfordernis von persönlichem Erscheinen*: In manchen Bereichen der Sozialverwaltung, vor allem in der Jugendarbeit, ist es aus fachlichen Gründen erwünscht, dass Personen persönlich vorstellig werden. Hier macht die Digitalisierung dann wenig Sinn. Gibt es jedoch keine fachlichen Gründe, lässt sich persönliches Erscheinen sehr gut durch digitale Anträge ersetzen.

In der Realität geht es bei digitalen Anträgen in der Sozialverwaltung aber weniger um eine vollständige Ablösung des persönlichen Kontakts. Vielmehr können digitale Antragsverfahren erheblich zur Effizienz und Effektivität beitragen, wenn sie zur Unterstützung der Sachbearbeitung herangezogen wird. So können digitale Anträge Informationen und Dokumente vorstrukturieren und somit die Weiterverarbeitung durch den Sachbearbeiter erleichtern. Eine wichtige Leistung von gut gestalteten digitalen Antragsassistenten sind auch integrierte Plausibilitätsprüfungen. Hierzu zählt beispielsweise, dass Pflichtfelder ausgefüllt werden müssen, um im Formular weiterzukommen, dass z.B. eine Steuer-ID der Systematik entspricht oder dass Personengruppen, die gar keinen Anspruch auf die beantragte Leistung haben, automatisch ausgefiltert werden. Im Ergebnis bekommt der Sachbearbeiter so bereits im Vorfeld eines Gesprächs einen umfangreicheren Eindruck von der Gesamtsituation eines Falls und kann zielgenauer Fragen stellen und beraten, statt erst durch Nachfragen an fallrelevantes Wissen zu gelangen. Insofern kann die Digitalisierung das persönliche Gespräch nicht ersetzen, aber es erheblich erleichtern und ggf. auch verkürzen.

Auch für den Kunden können digitale Antragsverfahren weitere Vorteile bringen, wenn sie serviceorientiert ausgestaltet werden. Antragsassistenten schaffen für den Kunden ein leichter verständlicheres Umfeld, indem sie sie Schritt für Schritt durch ein Verfahren führen und umfangreichere Eingabehilfen zur Verfügung stellen. Darüber hinaus kann der Bearbeitungsstand eines Verfahrens mit automatisierten Fortschrittsanzeigen (z.B. die Fortschrittsampel in vielen digitalen Bauantragsverfahren) über ein Webinterface dem Kunden sichtbar gemacht werden. Oder das System macht auf fehlende Eingaben aufmerksam. Generell bieten digitale Lösungen

Digitale Anträge ersetzen nicht das Kundengespräch – aber sie können es erleichtern

auch umfangreichere Möglichkeiten der Information, z.B. „Behördenfinder“, Wikis mit Erläuterungen, Suchfelder oder Chatbots. Gut gemachte Antragsassistenten zeigen auf Basis der gegebenen Antworten auch entsprechend irrelevante Fragen gar nicht erst an oder aber sie weisen auf Widersprüche hin. Bestenfalls tragen sie also zu einem besseren Verständnis eines Antrags bei, als es ein Papier- oder PDF-Formular in seinem bürokratischen Duktus kann.

Vollständig digitale oder gar automatisierte Anträge sind dann von Vorteil, wenn sie die Umsetzung eines einfachen und/oder sich wiederholenden Vorgangs betreffen. Digitalisierung entfaltet vor allem dann großes Potenzial, wenn sie Massenvorgänge betrifft, da sie auf standardisierte Abläufe entlang von Wenn-Dann-Beziehungen (sog. Algorithmen) angewiesen ist. Dementgegen setzen Verwaltungsbe- reiche, bei denen Entscheidungen im Ermessen von Sachbearbei- tern liegen, den digitalen Möglichkeiten klare Grenzen (Brinkmann et al. 1974: 37).

Aufgrund ihrer hohen Individualität sind in der Sozialverwaltung gerade Erstanträge, wie beschrieben, vor allem geeignet, die Sach- bearbeitung und Beratung zu unterstützen, aber nicht in der Lage, sie zu ersetzen. Anders sieht es bei einfacheren Formen der Kon- taktaufnahme oder des Datenaustausches zwischen Kunde und Be- hörde aus. Gerade Veränderungsmitteilungen oder Anzeigen, die auf einer regelmäßigeren Basis vorkommen, können sehr gut durch digitale Verfahren ersetzt werden, wenn die Inhalte weitestgehend standardisierbar sind. Ebenfalls erscheint eine digitale Umsetzung von den meisten Wiederbewilligungs- oder Folgeanträgen sehr gut möglich: Sind die Informationen des Erstantrags im System hinter- legt und haben sich die Bedingungen nicht geändert – d.h. ein Er- messen durch den Sachbearbeiter ist nicht notwendig – kann die Antragsbearbeitung entweder automatisiert oder aber auf einen ein- fachen Prüfvorgang am Computer reduziert werden.

Neben der Frage, ob eine Digitalisierung sinnvoll ist, stellt sich die Frage nach dem Grad und Umfang der Digitalisierung, also der kon- kreten Umsetzung.

Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung kann unterschieden werden in die reine Abbildung eines analogen Prozesses („Elektronifizierung“) und eine ‚echte‘ Digitalisierung, bei der Geschäftspro- zesse selbst transformiert werden (vgl. Mergel/Edelmann/Haug 2019). Häufig werden Antragsverfahren aber nur elektronifiziert, in- dem Formulare zwar online ausgefüllt werden können, die eigentli- chen Prozesse aber unverändert bleiben. Wie bereits in Kap. 1.4 be- schrieben, erfordert eine sinnvolle Digitalisierung auch eine kriti- sche Ansicht der bestehenden ‚analogen‘ Prozesse, damit digitale und ‚analoge‘ Abläufe reibungsfrei Hand in Hand gehen können.

**Digitalisierbar: Mitteilungen,
Wiederbewilligungs- und
Folgeanträge**

**„Elektronifizierung“ oder
„Digitalisierung“**

Inwieweit digitale Anträge also tatsächlich zur Verbesserung der internen Abläufe beitragen, hängt entschieden von ihrer Einbindung in die internen Arbeitsabläufe ab. Hierbei ist vor allem das Vorhandensein von elektronischen Schnittstellen zwischen dem Antragsverfahren und der übrigen Sacharbeit relevant. Insofern sollten die Verwaltungen darauf achten, dass Antragslösungen bereits herstellerseitig über elektronische Schnittstellen zu den verwendeten Fachverfahren bzw. zur verwendeten E-Akte verfügen. Ein weiterer technischer Aspekt betrifft die Ausgestaltung sicherer, d.h. verschlüsselter Übertragungswege. Hierfür müssen Zertifikate ausgestellt werden, die üblicherweise nur eine begrenzte Gültigkeitsdauer haben. Gegebenenfalls sind auch weitere Sicherheitsvorkehrungen zu treffen, die teils noch von externen Stellen oder Bundesbehörden auditiert und abgenommen werden müssen. Sowohl die Schnittstellen als auch die Zertifizierung sind dabei kostenrelevant.

Technische Anforderungen

Weiterhin kann die Existenz eines Rückkanals von der Behörde zum Kunden eine Rolle spielen. Die überwiegende Zahl der EfA-Leistungen fokussiert heute nur auf den Teilschritt der kundenseitigen Einreichung von Daten und Dokumenten. Für die Rückkommunikation, etwa für Nachforderungen und Nachfragen, aber auch um ggf. Bescheide zuzustellen, stehen bislang häufig nur der Postweg und (rechtlich umstritten) der Mailverkehr zur Verfügung, die beide medienbruchbehaftet und zeitverzögert sind. In Kap. 4.2 wird daher die Einrichtung eines Bürgerkontos diskutiert.

Häufig fehlt der Rückkanal

Sofern die Wahl zwischen verschiedenen Antragslösungen besteht, sollte darauf geachtet werden, dass entsprechende Schnittstellen mitgeliefert werden, um eine aufwändige und kostenintensive Inauftraggabe oder Eigenentwicklung zu vermeiden. Es kann daher Sinn machen, den gleichen Hersteller für Fachverfahren und digitalen Antrag zu wählen. Allerdings sollte sich eine Kommune auch nicht zu sehr von einem einzelnen Anbieter abhängig machen, denn es kann immer passieren, dass dieser sein Angebot z.B. infolge eines Aufkaufs einstellt. Führt an einer Eigenentwicklung oder einer Beauftragung von Lösungen kein Weg vorbei, sollte zumindest versucht werden, mit weiteren Kommunen zu kooperieren, um Synergieeffekte zu nutzen und damit die Wahrscheinlichkeit einer Angebotseinstellung zu begrenzen.

Wahl des Anbieters

3.2 Leistungskatalog

In den Experteninterviews mit den Städten hat sich gezeigt, dass das Wissen um vorhandene oder in Entwicklung befindliche digitale Lösungen oft nur bruchstückhaft Verbreitung gefunden hat. Die nach-

folgenden Abschnitte sollen daher einen Überblick über die Sozialleistungen und ihre digitale Umsetzung geben und diese mit Hinweisen zur sinnvollen Implementierung versehen.

3.2.1 Arbeitslosengeld II

Das Arbeitslosengeld II (ALG II, umgangssprachlich „Hartz IV“) bezeichnet die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Anspruch auf ALG II besteht für Personen, die grundsätzlich erwerbsfähig (im Unterschied zu Rentnern und gesundheitlich beeinträchtigten Personen) und hilfebedürftig sind. Als hilfebedürftig gilt dabei jemand, der nicht zur Bestreitung seines Lebensunterhalts aus eigenem Vermögen oder Einkommen bzw. aus anderen Sozialleistungen oder mithilfe von Unterstützung von Angehörigen fähig ist. Für die Verwaltungsverfahren im Kontext von ALG II sind die Jobcenter zuständig.

Das ALG II ist eine „nachrangige Sozialleistung“, so dass erwartet wird, dass zunächst andere Sozialleistungen beantragt werden sollten. Dadurch, dass aber viele dieser „vorrangigen“ Sozialleistungen (u.a. Rente, Kinderzuschlag, Wohngeld) nicht beim Jobcenter zu beantragen sind, ist der Vorgang gerade bei Erstantragstellenden zunächst mit der Klärung von Zuständigkeiten und ggf. dem ‚Wegschicken‘ der Kunden verbunden (vgl. Sozialplattform o.J.; Bellermann 2015: 58f.). Erforderlich ist daher vor allem eine intensivere Beratung, welche die gesamten Lebensumstände einer betreffenden Person in den Blick nimmt und nicht nur auf das Ausfüllen eines Antragsformulars fixiert ist.

„Nachrangige“ Sozialleistung

Mit dem ALG II ist außerdem das sogenannte „Sozialgeld“ als Leistung verbunden. Hierunter wird die Unterstützung für ebenfalls hilfebedürftige Angehörige von ALG-II-Empfängern gefasst, vor allem also für deren minderjährige Kinder und/oder Lebenspartner.

Aus diesen Gründen ist Beratung oft unabdingbar. Doch auch inhaltlich ist ein Antrag auf ALG II komplex und kann Menschen auf sich allein gestellt leicht überfordern. Der Antrag selbst hat in Papierform sechs Seiten, hinzukommen aber noch mehrseitige Anlage-Formulare. Diese verlangen umfangreich und detailliert Angaben zur Einkommenssituation, zur Beschäftigungssituation der zurückliegenden Jahre sowie zu Ausgabesituationen aller in der Bedarfsgemeinschaft veranschlagten Personen. Auch sind Nachweise zu erbringen. Vor diesem Hintergrund sind die Potenziale einer Digitalisierung des Erstantrags begrenzt.

**Komplexität des Antrags –
hoher Beratungsbedarf**

Bei einer Digitalisierung des ALG-II-Antrags geht es nach Einschätzung des Jobcenters Kreis Recklinghausen aber nicht um den Anspruch, am Ende einen vollständigen Antrag vorliegen zu haben, der den persönlichen Kontakt ersetzt. So wird es weiterhin notwendig

sein, dass Erstantragsteller (und oft auch Folgeantragsteller) persönlich im Jobcenter vorstellig werden. Das Potenzial einer digitalen Antragstellung mit einer digitalen Uploadfunktion liegt stattdessen darin, dass auf diese Weise Informationen und Dokumente vorstrukturiert beim Sachbearbeiter eingehen. Zum einen wird die Lesbarkeit von Anträgen dadurch klar verbessert. Einfache Fehlangaben werden durch automatische Plausibilitätsprüfungen ebenfalls bereits vom digitalen Assistenten ausgemerzt. Zum anderen bekommt der Sachbearbeiter so bereits im Vorfeld eines Gesprächs einen umfangreicheren Eindruck von der Gesamtsituation eines Falls und kann zielgenauer Fragen stellen und beraten, statt erst durch Nachfragen an fallrelevantes Wissen zu kommen. Insofern kann die Digitalisierung das persönliche Gespräch nicht ersetzen, aber es erleichtern und ggf. auch verkürzen.

Potenzial für eine digitale Umsetzung haben mit Blick auf Folgeanträge die Weiterbewilligungsanträge (WBA). Diese sind einfach gehalten (4 Seiten), vor allem wenn der Web-Antragsassistent in der Lage ist, bereits elektronisch z.B. im Bürgerkonto hinterlegte Daten in vorausgefüllte Formulare zu übertragen. Eine solche Funktionalität existiert zum gegenwärtigen Zeitpunkt aber noch nicht. Doch auch ohne diese Funktionalität kann ein online gestellter Weiterbewilligungsantrag tatsächlich einen Vor-Ort-Termin ersetzen. Angesichts der Zahl an WBAs kann dies zur Entlastung auch des Jobcenters beitragen. Monatsabhängig variierend liegt die Zahl digital gestellter WBAs im Kreis Recklinghausen im mittleren bis sehr hohen zweistelligen Bereich.

Digital gestellte Veränderungsmitteilungen sind dagegen bisher noch zahlenmäßig unerheblich, die monatliche Nutzung der Onlineantragsfunktion im Kreis Recklinghausen bewegt sich im niedrigen zweistelligen Bereich.

Das Jobcenter Kreis Recklinghausen ermöglicht seit der Coronapandemie die digitale Antragstellung von ALG II sowie die internetbasierte Übermittlung von Weiterbewilligungsanträgen und Veränderungsmitteilungen (<https://www.jobcenter-kreis-recklinghausen.de/Inhalte/Service/Online-Service/index.asp>). Diese Anträge sind beim hessischen IT-Dienstleister ekom21 gehostet (auf Basis des Civento-Portals) und werden über die Homepages der Städte sowie das Serviceportal Emscher-Lippe verlinkt. Auch in der Sozialplattform ist der Antrag des Kreises Recklinghausen bereits per Verlinkung eingebunden. Antragsteller werden hierbei in einem Online-Portal durch einen Antragsassistenten geleitet, der Ihnen auch direkt die Möglichkeit zum Upload von Nachweisen gibt. Eine Authentifizierung mit dem neuen Personalausweis ist nicht erforderlich.

**Weiterbewilligungsanträge
und Veränderungsmitteilungen**

**Online-Antrag ALG II beim
Jobcenter Recklinghausen**

Der ausgefüllte Antrag geht dann über die Netzinfrastruktur des Bundes (DOI) dem Jobcenter Kreis Recklinghausen zu, das ihn dann an die zuständige Bezirksstelle weiterleitet. Bislang ist die Bearbeitung dieser digital eingehenden Anträge aber noch medienbruchbelastet. Der Antragsassistent erzeugt eine PDF-Datei und übermittelt sie an die zuständige Behörde, dort muss sie aber noch von Hand ins Fachverfahren übertragen werden. Eine automatisierte Schnittstelle existiert noch nicht. Für die Optionskommune ist die Nutzung des Online-Antrags gegenwärtig kostenlos (KDN 2022a).

Von den Kunden wird die Möglichkeit der digitalen Antragsstellung von Bezirksstelle zu Bezirksstelle unterschiedlich in Anspruch genommen. Insbesondere Recklinghausen und Marl können hier einen zweistelligen Prozentanteil vorweisen (siehe Tabelle 4). Woher diese merklichen Unterschiede kommen, die nicht in der Zahl der Gesamtanträge begründet liegen, kann an dieser Stelle nicht ermittelt werden. Jedoch wird die öffentliche Sichtbarkeit des Angebots auf Homepages und die Kommunikation seitens der Jobcenter-Mitarbeiter sicherlich eine Rolle spielen. Auf den gesamten Kreis gerechnet beträgt der Anteil der Online-Anträge am Gesamtantragsvolumen 6,6 Prozent (siehe Abbildung 2).

Nutzungszahlen

Tabelle 4 Anzahl eingereicherter Online-Anträge auf ALG II im Jahr 2021

	CR	Datteln	Dorsten	Gladbeck	Haltern	Herten	Marl	Oer-Erk.	Recklingh.	Waltrop
Anträge:	1174	636	979	1490	331	662	1010	400	2037	316
darunter online:	52	23	40	86	23	47	127	8	309	13
Anteil:	4,43%	3,62%	4,09%	5,77%	6,95%	7,1%	12,57%	2%	15,17%	4,11%

Abbildung 2 Online-Anträge auf ALG II im Kreis Recklinghausen

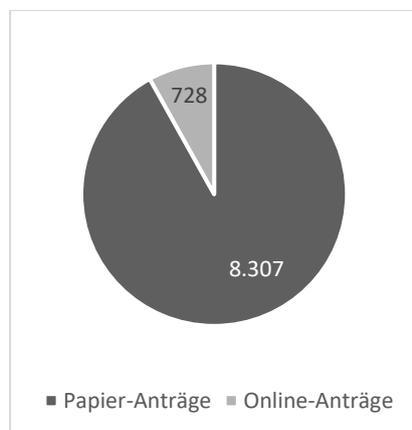
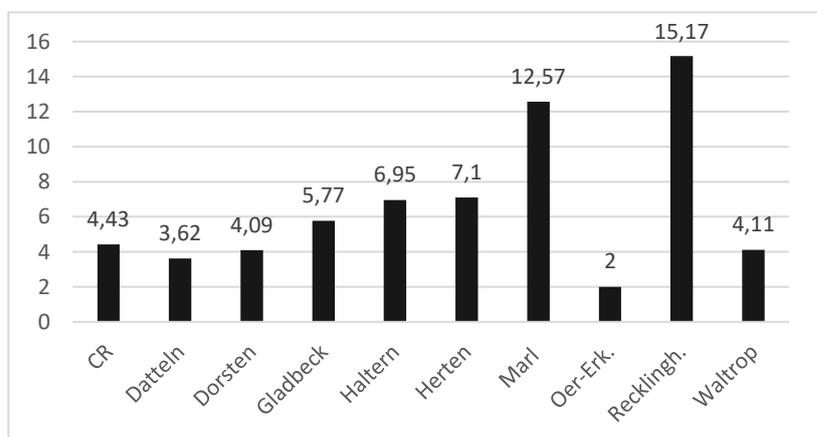


Abbildung 3 Online-Antragstellung in den Bezirksstellen (in %)



Auch die Agentur für Arbeit stellt einen Online-Antrag für Jobcenter bereit, die keine Optionskommune sind. Hinderlich ist, dass die Internetseite der Agentur für Arbeit bislang keine Verlinkung auf den Online-Antrag des Jobcenters Kreis Recklinghausen ermöglicht.

3.2.2 Grundsicherung nach SGB XII

Die Grundsicherung im Alter sowie bei dauerhafter Erwerbsminderung nach dem SGB XII ist vor allem an den individuellen Schwierigkeiten von Menschen orientiert. Es handelt sich dementsprechend nicht um Massenvorgänge, sondern um wesentlich individuellere Verfahren. Auch ist zu berücksichtigen, dass der intendierte Empfängerkreis des SGB XII teils erhebliche Unterstützung bei Antragsstellungen benötigt. Folglich sind digitale Anträge in diesem Bereich überwiegend nicht bedarfsgerecht. Darüber hinaus erwarten und fordern die Kunden den persönlichen Kontakt.

Die Sozialfachbereiche der Kommunen betonen insofern die Bedeutung von Face-to-Face Beratung, um die individuellen Bedarfe sachgerecht und am Einzelfall orientiert festzustellen. Online-sprechstunden können dabei eine gute, aber nur ergänzende Option sein.

Die Grundsicherung muss als Leistung grundsätzlich beantragt werden. Der Antrag ist dabei auf Papier bis zu sechzehn Seiten lang⁷ und bedarf detaillierter Auskünfte über die Ausgabensituation sowie Einkommen und Vermögen des Antragsstellers und seines Lebenspartners. Angesichts dessen ist eine persönliche Beratung häufig unabdingbar. Eine digitale Antragstellung wird vor diesem Hintergrund einen direkten Austausch zwischen Kunde und Sachbearbeiter keinesfalls ersetzen können. Vielmehr besteht die Gefahr, dass hilfebedürftige Leistungsberechtigte sich vom digitalen Medium überfordert fühlen und abgeschreckt werden. Insofern sollte ein digitaler Kanal zwar eröffnet werden, aber mit der klaren Kommunikation ergänzt werden, dass weiterhin persönliche und telefonische Formate gleichberechtigt zur Verfügung stehen. Ein digitaler Antrag kann aber bei einer Beratung vor Ort oder im Quartier z.B. auf einem Tablet ein gutes Hilfsmittel sein.

Eine digitale Antragstellung ist aktuell in der Entwicklung und soll ab Juni 2022 über die Sozialplattform zur Verfügung stehen, allerdings zunächst nur für die pilotierenden Kommunen.

SGB XII: Individuelle Bedarfe erfordern individuelle Beratung

Digitale Antragstellung in der Entwicklung

⁷ Die in diesem Bericht aufgeführten Angaben zum Seitenumfang der Papieranträge richten sich nach den Antragsvorlagen der Vordruckkommission des nordrhein-westfälischen Landkreistages.

3.2.3 Hilfe zum Lebensunterhalt (HzL)

Die Hilfe zum Lebensunterhalt ist eine Sozialleistung nach dem dritten Kapitel des SGB XII, die eine staatliche Unterstützung gewährt, wenn der Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen und auch nicht durch Unterstützung anderer Personen oder andere Sozialleistungen bestritten werden kann. HzL richtet sich im Gegensatz zur Grundsicherung an vorübergehend erwerbsgeminderte Personen.

HzL muss beantragt werden, entweder durch die betreffende Person selbst oder durch einen Dritten. Der Antrag ist dabei mit bis zu 15 Seiten äußerst umfangreich und komplex, da detaillierte Angaben zur Einkommens- und Vermögenssituation, auch der von Dritten (z.B. Lebenspartner, Kinder), sowie zum Umfang des finanziellen Bedarfs gegeben werden müssen. Der Antrag selbst muss zwar nicht notwendigerweise mit den entsprechenden Nachweisen ausgestattet sein. Allerdings kann das Sozialamt Nachweise verlangen.

Angesichts der Komplexität des Antrags ist auch hier eine Beratung der Antragstellenden notwendig, insbesondere, da es sich um einen oft stark hilfebedürftigen Empfängerkreis handelt. Ein HzL-Vorgang hat zudem verschiedene Teilvorgänge zur Folge. In der Behörde sind Auskunftsanfragen an dritte Parteien (z.B. Banken) und Behörden notwendig. Bei HzL bestehen zudem Mitteilungspflichten der Leistungsempfangenden gegenüber dem Sozialamt immer dann, wenn sich etwas potenzielle Leistungsrelevantes verändert (z.B. ein Umzug).

Eine digitale Abbildung des HzL-Erstantrags kann daher, wie bei der Grundsicherung, vor allem als ergänzendes Element bei einer Beratung durch den staatlichen oder einen privaten Träger dienen. Eine vollständige digitale Abwicklung des Antragsverfahrens erscheint weder wahrscheinlich noch – mit Blick auf die Anfälligkeit für falsch gesetzte Kreuze – besonders erstrebenswert. Grundsätzlich ist aber von einer digitalen Ausgestaltung der Änderungsmitteilungen mehr zu erwarten, denn hier kann die Unabhängigkeit von Terminfindungsnotwendigkeiten sowie von Öffnungszeiten tatsächlich dazu beitragen, dass z.B. Angehörige an Wochenenden eine solche Mitteilung für den Leistungsbeziehenden durchführen können.

Die Sozialplattform stellt einen eigens durch die Stadt Paderborn entwickelten Online-Antrag auf HzL für angebundene Kommunen zur Verfügung. Aus den pilotierenden Kommunen wird allerdings berichtet, dass bislang noch keine elektronische Schnittstelle zwischen den Fachverfahren und dem Antrag besteht.

Hohe Komplexität des Antrags

Online-Antrag auf der Sozialplattform

3.2.4 Wohngeld

Das Wohngeld ist ein gemäß Wohngeldgesetz (WoGG) erteilter staatlicher Zuschuss zu den Wohnkosten. Anspruch haben einkommensschwache Haushalte, die keine anderweitigen Transferleistungen wie ALG II, Grundsicherung oder HzL beziehen. Finanziell wird der Zuschuss je zur Hälfte von Bund und Land getragen, die Antragsbearbeitung erfolgt bei der zuständigen Kommune als Wohngeldbehörde.

Der Antrag auf Wohngeld erfordert eine Menge an Eingaben vom Antragsstellenden, insb. umfangreiche Auskünfte zu Einnahmen und Ausgaben aller wohnhaften Personen. Eine Überforderung kann auch dadurch eintreten, dass vom Antragsteller erwartet wird, den Überblick über die verschiedenen Sozialleistungssysteme zu haben. Der Papier-Vordruck des Landes NRW umfasst vier Seiten.

Ein Online-Antrag Wohngeld wurde im Auftrag von Schleswig-Holstein von Dataport als EfA-Leistung entwickelt. Über den KDN bzw. d-NRW können nordrhein-westfälische Kommunen diese nachnutzen. Alle Städte im Kreis Recklinghausen haben diese Lösung entweder bereits implementiert oder sind in der Vorbereitung der Implementation.

**Bisherige digitale Angebote
ums Wohngeld**

Darüber hinaus stellt das Land NRW einen „Wohngeldrechner“ online zur Verfügung. Auf der Webseite <https://www.wohngeldrechner.nrw.de/wg/wgrbhtml/WGRBWLKM?BULA=NW> können Daten über die eigene Einkommens- und Ausgabensituation eingegeben werden, um eine unverbindliche Aussage über Anspruch und mögliche Höhe von Wohngeld zu erhalten. Das Tool ermöglicht im Anschluss an die Kalkulation auch direkt das Stellen eines Online-Antrags auf Wohngeld. Der Wohngeldrechner und die digitale Beantragung sind auch bereits in die Sozialplattform integriert.

3.2.5 Unterhaltsvorschuss

Der Unterhaltsvorschuss ist eine Leistung, die Alleinerziehende und deren Kinder unterstützen soll, wenn der andere Elternteil seinen Verpflichtungen zum Unterhalt nicht oder nur unzureichend nachkommt oder nachkommen kann. In diesen Fällen kann die erziehungsberechtigte Person einen Antrag auf Unterhaltsvorschuss bei der zuständigen Gemeinde einreichen.

Der Antrag als solcher ist vergleichsweise einfach und umfasst 2-3 Seiten. Da die Behörde meist Pauschalbeträge ausgibt, sind auch keine detaillierteren Angaben zu Ein- und Ausgaben notwendig. Je nach Lebenssituation können aber weitere Angaben erforderlich sein. Hat das Kind eigene Einkünfte oder erhält Bezüge als Halbwaise, müssen diese Beträge angegeben werden und werden auf die

Leistung angerechnet. Auch (anteilige) Unterhaltsleistungen des anderen Elternteils, ggf. in indirekter Form wie die Bezahlung der KiTa-Gebühren, sind anzugeben. Als Nachweise werden ausschließlich die Geburtsurkunde sowie ggf. Kontoauszüge o.Ä. über eingegangene Unterhaltszahlungen verlangt. Damit eignet sich der Antrag auf Unterhaltsvorschuss für eine digitale Umsetzung, auch wenn in komplexeren Individuallagen durchaus eine Beratung notwendig erscheint. Dennoch kann hier der digitale Antrag die Inanspruchnahme der Leistung verbessern.

Bremen entwickelt hierzu eine EfA-Leistung Unterhaltsvorschuss. Pilotiert wird diese Lösung auch im Rhein-Kreis Neuss und der Stadt Wuppertal (BMI 2021). Die Lösung umfasst dabei einen webbasierten Antragsassistenten, der auch das Hochladen von Nachweisdokumenten erlaubt. Die Lösung wird dabei über das „Gemeinsam-Online“-Portal von Dataport/Bremen gehostet. Eine Integration in die Sozialplattform ist allerdings vom MAGS NRW nicht vorgesehen. Stattdessen wäre die Einbindung in das Serviceportal Emscher-Lippe denkbar. Für die Nachnutzung des Online-Antrags ist kein gleichzeitiger Rollout in allen Kommunen geplant, stattdessen müssen sich die interessierten Städte auf eine Reihenfolgenliste setzen lassen.

EfA-Leistung in Entwicklung

Die Grenze der Digitalisierung des Unterhaltsvorschusses liegt in den Folgeprozessen, die kaum digital umsetzbar sind. Zum einen unterliegen die Bezieher des Unterhaltsvorschusses einer Anzeigepflicht über Veränderungen der Lebenssituation (z.B. Auszug Kind; Eheschließung; Veränderung Einkünfte Kind; erfolgte Unterhaltszahlungen). Daraus folgt die Notwendigkeit eines regelmäßigen Kontakts zwischen Behörde und Leistungsempfänger. Diese Veränderungsmitteilungen sind grundsätzlich auch digital umsetzbar, auch wenn bislang hierzu noch keine Lösung existiert. Da die Lebenslage alleinerziehender Eltern und ihrer Kinder aber häufig als risikobehaftet angesehen werden muss, stellt sich aus Sicht der Jugendpolitik die Frage, ob ein digitaler Kanal wirklich wünschenswert ist. Eventuell kann der Zwang zur persönlichen Vorsprache daher im Interesse des Kindeswohls begründet sein.

Schwierige Digitalisierung nachfolgender Prozesse

Wenig aussichtsreich ist die Digitalisierung des Unterhaltsrückgriffs, bei dem die Behörde den Unterhalt bei dem unterhaltssäumigen Elternteil einzutreiben versucht. Hier ist zwar die Eröffnung eines digitalen Kanals für die säumigen Elternteile zum Upload von Nachweisen über die jeweilige Einkommenssituation denkbar, aber kaum des Aufwands wert. Das Kernproblem beim Unterhaltsrückgriff ist die fehlende Rückmeldebereitschaft der Personen, die im Unwillen und nicht in fehlenden Kanälen zur Behörde begründet liegt.

3.2.6 Bildung und Teilhabe (BuT)

Das Bildungs- und Teilhabepaket richtet sich an Kinder, Jugendliche und deren Erziehungsberechtigte und soll über Unterstützungsleistungen Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Verhältnissen eine angemessene bildungsbezogene und kulturell-soziale Teilhabe gewährleisten. Eine Berechtigung auf BuT-Leistungen besteht für Leistungsberechtigte der verschiedensten Rechtsbereiche, namentlich ALG II (nach § 28 SGB II), Grundsicherung (§ 34 SGB XII), Wohngeld und Kindergeldzuschlag (§ 6b BKGG) sowie Asylbewerberleistungen (§ 2 und 3 AsylbLG). Diese Verteilung über die diversen Rechtsbereiche hinweg begründet auch eine Zersplitterung der kommunalen Zuständigkeiten, die insofern bei den städtischen Trägern oder dem Kreisjobcenter liegen.

Durch das „Starke-Familien-Gesetz“ von 2019 ist die Beantragung von BuT vielfach unnötig geworden, weil eine Vielzahl von Leistungsbereichen nun automatisiert erteilt und mit insb. den Schulen unmittelbar abgerechnet wird. Weiterhin notwendig ist aber eine Beantragung von BuT für Empfängerhaushalte von Wohngeld und Kindergeldzuschlag. Für diese Empfängergruppen ist also entscheidend, dass insb. die Wohngeldstelle die Antragstellung auf BuT proaktiv anbietet. Für diese Empfängerkreise kann darüber hinaus eine digitale Antragstellung hilfreich sein. Ein Online-Antrag auf BuT für die Leistungsberechtigten nach Wohngeldgesetz und Bundeskindergeldgesetz ist als Teil der Sozialplattform vorgesehen. Aktuelle Informationen zum Entwicklungsfortschritt dieser Lösung liegen nicht vor.

Auch wenn kein Antrag für BuT-Leistungen bei Leistungsberechtigten nach SGB II, SGB XII und AsylbLG mehr erforderlich ist, bleibt aber die Ausgestaltung der Schnittstellen zwischen den Ämtern, dem Kunden und Externen eine Herausforderung. So kann eine automatische Abrechnung mit den externen Leistungserbringern (z.B. der Schulkantine) getroffen werden, ohne dass der Umweg über Zahlungen an Eltern/Kind notwendig ist. Diese basieren üblicherweise auf Vereinbarungen, die zwischen den externen Leistungserbringern und der Sozialverwaltung getroffen werden. In anderen Fällen werden Geldbeträge auf das Konto der Eltern überwiesen.

Für BuT-Empfänger aus allen Rechtsbereichen ist weiterhin eine gesonderte Antragstellung erforderlich, um für die Lernförderung („Nachhilfe“) Unterstützung zu erhalten. Hintergrund ist hier, dass die Schule erst einen Bedarf bescheinigen muss. Eine Versetzungsgefährdung ist hierfür seit 2019 keine notwendige Bedingung mehr, sondern es genügt eine von der Schule ausgestellte Erklärung über den Bedarf der Lernförderung.

Antragserfordernis nur teilweise weggefallen

Ausgestaltung der Schnittstellen

Auch im Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe bestehen meist keine direkten Beziehungen der Verwaltung zu z.B. Sportvereinen, Musikschulen etc. Hier besteht also die Notwendigkeit eines Kanals, über den die externen Leistungserbringer die Kosten und die Inanspruchnahme der Leistung dem Amt mitteilen. Dies geschieht überwiegend durch eine Anzeige über das Kind/die Eltern. Das Amt gibt dann die Mittel frei und überweist sie auf das Konto der Eltern. Dem Kreissozialamt Recklinghausen genügt hierfür eine einmalige Anzeige und überweist daraufhin über einen bis zu zwölfmonatigen Zeitraum. Dennoch sind auch alternative Verfahren der Abrechnung in unterschiedlichen deutschen Kommunen im Einsatz, darunter die BuT-Karte.

Generell ist zu empfehlen, dass sich die unterschiedlichen mit BuT befassten Ämter des Kreises und der kreisangehörigen Städte über die Ausgestaltung und Abwicklung von BuT-Leistungen und Schnittstellen ins Benehmen setzen.

3.2.7 Elternleistungen

Eine zentrale Elternleistung, für die der Kreis zuständig ist, ist das Elterngeld nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. Hierbei handelt es sich um eine zeitlich befristete Transferzahlung für Eltern neugeborener Kinder. Die Leistung ist dabei grundsätzlich beantragungspflichtig und gilt ab dem Zeitpunkt der Geburt. Rückwirkend kann Elterngeld höchstens für bis zu drei Monate vor der Antragstellung ausgezahlt werden. Eine Beantragung im Voraus ist dagegen nicht möglich.

Die Höhe des Elterngeldes richtet sich nach dem Einkommen und der Wochenarbeitsstundenzahl der Eltern. Entsprechend sind im Antrag diesbezügliche Angaben vorzunehmen. Der Antrag hat im Papierformat sieben Seiten. Komplexität kommt vor allem dadurch zustande, dass verschiedene Bezugsmodelle (Basiselterngeld, Elterngeld Plus, Partnermonate) zur Auswahl stehen, die vom Antragsteller zunächst durchschaut werden müssen. Ohne Beratung kann es also zu unvorteilhaften Angaben seitens der beantragenden Eltern kommen.

Weiterhin sind dem Antrag Nachweisdokumente beizufügen. Dies umfasst die originale Geburtsurkunde des/der Neugeborenen, ein Nachweis der Krankenkasse über die Höhe und Bezugsdauer des Mutterschaftsgeldes, ein Nachweis des Arbeitgebers über die Höhe und Dauer des Arbeitgeberzuschusses (z.B. eine Lohnabrechnung innerhalb der Mutterschutzfrist) sowie die letzten zwölf Lohnabrechnungen vor Geburt des Kindes bzw. vor Beginn der Mutterschutzfrist in Kopie.

Komplizierter ist eine Beantragung durch Nicht-EU-Bürger (zusätzlich ist dann eine Kopie des Aufenthaltstitels vorzulegen) sowie durch Beziehende von Unterstützungsleistungen nach dem SGB II (Kopie des Bewilligungsbescheides erforderlich). Geht ein Elterngeld beziehendes Elternteil im Bezugszeitraum einer Tätigkeit in Teilzeit nach, muss zudem ein Nachweis des Arbeitgebers über die Höhe der wöchentlichen Stundenzahl und das (voraussichtliche) steuerpflichtige Bruttoeinkommen während des Bezuges von Elterngeld vorgebracht werden. Werden Partnerschaftsmonate beantragt, sind des Weiteren auch Einkommensnachweise des Partners zu erbringen.

Bislang wird ein Online-Antrag „ElterngeldDigital“ nur in der Hälfte der Bundesländer angeboten – NRW gehört nicht dazu. Der Dienst ElterngeldDigital wird dabei zentral vom Bundesfamilienministerium bereitgestellt. Außerdem existieren eigenständige Landeslösungen in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und dem Saarland. Die Bundesländer unterscheiden sich aber auch dahingehend, ob sie die Bewilligung von Elterngeld zur Landes- oder kommunalen Angelegenheit machen. Der erreichte Grad an Teilautomatisierung in Baden-Württemberg hängt insofern mit der Zentralisierung der Elterngeldstelle bei der dortigen Landesbank zusammen. Der Rollout von „ElterngeldDigital“ ist auch in NRW geplant, hat sich aber aufgrund der Corona-Pandemie verzögert. Ab wann er zur Verfügung steht, ist nicht absehbar.

Digitale Beantragung von Elterngeld

Auf den Seiten des Bundesfamilienministeriums wird allerdings ein „Elterngeldrechner“ angeboten (<https://familienportal.de/familienportal/rechner-antraege/elterngeldrechner>), über den die Höhe der Leistung bereits im Vorfeld einer Antragstellung ermittelt werden kann. Es ist also zu empfehlen, dass die Kreis-Homepage auch auf dieses Angebot hinweist. Wird ElterngeldDigital implementiert, ist zudem eine Übertragung der Daten aus diesem digitalen Elterngeldrechner möglich.

Bekanntheit hat auch das Vorhaben „ELFE“ aus Bremen gefunden, bei dem Verwaltungsvorgänge der Lebenslage „Geburt“, darunter die Festlegung des Kindesnamens, die Ausstellung der Geburtsurkunde und die Beantragung von Elterngeld, Kindergeld sowie Kinderzuschlag, in einem Kombiantrag zusammengefasst und vereinfacht werden. ELFE zeichnet sich dadurch aus, dass hier Krankenhäuser, Standesamt, Kindergeld- sowie Elterngeldstelle zusammenarbeiten. Der Kombiantrag wird nach der Geburt noch im Krankenhaus ausgefüllt und von dort an die zuständigen Stellen weitergegeben. Mit einer datenschutzrechtlichen Einwilligung geben die beteiligten Stellen ihre Daten und Bescheide (etwa über die erfolgte

ELFE

Geburtsanzeige) weiter, so dass der Kunde nicht jede Leistung einzeln beantragen und mit den immer gleichen Nachweisen versehen muss. (Bogumil et al. 2021: Kap. 4; Forster 2021)

Mit dem Digitale-Familienleistungen-Gesetz hat der Bundesgesetzgeber 2020 die rechtlichen Grundlagen geschaffen. Mit dieser Reform werden Elterngeldstellen sowie Standesämter, Krankenkassen und die Deutsche Rentenversicherung – bei Einwilligung der Eltern – zum elektronischen Datenaustausch ermächtigt. Vergleichbare Projekte in Chemnitz und Halle zeigen allerdings, dass die Möglichkeiten außerhalb der Stadtstaaten durch die Verteilung der rechtlichen Kompetenzen und die räumliche Trennung begrenzt sind. Ein solches Vorhaben kann nur gelingen, wenn alle beteiligten Behörden an einem Strang ziehen, was sich bei einer Aufteilung über die städtische, Kreis- und Landesverwaltung schwierig gestaltet.

3.2.8 Kinderzuschlag

Der Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz ist zwar keine kommunale Leistung, sondern muss bei der jeweiligen zuständigen Familienkasse beantragt werden. Die kommunalen Sozialverwaltungen sollten jedoch auf die Möglichkeiten des Kinderzuschlags hinweisen. Insbesondere der digitale Antrag auf Kinderzuschlag (<https://web.arbeitsagentur.de/kiz/ui/einstieg>) sollte in das digitale Angebot der Sozialverwaltungen im Kreis Recklinghausen aufgenommen werden, etwa durch Verlinkung über die Homepages und das Serviceportal. Die Berücksichtigung des Kinderzuschlags im Informationsangebot der kommunalen Sozialverwaltung ist auch vor dem Hintergrund relevant, dass Empfänger des Kinderzuschlags BuT-berechtigt sind. Allerdings bedarf es hierbei (anders als bei Leistungsberechtigten bei ALG II/Sozialgeld, AsylbLG und Sozialhilfe) nach wie vor eines gesonderten Antrags, auf den hinzuweisen ist.

Integration des Kinderzuschlags in das digitale Angebot der kommunalen Sozialverwaltung

Der bestehende Online-Antrag Kinderzuschlag bietet kein Angebot zur Berechnung, ob und in welcher Höhe ein Anspruch auf den Kinderzuschlag besteht. Entsprechend kann es ratsam sein, wenn die kommunalen Sozialverwaltungen hierzu Beratung anbieten.

3.2.9 Schüler-BAföG

Schülerinnen und Schüler aus einkommensschwachen Verhältnissen können Unterstützung für ihre Ausbildung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) beantragen. Träger sind in NRW hierfür die Kreise bzw. kreisfreien Städte, in deren Gebiet der ständige Wohnsitz des Antragstellers liegt.⁸

⁸ Für die Förderung der Aufstiegsfortbildung (sog. „Meister-BAföG“) ist in NRW dagegen die Bezirksregierung Köln zuständig. Antragstellung und Beratung ist zudem über die jeweiligen Industrie- und Handelskammern möglich.

Ursprünglich hat das Land NRW einen eigenen Online-Antrag „BAföG Online NRW“ über IT.NRW angeboten und den Kommunen zur Verlinkung zur Verfügung gestellt (<https://www.bafoeg-online.nrw.de/bafoeg/authenticate.do>). Für das Schüler-BAföG ist dieser aber seit dem 26.10.2020 nicht mehr voll funktionsfähig. Gegenwärtig verweist die Kreisverwaltung Recklinghausen aber noch auf dieses veraltete Angebot, was dringend zu beheben ist. Auch in den Serviceportalen der Städte finden sich teils diese veralteten Links.

An die Stelle der NRW-Lösung ist das neue Portal „BAföG-Digital“ als von Sachsen-Anhalt entwickelte EFA-Leistung getreten (<https://www.bafoeg-digital.de/>). Jede Kommune in NRW kann sich dieser Lösung ohne sonstige Anmeldung anschließen. Hierzu muss sich der Kreis mit seiner URL bzw. Leika-Nummer im Portalverbund eintragen lassen und die Lösung anschließend nur auf seiner Webseite verlinken (KDN 2021a).

Vorteilhaft ist, dass das Portal einheitlich sowohl für das Studierenden- als auch das Schüler-BAföG verwendet wird. Damit kann einer möglichen Verwirrung der potenziellen Antragsteller entgegengewirkt werden. Darüber hinaus ist der Antrag nicht der komplizierteste, benötigt aber detailliertere Angaben zur Einkommenssituation des Betreffenden und seiner Erziehungsberechtigten. Im Zuge eines BAföG-Antrags werden üblicherweise folgende Dokumente als Nachweise verlangt: eine Bescheinigung der Schule/Ausbildungsstätte, eine Kopie des Ausweisdokuments bzw. Aufenthaltstitels sowie Nachweise über ggf. anrechenbares Einkommen bzw. Vermögen sowie (sofern nicht familienversichert) ein Krankenversicherungsnachweis. Besitzt die leistungsberechtigte Person ein Auto, muss auch dessen Wert geschätzt werden. Seit dem 18.01.2022 besteht die Möglichkeit, dass Eltern über das Portal auch noch Einkommensnachweise nachreichen können.

Der Antragsteller meldet sich beim Portal mit dem Servicekonto und der Online-Ausweisfunktion des neuen Personalausweises an oder nur mit Benutzername und Passwort. Im ersteren Fall ist eine vollständig digitale Beantragung möglich, in letzterem Fall muss der Antrag dagegen noch vom Antragsteller unterschrieben werden. Der unterschriebene Antrag kann dann entweder wieder im Portal hochgeladen oder aber per Post versandt werden.

In Hessen werden gegenwärtig einige Verbesserungen am Online-BAföG-Antrag pilotiert. So soll eine vollständige Datenübernahme für Folgeanträge möglich werden. Dies geschieht auf freiwilliger Basis für den Kunden, der beim Erstantrag ankreuzen kann, dass er sich mit einer langfristigen Speicherung seiner Daten einverstanden erklärt. Auch mit BAföG verbundene Anträge wie ein Antrag auf

Vorausleistung (Formblatt 08) werden zunächst für Hessen und dann bundesweit in „BAföG Digital“ implementiert.

Nach Auskunft der Kreisverwaltung wird der Online-Antrag bislang kaum von den Bürgerinnen und Bürgern in Anspruch genommen. Diese Feststellung kann aber auch mit der Verlinkung auf ein veraltetes Angebot zurückzuführen sein.

3.2.10 Schwerbehindertenleistungen

Ein Antrag auf die Anerkennung einer Schwerbehinderung nach dem SGB IX muss bei der Kreisbehörde⁹ eingereicht werden. Da sich die betreffenden Kunden allerdings vielfach an die städtischen Sozialämter mit ihrem Anliegen wenden, ergibt sich häufig die Situation, dass die städtische Behörde bei der Antragstellung unterstützt, diesen aber nicht selbst entgegennehmen kann.

Solange keine explizite rechtliche Ermächtigung vorliegt, dass die städtische Behörde diese Antragsunterlagen an den Kreis weiterreichen darf, ist hierfür eine organisatorische statt einer digitalen Lösung notwendig. Beispielsweise kann der Kunde der Stadt gegenüber seine Einwilligung erteilen, dass sie den Antrag (z.B. via Fax oder über das beBPO) weiterleiten darf. Alternativ könnten Postkörbe eingerichtet oder aber vereinbart werden, dass z.B. einmal im Monat ein Mitarbeiter der zuständigen Kreisbehörde zu regelmäßigen Terminen vor Ort in den Städten ist, um selbst die Beratung vornehmen und Anträge entgegennehmen zu können.

Bisher gibt es bereits einen digitalen Antragsassistenten der Bezirksregierung Münster zur Stellung eines Antrags zur Feststellung eines (höheren) Grades der Behinderung, Feststellung von Merkzeichen sowie auf Ausstellung eines Schwerbehindertenausweises: „ELSA.NRW“ (<https://www.elsa.nrw.de/elsa/cgi-bin/elsa.php>). Der webbasierte Assistent erzeugt im Prozessverlauf eine Antragskurzzusammenfassung als PDF-Dokument, das ausgedruckt werden muss. Eine medienbruchfreie Datenübertragung an den Leistungsträger ist dagegen nicht möglich und aus rechtlichen Gründen bisher auch nicht vorgesehen, da aufgrund der besonderen Schutzbedürftigkeit der Daten (hier: Gesundheitsdaten) eine Unterschrift des Antragstellers bzw. seines gesetzlichen Vertreters oder Vorsorgebevollmächtigten erforderlich ist. Es ist vorgesehen, dass das Antragsdokument anschließend an den Leistungsträger übermittelt wird, etwa postalisch oder per Fax. Eine Übermittlung des unterschriebenen Dokuments via E-Mail ist zulässig, allerdings darf die Behörde hierzu nicht auffordern.

Organisatorische Lösung

ELSA.NRW – ein digitaler Antragsassistent auf Anerkennung einer Schwerbehinderung

⁹ Fachdienst 59 Schwerbehindertenangelegenheiten

Nachweise (z.B. ärztliche Befunde) können dem Antrag analog beigefügt werden. Ansonsten kann im Antragsassistenten die Einwilligung erteilt werden, dass die Behörde entsprechende Nachweise bei Dritten einholen darf.

Die Einrichtung eines medienbruchfreien Antragsvorgangs, bei dem Daten von der Webanwendung ohne den Umweg einer PDF-Datei und erneuten Abtippens in der Behörde übertragen werden, ist derzeit nicht zu erwarten. Einerseits gilt das entsprechende Fachprogramm als äußerst geschlossen und wenig innovativ. Andererseits ist bei ELSA.NRW bislang noch keine Anknüpfung an das Servicekonto.NRW oder andere elektronische Ersatzformen der Unterschrift implementiert.

Als weitere Verwaltungsleistung ist auch die Verlängerung bzw. Neuausstellung des Schwerbehindertenausweises¹⁰ in den Blick zu nehmen. Dies sollte etwa drei Monate vor dem Ablaufdatum beantragt werden. Der Antrag ist formlos möglich und ebenfalls bei der Kreisbehörde zu stellen. Sind die Anerkennungsvoraussetzungen unverändert, erfolgt die Verlängerung bzw. Neuausstellung unkompliziert. (Bezirksregierung Münster o.J.)

Kritisch ist allerdings, dass ein solcher Antrag auch rechtzeitig vor Ablauf der Gültigkeit eingeht. Die Sozialverwaltung sollte also gewährleisten, dass die Betroffenen rechtzeitig erinnert werden. Hierzu ist bestenfalls ein automatisiertes System einzurichten, das entweder per Mail (nur wenn beim Erstantrag Einwilligung hierzu erteilt wurde) oder postalisch ein Erinnerungsschreiben unaufgefordert rausgeht.

Darüber hinaus bietet die Stadt Dorsten eine vollständig digitale Beantragung des Schwerbehindertenparkausweises an (siehe <https://www.dorsten.de/verwaltung/formulare.asp?seite=angebot&id=15913>). Hier wäre eine Nachnutzung des Form-Solutions-Antrags durch die anderen Städte denkbar. Wenn die GKD zur Verteilung der Eingänge an die Städte berechtigt wird, ist zudem denkbar, dass sich die übrigen Kommunen dem Dorstener Antrag anschließen.

Zu überlegen ist aber auch, ob die Beantragung eines Schwerbehindertenparkausweises in den Prozess zur Feststellung der Schwerbehinderung integriert werden kann. Vorgeschlagen wird, dass bei der Beantragung des Schwerbehindertenausweises auch ein entsprechender Parkausweis mitbeantragt werden kann. Die Schwerbehin-

Verlängerung des Schwerbehindertenausweises: Auf die rechtzeitige Erinnerung kommt es an!

Schwerbehindertenparkausweise

¹⁰ Eine Verlängerung ist nur bei alten Ausweisen im Papierformat möglich. Schwerbehindertenausweise im Scheckkartenformat werden nur neu ausgestellt. Bei der Neuausstellung kann evtl. ein neues Passfoto erforderlich sein.

derdienststelle des Kreises könnte in diesem Zuge durch eine Einwilligung des Kunden berechtigt werden, die erfolgte Feststellung der Schwerbehinderung direkt dem zuständigen Amt der Stadt mitzuteilen und notwendige Daten wie auch das erforderliche Passbild übertragen. Ein erneuter Behördengang des Kunden kann dann entfallen.

Wichtig ist auch, dass die Angebote zum Parkausweis auch auf den Internetseiten zur Beantragung des Schwerbehindertenausweises zu finden sind und nicht nur als zusätzliche Leistung im Bürgeramt.

3.2.11 Hilfe zur Pflege und Pflegegeld

Die „Hilfe zur Pflege“ ist eine Sozialleistung nach dem SGB XII zur Unterstützung von pflegebedürftigen Personen (gemäß § 61a SGB XII), die den Pflegeaufwand nicht aus eigenen oder sonstig zu Verfügung stehenden Mitteln bestreiten können. Reicht die Finanzierung durch die Pflegeversicherung nicht für eine voll- oder teilstationäre Pflege in Einrichtungen, kann daher ein Antrag auf Unterstützung bei der Kreisverwaltung gestellt werden. Beantragbar sind das sogenannte Pflegegeld, Sozialhilfe sowie Aufwendungszuschüsse für Kurzzeitpflege oder Tages-/Nachtpflege.

Pflegegeld ist eine Landesleistung im kommunalen Vollzug, die nur in den drei Bundesländern NRW, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein existiert. Im Kreis Recklinghausen wird sie nach § 14 Alten- und Pflegegesetz NRW gewährt. Pflegegeld dient dabei der teilweisen oder vollständigen Übernahme der sogenannten Investitionskosten einer Pflegeeinrichtung, die sonst von der pflegebedürftigen Person (Pflegegrade 2, 3, 4 oder 5) bzw. deren Angehörigen zu tragen wäre. Es ist keine Leistung, die das Einkommen einer Person ersetzt bzw. als solches gilt.

Pflegegeld

Das Pflegegeld richtet sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der beantragenden pflegebedürftigen Person. Entsprechend sind bei der Antragsstellung umfangreiche Angaben zu Einkommen, Vermögen sowie zu Ausgaben zu machen. Die Beantragung erfolgt in der Regel nicht durch den eigentlichen pflegebedürftigen Antragsteller, sondern in dessen Namen durch die pflegende Einrichtung.

Zusätzlich zum Pflegegeld besteht die Möglichkeit einer Beantragung von Sozialhilfe nach dem SGB XII. Die kommunalen Sozialämter sind im Kontext der Hilfe zur Pflege aber nur für den Teilbereich der Pflege in Einrichtungen zuständig. Darüber hinaus, insb. im Hinblick auf ambulante Pflege, liegt die Zuständigkeit beim Landschaftsverband als überörtlichem Träger. Sowohl Pflegegeld als auch die Sozialhilfe werden nicht an die beantragende Person, sondern an die pflegende Einrichtung gezahlt.

Sozialhilfe im Pflegekontext

Bei der Beantragung ist besonders wichtig, dass sich der Kunde rechtzeitig an die Verwaltung wendet, da die Sozialhilfe grundsätzlich erst ab dem Tag des Bekanntwerdens geleistet werden kann, eine Rückwirkung ist nicht möglich. Diese Frist kann gewahrt werden, indem der Antragsprozess möglichst früh initiiert wird. Es ist also nicht notwendig, dass der Antragsprozess abgeschlossen ist. Vielmehr genügt für die Fristwahrung eine formlose Antragstellung (z.B. per E-Mail oder Telefon). In diesem Zusammenhang kann auch eine digitale Beantragung eine wichtige Rolle spielen, um eine Fristwahrung zu ermöglichen. Auch hier wäre ein digitaler Antrag nicht als vollständig online abzuwickelndes Verfahren anzusehen, sondern als Erleichterung des Erstkontakts und zur Vorstrukturierung eines Verfahrens.

Das Land Niedersachsen hat eine internetbasierte Beantragung von Sozialhilfe im Kontext von Hilfe zur Pflege entwickelt und will diese als EfA-Leistung zur Nachnutzung bundesweit freigeben. Eine Pilotierung in NRW ist aktuell ab Juli 2022 geplant, ein allgemeiner Rollout in NRW ab September 2022 vorgesehen (KDN 2022b). Allerdings ist die Lösung bisher nicht an die Notwendigkeiten für NRW angepasst, etwa mit Blick auf die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen Landschaftsverbänden und Kreisen. Eine Lösung zum Pflegegeld ist ebenfalls nicht inbegriffen, sondern muss von NRW selbst entwickelt werden.

Digitale Anträge

Um bei der Suche nach einem Pflegeplatz zu helfen, bietet das MAGS NRW darüber hinaus einen digitalen „Heimfinder“ an (<https://heimfinder.nrw.de/>).

3.2.12 Asylbewerberleistungen

Mit den Reformen an der Asylgesetzgebung im Kontext der Fluchtmigration als Folge der Balkankriege in den 1990ern wurde auch die Sozialhilfe für Asylbewerber neugeordnet und aus dem SGB XII herausgelöst (vgl. Böttiger/Schaumberg/Langer 2017). Seitdem bilden die Asylbewerberleistungen nach dem AsylbLG einen eigenen Rechtskreis, der nominell dem Ausländerrecht und nicht dem Sozialrecht zugeordnet wird, sich aber stark am SGB XII orientiert und auch institutionell üblicherweise in den Sozialämtern angesiedelt ist.

Leistungsberechtigt nach dem AsylbLG sind alle hilfebedürftigen Asylbewerber, Geduldeten sowie weitere sich in Deutschland aufhaltende Ausländer, die durch ihren Aufenthaltstitel keinem anderen Sozialrechtsbereich zuzuordnen sind. Die Besonderheit des AsylbLG besteht darin, dass Geld- durch Sachleistungen ersetzt werden können. Der Umfang der Leistungen richtet sich dabei nach der Aufenthaltsdauer der betreffenden Person in Deutschland. Bis zur Ausstellung des Ankunftsnachweises werden nur Leistungen nach § 11 Abs. 2a AsylbLG gewährt, danach die sogenannten

„Grundleistungen“ nach § 3 AsylbLG (inkl. BuT) sowie ggf. auch Gesundheits- und sonstige Leistungen. Seit einer Reform im Jahr 2015 werden Personen, die mindestens 18 Monate in Deutschland verbracht haben, „analog“ zur Grundsicherung nach dem SGB XII behandelt (§ 2 AsylbLG). (Böttiger/Schaumberg/Langer 2017)

Eine besondere Herausforderung im behördlichen Umgang mit geflüchteten Menschen besteht in den umfangreichen Schnittstellen. Hier ist zunächst die Verzahnung mit dem Ausländeramt relevant, da die Ausstellung des Ankunftsnachweises sowie von späteren Aufenthaltstiteln unmittelbar leistungsrelevant sind, wie auch, wenn die betreffende Person ausreist oder aus sonstigen Gründen die Leistungsberechtigung entfällt. Kommt es zur Anerkennung als Asylberechtigter bzw. als subsidiär Schutzberechtigter nach der Genfer Flüchtlingskonvention, findet zudem ein Rechtskreiswechsel in die Regelleistungssysteme des SGB II und SGB XII statt. Somit sind auch die Schnittstellen insb. zu den Jobcentern sowie zu den entsprechenden Stellen im Sozialamt relevant. Bestenfalls wird hier eine Fallübergabe mittels einer datenschutzrechtlichen Einwilligung vorgenommen.

**Besondere Schnittstellen-
problematik**

Geflüchtete aus der Ukraine werden darüber hinaus ab dem 1. Juni 2022 gemäß dem Beschluss des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten der Länder direkt nach ihrer Registrierung in die Regelleistungssysteme SGB II und SGB XII übergehen. Für die Betroffenen, die gegenwärtig nach dem AsylbLG Leistungen erhalten, wird also mit einem Schlag ein Rechtskreiswechsel und in meisten Fällen ein Zuständigkeitswechsel vom Sozialamt zum Jobcenter stattfinden.

Eine weitere Herausforderung besteht in dem besonderen Beratungsbedarf, den die überwiegend nicht oder unzureichend der deutschen Sprache mächtigen und vor allem mit der deutschen Bürokratie unvertrauten Leistungsempfänger haben. Hierbei sind zudem die Kommunikationsprobleme zu bedenken, indem etwa Dolmetscher benötigt werden. Vor diesem Hintergrund sind auch digitale Angebote wenig vielversprechend. Eine digitale Antragstellung kann somit vor allem zur Unterstützung von externen Beratungen beitragen.

**Beratungsbedarf und Kom-
munikationsproblem**

In der OZG-Umsetzung wird dem Themenfeld Asylbewerberleistungen keine hohe Priorität eingeräumt, weshalb es vom federführenden Land Brandenburg zurückgestellt wurde. Die Stadt Paderborn entwickelt einen Online-Antrag auf Asylbewerberleistungen, der dem Antrag auf Hilfe zum Lebensunterhalt ähnelt und ebenfalls über die Sozialplattform gehostet werden soll (KDN 2022c).

**Online-Antrag im Rahmen
der Sozialplattform geplant**

Generell ist aber auch zu erwägen, ob nicht vereinfachte Anträge nach dem Vorbild der vielerorts für die ukrainischen Flüchtlinge entwickelten vereinfachten Formulare eine gute Lösung darstellen. Bei vielen Geflüchteten sind die im normalen Antrag vorgesehenen Abfragen (z.B. zu Vermögen) häufig nicht relevant oder aber sie sind ohnehin sinnvoller durch die Behörde zu beantworten, z.B. welche Leistungen eigentlich beantragt werden sollen.

Anträge vereinfachen

4 Die interne Digitalisierung als Voraussetzung guten E-Governments

Damit das *electronic government* wirklich zu Effektivität und Effizienzgewinnen führt, reicht es nicht, einen Papierantrag durch einen digitalen Antrag zu ersetzen. Spätestens ab dem Reifegrad der Transaktion macht eine digitale Antragstellung nur Sinn, wenn sie auch ohne Medienbruch innerhalb der Behörde bearbeitet wird. Insofern rückt die interne Digitalisierung in den Vordergrund.

4.1 E-Akte und Dokumentenmanagementsystem

Die verwaltungsinterne Digitalisierung ist vor allem mit dem Begriff der elektronischen Akte (E-Akte) verbunden. Hierbei rückt an die Stelle der klassischen Papierakte die virtuelle Organisation aller Daten und Dateien eines Verwaltungsvorganges, inkl. aller eingescannter Dokumente. Das Wort „Organisation“ ist hier entscheidend, da das Management der Dateien mehr ist als nur eine Dateiablage in einem Windows-Ordner. Der herkömmlich genutzte Begriff der E-Akte wird allerdings oft undifferenziert für unterschiedlichste Ausformungen eines solchen Daten- und Dateimanagements verwendet: Ist eine bloße Dateiablage gemeint, die eine Ordnerstruktur mit sich bringt – oder geht es um ein vollwertiges Dokumentenmanagementsystem, in dem (Teil-)Prozesse inkl. der weiteren Workflows (z.B. Abrechnungen) und Metadaten eines Vorgangs strukturiert werden? Ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) ist auch materiell mehr als ein Archiv, denn es bildet zugleich die Prozesse nach, welche mit der Bearbeitung der Dokumente verbunden sind, z.B. Zeichnungen, Öffnung und Schließung einer Akte usw.

Vorteile der E-Akte haben sich besonders während der Coronapandemie eröffnet, denn ohne elektronischen Aktenzugriff waren die Beschäftigten gezwungen, Papierakten (soweit überhaupt möglich) mit nachhause zu nehmen. Die Flexibilität des (Remote-)Zugriffs ermöglicht insofern nicht nur Homeoffice, sondern erleichtert auch Vor-Ort-Termine, wenn Sachbearbeiter die Akte auf dem Tablet gleich dabei haben. Darüber hinaus ist die E-Akte die Grundlage für effektivere und effizientere Prozesse – sofern sie den Anforderungen der konkreten Verwaltung angemessen geplant und implementiert wird.

Vorteile der E-Akte

Eine strategische Grundfrage, die sich bei der Einführung einer E-Akte stellt, ist die Entscheidung, wo die Intelligenz letztlich liegen soll. In der einen Variante wird die E-Akte zum intelligenten System, das die Fallbearbeitung über mehrere Fachverfahren und Ämter ermöglicht. In der anderen Variante liegt die Intelligenz im Fachverfahren, wo jedes Fachverfahren eine eigene E-Akte führt.

Die Option, die Intelligenz in die E-Akte zu legen, ist vor allem interessant für Ämter, die mehrere Fachverfahren für zusammenhängende Fälle verwenden oder die ein Register zu führen haben. Auch die Einbindung von mehreren Ämtern innerhalb derselben Verwaltung (z.B. Jugend- und Sozialamt) wird über eine Steuerung der Zugriffsrechte, insb. einem auf gezielten Freigaben basierenden Rechtemanagement, ermöglicht. Auch Folgevorgänge und zugehörige Workflows sind so in einer Akte zusammenzubringen, obwohl mit mehreren Fachprogrammen gearbeitet wird. In diesem System führt die der E-Akte hinterlegte Datenbank die Prozesse, indem

- alle Eingänge in die Datenbank einfließen, bestenfalls über automatisierte Schnittstellen;
- die Datenbank selbst erkennt, wann ein Verfahren abgeschlossen ist und der Ordner geschlossen werden muss;
- die Datenbank Daten aus dem Fachverfahren abrufen (und nicht umgekehrt).

In der Datenbank bilden die Akten zudem weitere untergeordnete Verfahren ab, etwa zugehörige Gebührenverfahren, die als Register oder Mappe mit eigenen Wiedervorlage- und Ablaufprozessen versehen werden können.

Die Alternative ist die Verlagerung der Intelligenz in das einzelne Fachverfahren (ein Beispiel ist die ‚abgeschlossene‘ Aktenführung im Programm CareCM für die Pflegeberatung). In einem solchen System führt das Fachprogramm eine eigene elektronische Fallakte, die mitunter inkompatibel zu anderen Fachverfahren ist und die keinen Zugriff für andere Ämter zulässt. Sinnvoll ist ein solches System, wenn die Vorgänge weitgehend vollständig in einen einzelnen Fachverfahren inklusive wichtiger Workflows (Rechnungsstellung, Terminmanagement, Kommunikation) abgewickelt werden und wenn die Fachsoftware bereits umfangreiche Schnittstellen bereitstellt. Insofern sollte eine solche Entscheidung grundsätzlich nur in Kenntnis der bestehenden elektronischen, aber auch ‚analogen‘ Schnittstellen erfolgen und im Einklang mit den erhobenen Anforderungen der Prozesse stehen (siehe Kap. 1.4). Neben diesen strategischen Entscheidungen ist aber auch die Umsetzung intelligent zu planen und zu steuern.

Als „Ressourcenkiller“ hat sich die hybride Aktenführung in unterschiedlichen Digitalisierungsprozessen erwiesen. Entsprechend ist eine konsequente Umstellung weg vom Papier, hin zur E-Akte zu empfehlen. Übergangszeiträume sollten möglichst kurzgehalten werden.

Voraussetzung für die E-Akte ist auch, dass alle Eingänge auf Papier systematisch eingescannt werden. Hierzu werden üblicherweise

Intelligenz in der E-Akte

Intelligenz im Fachverfahren

„Ressourcenkiller“ hybride Aktenführung

Organisation von Scandienstern

zentrale Scanstellen im Haus geschaffen oder aber als externe Dienstleistung outgesourct. Auch Scanvorgänge können aber zu Effizienzverlusten führen. Insofern ist auch für eine effektive und zeitnahe Organisation der Scanvorgänge zu sorgen. Dabei sind interne „Lauf- und Bearbeitungszeiten“ zu berücksichtigen. Der Zeitraum vom Eingang des Dokumentes bis zum „Rücklauf“ der digitalen Datei muss so optimiert sein, dass es nicht zu unnötigen Verlängerungen in Hinblick auf die fachliche Bearbeitung kommt.

Für die Sozialverwaltung ist vorteilhaft, dass die meisten Vorgänge nur Dauern von einem Jahr haben. Vor diesem Hintergrund kann auf die Digitalisierung von Altakten in vielen Bereichen des Sozialamtes verzichtet werden.

4.2 Einrichtung eines Bürgerkontos

Viele Kommunen haben in den Interviews das Fehlen eines elektronischen Rückkanals vom Amt zum Bürger beklagt. Erfolgversprechend kann in dieser Hinsicht die Einrichtung eines „Bürgerkontos“ sein, wie es das Kreisjobcenter vorschlägt. Ein Bürgerkonto tritt an die Stelle der bisherigen, von Amt zu Amt unterschiedlichen Kommunikation (insb. der E-Mail) und errichtet einen ämterübergreifenden Rückkanal zwischen Verwaltung und Kunde. Alle Geschäftsbeziehungen, die der Kunde mit der Verwaltung hat, werden im Bürgerkonto abgebildet. Das Bürgerkonto ist dabei strikt personenbezogen und erfordert eine Authentifizierung des Kunden, vorzugsweise über die Servicekonten von Bund und Ländern (in NRW: Servicekonto.NRW). In dieser Hinsicht kann es also an ein Serviceportal wie das Emscher-Lippe-Portal angeschlossen werden.

Alle Geschäftsbeziehungen von Behörde und Bürger in einem Bürgerkonto

Ein solches Bürgerkonto setzt sich aus drei Elementen zusammen: Ein *Web-Postfach* erlaubt den sicheren Abruf von Mitteilungen und Dokumenten der Behörden durch den Bürger. Ähnliches ist bereits heute z.B. bei Krankenkassen oder Banken umgesetzt, wo Mitteilungen in das Online-Postfach gehen und dort abgerufen werden können, nachdem sich der Kunde angemeldet hat. Dass eine neue Mitteilung eingegangen ist, wird dem Kunden jeweils per Mail signalisiert. Der Weg über das Postfach stellt dabei die datenschutzrechtliche Ideallösung dar. Außerdem kann die Behörde so sehen, ob eine Mitteilung auch abgerufen wurde. Wo es rechtlich zulässig ist, wäre auch die Zustellung eines Bescheids auf diesem Weg möglich, ähnlich dem Steuerbescheid über das ELSTER-Portal. Tatsächlich kann schon heute nach § 37 Abs. 2a SGB X ein Verwaltungsakt elektronisch über öffentlich zugängliche Netze bekanntgemacht werden, also z.B. über die Bereitstellung in einem elektronischen Postfach. 2020 hat der Gesetzgeber zudem eine Bekanntgabefiktion eingeführt, wonach ein solcher im Postfach zum Abruf

bereitgestellter Verwaltungsakt am dritten Tag nach Absendung der elektronischen *Benachrichtigung* über die Bereitstellung als zugestellt gilt.^{11,12} (Guckelberger/Starosta 2021: 26f.) Grundlage für die Verwendung eines solchen Postfaches ist allerdings notwendigerweise die ausdrückliche Einwilligung des Kunden (§ 37 Abs. 2a SGB X).

Wenn möglich, sollte auch der umgekehrte Kommunikationsweg, vom Bürger zum Amt, über ein Bürgerkonto abgebildet werden. Zentral ist hierfür eine *Uploadfunktionalität* und das dahinterstehende Dokumentenmanagement. Wenn ein Dokument (z.B. ein eingescannter Einkommens-Nachweis oder ein Zeugnis) hierüber hochgeladen wird, sollte über ein Dropdown-Formularfeld ausgewählt werden, um was für ein Dokument es sich handelt, damit die Weiterverarbeitung erleichtert wird. Eine solche Übertragung ist sicherer als der E-Mail-Versand, vor allem wird über das Bürgerkonto aber unmittelbar die Zuordnung zum richtigen Kunden sichergestellt. Für den verwaltungsinternen Prozess sollte bei Eingang des Dokuments automatisch eine Mitteilung für den Sachbearbeitenden im Fachverfahren erzeugt werden.

Das besondere Potenzial liegt jedoch in der Einführung eines sogenannten „*Dashboards*“ (Fadavian et al. 2019: 7-9). Hierunter wird eine Oberfläche verstanden, die dem Bürger direkt nach Anmeldung erscheint und die umfangreich alle bestehenden Geschäftsbeziehungen mit den Ämtern aufzeigt. Ein gut gemachtes Dashboard zeigt dem Bürger anstehende Termine; welche Leistungen wann ablaufen und ggf. neu beantragt werden müssen; welche Antragsverfahren gerade laufen und wie der Bearbeitungsfortschritt ist; welche Dokumente noch hochzuladen sind; ob Zahlungen ausstehen. Es kann auch auf relevante Folgeanträge hinweisen (proaktive Serviceangebote) und erfüllt somit eine wichtige Informationsfunktion. Gewissermaßen kann es helfen, den Bürger durch den Dschungel der Sozialleistungen zu „lotsen“.

Das „Dashboard“ kann überdies ein rechtsfestes und effektives Fundament darstellen, das dem „Once Only“-Prinzip Rechnung trägt: Indem es dem Bürger erlaubt, Basisdaten sowie Basisdokumente (z.B. Meldedaten, ALG-II-Bescheid, Sterbeurkunden usw.) zentral hochzuladen, kann auch die wiederholte Eingabe der immer gleichen Daten und Nachweise bei den unterschiedlichen Ämtern entfallen. Stattdessen können die Ämter aus dem Dashboard die Daten anfordern, wenn sie sie benötigen, und dann in ihre jeweilige

Das Dashboard

¹¹ Zu beachten ist, dass diese Bekanntgabefiktion nicht gilt, falls die Behörde im Streitfall den Zugang der Mail-Benachrichtigung, dass der Bescheid jetzt zur Verfügung steht, nicht beweisen kann bzw. wenn die Benachrichtigung unwiderlegbar nicht rechtzeitig zugegangen ist (§ 37 Abs. 2a Sätze 5 + 6 SGB X).

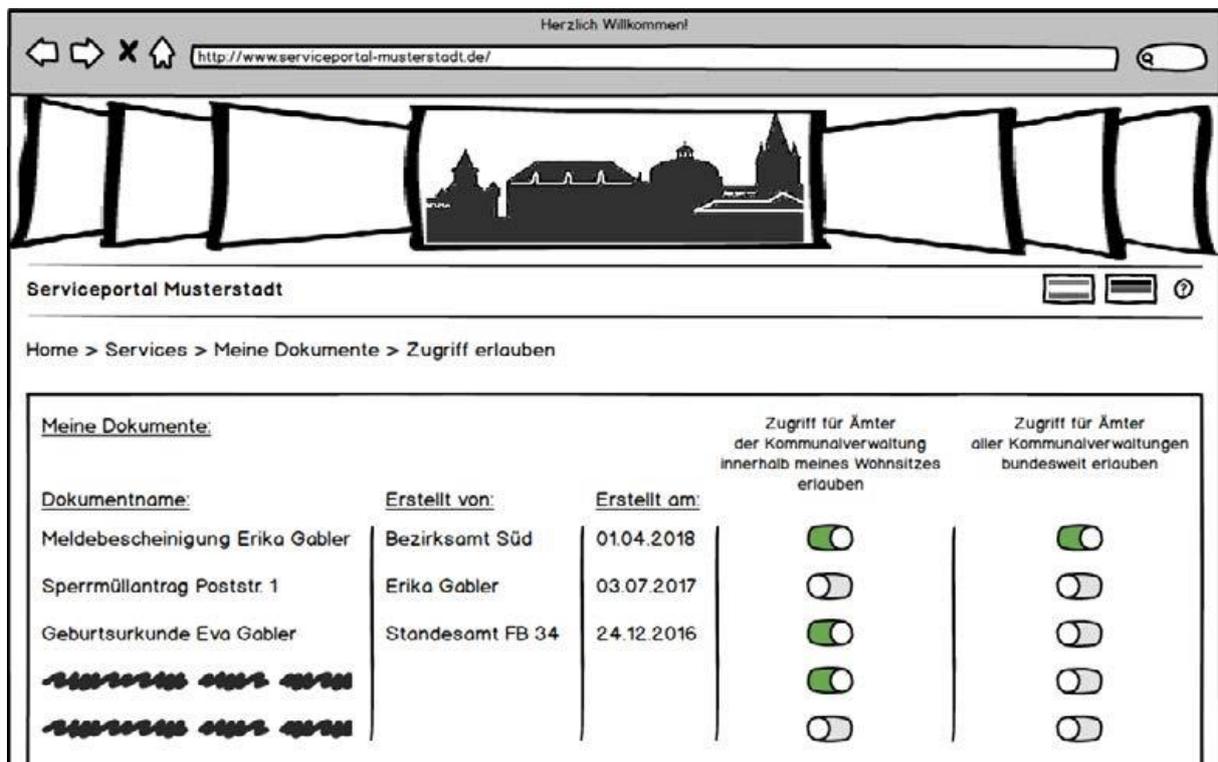
¹² Für das Elterngeld gelten abweichend die Bestimmungen der Bekanntgabefiktion nach § 9 OZG.

E-Akte einspeisen (oder ausdrucken). Voraussetzung ist natürlich, dass der Bürger dem abfragenden Amt bereits beim Hochladen des Dokuments oder zu einem späteren Zeitpunkt für diesen Datenabruf und dessen Zweck sein Einverständnis erteilt hat.

In der Praxis sollte dem Bürger im Dashboard z.B. via Schieberegler die Möglichkeit gegeben werden, gezielt für jedes Datum den Zugriff der Behörden zu regeln. Unter dem Punkt „Sterbeurkunde“ könnten Schieberegler das datenschutzrechtliche Einverständnis für den Datenzugriff durch die Ämter regeln. Schieberegler könnten insofern z.B. den „Datenzugriff durch das Sozialamt/SGB XII“, „durch das Jobcenter/SGB II“, „durch das Bürgerbüro“, „Datenzugriff durch Sozialverwaltungen kreisweit erlauben“. Gleichzeitig wird für den Bürger auf einer Webseite sichtbar dargestellt, welche Ämter auf welche seiner Daten Zugriff haben (Abbildung 4). Dort kann er Zugriffsrechte auch widerrufen. Eine solche Funktionalität orientiert sich dabei am „Datenschutzcockpit“, welches in § 10 Abs. 1 Satz 1 OZG vorgeschlagen wird. Mit geschickten Opt-Out-Regelungen kann dies zu einem viel effektiveren und effizienteren Management von Dokumenten führen.

Der Bürger steuert den Datenzugriff

Abbildung 4 Der Bürger steuert, welche Ämter Zugriff auf welche Daten haben



(Bildquelle: Fadavian et al. 2019: 8)

Die Vorteile einer Ablösung von E-Mail-Kommunikation durch ein Bürgerkonto liegen neben dem verbesserten Datenschutz auch in der größeren Übersichtlichkeit für den Bürger. Darüber hinaus können so Transaktionskosten bei Fluktuation der Sachbearbeitenden

Vorteile für die Bürger und die Verwaltung

reduziert werden, weil die Kommunikation nicht an personenbezogene Adressen geht. Für die Verwaltung bietet das Bürgerkonto wiederum eine gemeinsame Datengrundlage, ohne die E-Akten-Systeme einzelner Fachbereiche mühsam und kostenintensiv zusammenführen zu müssen.

4.3 Organisation des Datenschutzes

Eine große Herausforderung für die Verwaltung ist das Management der personenbezogenen Daten der Bürgerinnen und Bürger. Vielfach stehen die Kommunen vor der Frage, was die Rechtslage für sie, den Datenaustausch untereinander und auch die Digitalisierung im Allgemeinen bedeutet. Dabei legen sie aus Vorsicht das Datenschutzrecht häufig restriktiver aus als vielleicht notwendig. Dieser Abschnitt soll dahingehend die gegenwärtige Rechtslage erläutern und die Möglichkeiten der öffentlichen Verwaltung darlegen.

Die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) stellt seit 2018 das harmonisierte Regelwerk des Datenschutzes innerhalb der Europäischen Union dar. Die DSGVO legt dabei abschließend fest, (1) unter welchen Bedingungen und (2) auf welcher Rechtsgrundlage Daten verarbeitet und Datenübermittlung organisiert werden dürfen. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung sind Bund und Ländern allerdings eigene Regelungskompetenzen zum Datenschutz eingeräumt worden.

4.3.1 Datenverarbeitung in der Sozialverwaltung

Welche Regeln jeweils für die Datenverarbeitung in der Sozialverwaltung gelten, ergibt sich danach, ob sie unter die Bestimmungen des Sozialdatenschutzes fallen. Dies wird allerdings sehr umfangreich ausgelegt, da grundsätzlich alle Behörden und nicht-öffentlichen Stellen, die Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch bzw. in dessen Rechtsgebieten ausführen, hierunter fallen (§ 67 Abs. 2 SGB X i. V. m. Abs. 3). Dementsprechend sind auch alle Daten, die von der Sozialverwaltung für die Zwecke des Sozialrechts angefordert werden, automatisch und unterschiedslos den restriktiven Bestimmungen des Sozialdatenschutzes unterworfen. Somit werden auch Daten ohne besonderen Schutz (z.B. Basisdaten, Mietverträge, Zeugnisse) im Zuge der Anforderung durch die Sozialbehörde aus dem Geltungsbereich des Datenschutzgesetzes NRW ausgenommen, weshalb eine Datenverarbeitung unter Berufung auf das öffentliche Interesse dann entfällt. Für die Jugendverwaltung gelten verschärfte Datenschutzbestimmungen nach dem vierten Kapitel SGB VIII. Daten im Bereich der persönlichen und erzieherischen Hilfe unterliegen einem besonderen Vertrauensschutz (§ 65 SGB VIII).

Datenschutz oft restriktiver ausgelegt als erforderlich

Besonderheiten des Sozialdatenschutzes

Möglich sind sowohl Erhebung als auch Übermittlung von Daten nach dem Sozialdatenschutz immer dann, wenn sie „erforderlich“ sind. Die Erforderlichkeit wird vom Gesetzgeber nicht weiter konkretisiert, die Datenverarbeitung muss aber *im konkreten Einzelfall* „notwendig“ sein, um die gestellte Aufgabe rechtmäßig, vollständig und in angemessener Zeit erfüllen zu können (Bieresborn 2020). Eine Erhebung und Speicherung von Daten „auf Vorrat“ ist unzulässig (BfDI 2020: 17). Durch einen Leistungsträger einmal erhobene und gespeicherte Daten dürfen allerdings auch *von diesem selbst* zur Erfüllung anderer sozialrechtlicher Aufgaben als diejenigen, für die sie ursprünglich erhoben wurden, und nur soweit erforderlich, verwendet werden (§ 67c Abs. 2 SGB X; vgl. BfDI 2020: 18). Wichtig ist zu beachten, dass hierbei eine funktionale Definition von „Leistungsträger“ vorgenommen wird, so dass immer nur die Behörde eines bestimmten Leistungsbereichs (z.B. SGB II; Wohngeldbehörde usw.) zur Datenverarbeitung berechtigt wird und nicht etwa die gesamte Gebietskörperschaft (§ 67 Abs. 4 SGB X).

Ein zentrales Problem ergibt sich aus der vorgegebenen Verfahrensordnung bei der Anforderung von Daten und Dokumenten im Sozialdatenschutz. Nach § 67a Abs. 2 SGB X ist immer zuerst zu versuchen, Daten direkt bei der betreffenden Person einzuholen. Erst, wenn dies nicht funktioniert (z.B. innerhalb einer gewissen Frist), darf bei anderen Stellen angefragt werden. Diese Vorschrift steht somit einem Once-Only-Prinzip erheblich im Weg. Der Übermittlung von Daten zwischen Ämtern, so dass diese nicht mehrfach vom Kunden angefordert werden müssen, steht also die Notwendigkeit im Weg, dass jedes Amt erst selbst beim Kunden eine Datenerhebung versucht. Erst wenn die Erhebung bei der betroffenen Person einen „unverhältnismäßigen Aufwand“ erfordern würde und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen der Person beeinträchtigt werden, dürfen die Daten auch ohne dessen Mitwirkung von anderen Stellen oder Personen eingeholt werden, soweit diese dazu befugt sind. Es besteht zudem die Möglichkeit, von Dritten Daten anzufordern, sofern eine Rechtsnorm dies zulässt. Durch das Datenschutzgesetz NRW besteht eine Rechtsgrundlage, die den – auch automatisierten – Datenabruf von anderen Ämtern ermöglicht. Der umgekehrte Weg, die Übermittlung von Sozialdaten an andere Stellen außerhalb der Sozialverwaltung, kann hierüber jedoch nicht legitimiert werden.

Der Datenaustausch zwischen Behörden der Sozialverwaltung ist, vom Ersterhebungsgrundsatz abgesehen, vergleichsweise umfangreich möglich (häufigste Übermittlungsnormen sind § 68 Abs. 1 und § 69 Abs. 1 SGB X im Rahmen der Erforderlichkeit). Sozialdaten können bei gegebener Erforderlichkeit weitergegeben werden, um

Problem: die erforderliche Ersterhebung beim Kunden

die Zwecke, für die diese Daten erhoben wurden, zu erfüllen oder um einer gesetzlichen Aufgabe des übermittelnden oder empfangenden Leistungsträgers nachzukommen (BfDI 2020: 21).

Hinzuweisen ist allerdings auf die Trennung der Rechtskreise, deren Grenzen insb. beim Austausch von hochsensiblen Informationen (Gesundheitsdaten, Sexualität etc.) nur in wirklich erforderlichen Fällen überschritten werden dürfen. Entsprechende Daten sollten etwa in Kontexten einer E-Akte über entsprechendes Zugriffsrechtmanagement abgesichert werden. Dies betrifft besonders die Jugendämter, wo die Anforderungen, die an den Schutz von Daten gestellt werden, von der Sensibilität des jeweiligen Datums sowie den jeweils geltenden gesetzlichen Grundlagen (Unterhaltungsvorschussgesetz, Adoptionsgesetz usw.) abhängen. Beispielsweise kann auch eine Verschwiegenheitspflicht gelten. So kommt es, dass sich selbst Sachbearbeiter des Jugendamtes teils nur anonymisiert über einen Fall austauschen dürfen. Akten im Jugendamt müssen außerdem auch das Zeugnisverweigerungsrecht von Personen sicherstellen. In der Kommunikation mit den freien Trägern der Jugendarbeit kann zudem kirchliches Datenschutzrecht zum Tragen kommen.

Besonderer Schutz von sensiblen Daten

Darüber hinaus hat die Sozialverwaltung weitere Datenschutz-Prinzipien zu beachten. Die DSGVO verlangt von all jenen, die personenbezogene Daten verarbeiten, dass sie

Weitere Datenschutz-Prinzipien

- Daten nur erheben, verarbeiten und weiterübermitteln, wenn sie hierzu über eine Rechtsgrundlage berechtigt sind (Rechtmäßigkeit),
- Datenverarbeitungszwecke und -weisen gegenüber den Kunden offenlegen und auch nur gemäß diesen erklärten Verarbeitungsweisen und Zwecken handeln (Zweckbindung, Transparenz, Treu und Glauben),
- den Umgang mit den Daten auf ein notwendiges Maß reduziert halten (Datenminimierung),
- die Daten nur so lange aufbewahren, wie es für die erklärten Zwecke notwendig ist (Speicherbegrenzung),
- die sachliche Richtigkeit der Daten gewährleisten,
- Integrität und Vertraulichkeit sicherstellen (insb. Schutz der Daten vor Fremdzugriffen, Manipulation und Verlust).

Nach dem Prinzip der „Datenminimierung“ unterliegen nicht erforderliche Daten einem Verwertungsverbot. Grundsätzlich sollen auch so wenig personenbezogene Daten wie möglich gesammelt und möglichst wenig miteinander verknüpft werden. Viele Kommunen legen diese Vorgabe allerdings so restriktiv aus, dass im Ergebnis die Leistungsqualität darunter leidet, so dass auch dies nicht im Interesse der Kunden ist. Beispiele sind Stellen innerhalb von Fachbereichen, die vor gemeinsamer Fallbearbeitung zurückschrecken

oder nicht miteinander kommunizieren. Entsprechend kommt dem Datenschutzmanagement eine besondere Bedeutung zu.

4.3.2 Datenschutzmanagement

Die DSGVO regelt dabei in Artikel 6 detailliert und abschließend, auf welche Weisen eine Datenerhebung und -verarbeitung rechtmäßig organisiert werden kann. Die Sozialverwaltung ist demnach nur zur Datenerhebung und -verarbeitung ermächtigt, wenn

- sie durch Rechtsvorschrift hierzu ermächtigt wurde (Art. 6 Abs. 1 Buchst. c und e in Verb. mit Abs. 2 und 3 DSGVO) oder
- der Bürger seine Einwilligung gegeben hat (Art. 6 Abs. 1 Buchst. A DSGVO).

Die Rechtsgrundlage, personenbezogene Daten aus „berechtigten Interessen“ zu verarbeiten, steht für die öffentliche Verwaltung nicht zur Verfügung (LDI NRW 2018: 8).

Mit Einwilligung der Betroffenen können Datenverarbeiter umfangreich Verarbeitungspraxen legitimieren, auch die Verwendung von Sozialdaten – und zwar unabhängig davon, ob eine spezialgesetzliche Ermächtigung vorliegt (BfDI 2020: 19f.). Da sich die Datenverarbeitung mittels Einwilligung unmittelbar aus dem EU-Recht ergibt, kann im Falle einer erteilten Einwilligung von bestimmten Datenschutzregeln (z.B. die Ersterhebung beim Kunden) abgewichen werden.¹³ Entsprechend greifen die Kommunen im Kreis Recklinghausen überwiegend auf eine schriftlich erteilte Einverständniserklärung zur Weitergabe von Daten an andere Fachämter zurück. Für die Beratung des Jobcenters mittels Videokonferenz fordert die Fachabteilung zudem ebenfalls – per Post – ein schriftliches Einverständnis der Kunden an. Diese Praxis ist aber gleichsam aufwendig und unangenehm für Bürger und Verwaltung – und sie ist oft rechtlich unnötig.

So gibt Art. 7 der DSGVO eigentlich keine Form für die Einverständniserklärung vor. Weder die Schriftform noch eine Unterschrift sind vorgeschrieben. Grundsätzlich kann eine Einwilligung auch mündlich erfolgen – allerdings ist aus Dokumentationsgründen eine wie auch immer festgehaltene Einwilligung empfehlenswert. Vor allem bei wichtigen Anliegen ist die Einwilligung gut festzuhalten, wobei aber anstelle der Unterschrift auch elektronische Mittel wie z.B. digitale Schieberegler in einer App gute Möglichkeiten darstellen. Wie weitreichend die Möglichkeiten diesbezüglich sind, zeigen kommerzielle Datenverarbeiter. Grundsätzlich muss

**Datenschutz-Management
über Einwilligungen**

**DSGVO beinhaltet keine
Formvorgabe für Einwilli-
gung**

¹³ Umfassen die Sozialdaten jedoch besondere Kategorien von Daten (Art. 9 DSGVO, insb. Gesundheitsdaten), ist die Verarbeitung aufgrund einer Einwilligung nur in ausdrücklich im SGB V oder SGB XI vorgesehen Fällen zulässig.

ein Ersuchen um Einwilligung Zweck und Verarbeitungsweise klar und leicht verständlich ersichtlich werden lassen sowie die Freiwilligkeit gewährleisten (informierte Einwilligung). Vor allem kann eine ‚Generaleinverständniserklärung‘ nicht zielführend sein, sondern die Einwilligung sollte auf klare Zwecke begrenzt werden (z.B. Datenübertragung an das Jobcenter, damit Leistungen nach einem Rechtskreiswechsel bewilligt werden können).

Es ist also darauf zu achten, dass die informationelle Selbstbestimmung der Einzelperson gewahrt bleibt. Die Zwecke der Verarbeitung sind dementsprechend auch gegenüber den Betroffenen deutlich zu machen. Selbst bei gesetzlich mandatiertem Datenaustausch ist in einer Datenschutzerklärung gegenüber den Kunden z.B. über Merkblätter darzulegen, wer die Datenempfänger sind, welche Datenart übertragen wird und zu welchen Zwecken ein Abruf erfolgt.

Die Vorteile eines Datenschutzmanagements über Einwilligungen ist gerade an der Schnittstelle vom Asylbewerberleistungsbereich zu den Regelleistungssystemen erkennbar. Einige Städte im Kreis Recklinghausen holen bei den Asylbewerbern bereits umfangreich die Erlaubnis ein, die Daten an z.B. das Jobcenter weiterzugeben, wenn dies für einen weiteren Bezug von Leistungen erforderlich ist. Diese Städte sind daher gut für Rechtskreiswechsel gerüstet. Andere Kommunen, die bislang auf Einwilligungen als Standard verzichtet haben, stehen dagegen vor erheblichem Mehraufwand, der zudem auch den Kunden Probleme bereiten kann.

Auf Grundlage von Einwilligungen ist es auch möglich, den interbehördlichen Datenaustausch zu ‚automatisieren‘ (Schwartzmann/Pabst 2020). Der Gesetzgeber versteht hierunter grundsätzlich jede Form von computergestütztem Abruf von Daten einer anderen Stelle, aber auch jede Form automatisierten *oder auch regelmäßigen nicht-elektronischen* Datenaustausches zwischen verschiedenen öffentlichen Stellen. Es ist darauf hinzuweisen, dass hierunter auch Verfahren des gemeinsamen Datenzugriffs etwa in einer Cloud zählen. Diese Regelung trifft also immer dann zu, wenn der Datenaustausch mehr als nur Einzelfälle betrifft. Da dies als potenziell besondere Gefahr für den Schutz personenbezogener Daten angesehen wird, gelten besondere Regeln. Soll ein solches Verfahren eingerichtet werden, ist der Landesdatenschutzbeauftragte frühzeitig zu unterrichten. (§6 DSGVO NRW)

Bei der Ausgestaltung automatisierter Systeme ist eine besondere Aufmerksamkeit der Beschränkung von Zugriffen auf diese Daten zu widmen, so dass Abrufe wirklich nur erfolgen, wenn dies erforderlich ist, und nur durch diejenigen, die dazu berechtigt sind. Ein im DMS eingebautes Rechtemanagement nach Rollen ist hier erforder-

Informationelle Selbstbestimmung beachten heißt aufklären

Vorteile der Verwendung von Einwilligungen

Automatisierter und regelmäßiger interbehördlicher Datenaustausch

Festlegen und begründen, wer Datenzugriff hat

derlich. Sinnvoll könnten zudem Opt-Out-Regelungen sein, bei denen sich Kunden auch gegen Datenweitergaben von Amt zu Amt aussprechen können, sofern dies nicht einen unverhältnismäßigen Aufwand für die Behörde bedeutet.

Die öffentliche Verwaltung ist weiterhin zu einem verantwortungsvollen Umgang mit den (teils besonders sensiblen) Sozialdaten ihrer Kunden verpflichtet. Deshalb müssen auch die Wege der Datenübertragung in angemessener Weise abgesichert sein. Im Falle der interbehördlichen Kommunikation wird dies für gewöhnlich über das besondere Behördenpostfach (beBPo) sowie spezielle, lokal betriebene Cloudlösungen (z.B. GKD-Cloud) gewährleistet. Bezogen auf den Mailverkehr gilt, dass die Behörde selbst keine Sozialdaten per Mail verschicken darf. Auch darf sie die Kunden nicht dazu auffordern, Sozialdaten per Mail zu verschicken. Dennoch ist es zulässig, dass die Kunden ihrerseits Daten an die Behörde per Mail versenden.

An die Stelle dieser Behelfslösung sollte allerdings die Bereitstellung von Kommunikationswegen durch die Behörde selbst treten, etwa Formulare und Uploadfunktionen wie sie im Kap. 4.2 zum „Bürgerkonto“ vorgeschlagen wurden. Für die digitale Beratung könnte die Sozialplattform eine angemessene, datenschutzkonforme Übertragungsinfrastruktur bereitstellen.

Besondere Verantwortung für die Sicherheit von Übertragungswegen

4.4 Registermodernisierung

Die kommunale Sozialverwaltung ist in begrenztem Rahmen ebenfalls vom Registermodernisierungsgesetz betroffen. Registerführende Behörden sind demnach verpflichtet, bis 2026 ihre Personendatenbestände mit der Steuer-ID als zusätzlichem Identifikationsmerkmal auszustatten. Hierzu sind sie ermächtigt, die Personen-Basisdaten bei der beim Bundesverwaltungsamt angesiedelten „Registermodernisierungsbehörde“ automatisiert abzurufen.

Als „registerführend“ gelten in diesem Zusammenhang u.a. die Wohngeldbehörden, Sozialhilfeträger, für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständigen Behörden sowie Ämter für Ausbildungsförderung (siehe Anhang zu § 1 IDNrG).

Diese Registermodernisierung soll die Vernetzung zwischen den öffentlichen Datenbeständen und auf diese Weise die Umsetzung eines „Once Only“ im deutschen E-Government erleichtern und vorantreiben. Der automatisierte Abruf von Basisdaten soll die wiederholte Nachfrage bei den Bürgern unnötig machen. Zunächst gilt es jedoch, die Voraussetzungen durch die Anpassung der Register zu schaffen. Die tatsächliche Vernetzung der Datenbestände ist vorerst nicht absehbar.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

<i>Abbildung 1 Typen von Schnittstellen und Bearbeitungsstrategien in der Sozialverwaltung</i>	23
<i>Abbildung 2 Online-Anträge auf ALG II im Kreis Recklinghausen</i>	44
<i>Abbildung 3 Online-Antragstellung in den Bezirksstellen (in %)</i>	44
<i>Abbildung 4 Der Bürger steuert, welche Ämter Zugriff auf welche Daten haben</i>	64
<i>Tabelle 1 Träger und Zuständigkeiten kommunaler Sozialverwaltung im Kreis Recklinghausen</i>	21
<i>Tabelle 2 Stand der Digitalisierung in den Sozialverwaltungen im Kreis Recklinghausen</i>	32
<i>Tabelle 3 Geplante OZG-Leistungen auf der Sozialplattform</i>	36
<i>Tabelle 4 Anzahl eingereicherter Online-Anträge auf ALG II im Jahr 2021</i>	44

Verzeichnis der Abkürzungen

ALG II	Arbeitslosengeld 2 („Hartz IV“)
AsylblG	Asylbewerberleistungsgesetz
BAföG	Bundesausbildungsfördergesetz
beBPO	Besonderes elektronisches Behördenpostfach
BfDI	Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BuT	Bildung und Teilhabe
DMS	Dokumentenmanagementsystem
DSG NRW	Datenschutzgesetz des Landes NRW
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
EfA	Einer für Alle
ELFE	Einfach Leistungen für Eltern
ELSTER	Elektronische Steuererklärung
EU	Europäische Union
GKD	Gemeinsame kommunale Datenzentrale Recklinghausen
HdsL	Haus der sozialen Leistungen
HzL	Hilfe zum Lebensunterhalt
IDNrG	Identifikationsnummerngesetz
IT	Informationstechnik
IT.NRW	Information und Technik Nordrhein-Westfalen
JC	Jobcenter
KDN	Dachverband kommunaler IT-Dienstleister in NRW
Kfz	Kraftfahrzeug
LDI NRW	Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW
MWIDE	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NRW	Nordrhein-Westfalen
OSCI	Online Services Computer Interface
OZG	Onlinezugangsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SozPl	Sozialplattform
TÖB	Träger öffentlicher Belange
WoGG	Wohngeldgesetz
XML	Extensible Markup Language

Literaturverzeichnis

- Bellermann, Martin (2015): Sozialstaatliche Rahmenbedingungen in Deutschland, in: Wüthrich, Bernadette/Amstutz, Jeremias/Fritze, Agnès (Hg.): Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten, Wiesbaden: Springer VS, S. 53-62.
- Bezirksregierung Münster (o.J.): Schwerbehindertenrecht: Verlängerung des Schwerbehindertenausweises. Online abgerufen unter <https://www.bezreg-muenster.de/de/gesundheits-und-soziales/schwerbehindertenrecht/verlaengerung/index.html> am 26.04.2022.
- BfDI (2020): Sozialdatenschutz. Die Bürger und ihre Daten im Netz der sozialen Sicherheit. Online abgerufen unter <https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/INFO3.pdf?blob=publicationFile&v=8> am 25.04.2022.
- Bieresborn, Dirk (2020): Zweites Kapitel. Schutz der Sozialdaten, in: Schütze, Bernd (Hg.): SGB X. Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz. Kommentar, 9., neubearb. Aufl., München: C.H. Beck.
- BMI (2021): EfA-Dienst "Unterhaltsvorschuss Online" jetzt digital verfügbar - Länderallianz startet Pilotbetrieb. Online abgerufen unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/OZG/DE/2021/05_unterhaltsvorschuss.html am 24.03.2022.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Heinze, Rolf G. (2021): Steuerung kommunaler Sozialleistungen im Kreis Recklinghausen. ZEFIR-Materialien Band 16.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2021): Digitale Transformation in deutschen Kommunen. Das Beispiel der Bürgerämter und was man daraus lernen kann, in: Die Verwaltung, 54 (2021), S. 105–132.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Heuberger, Moritz/Marienfeldt, Justine (2021): Bürgernahe Verwaltung digital: Praxiserfahrungen mit Digitalisierung und Automatisierung in Kommunen. Wissenschaftliche Kurzstudie im Auftrag der Ver.di Bundesverwaltung.
- Böttiger, Walter/Schaumberg, Torsten/Langer, Christina (2017): Sozialleistungen für Asylsuchende und Flüchtlinge. Sozialrecht und Ausländerrecht auf einen Blick, Köln: Luchterhand.
- Brettschneider, Antonio (2019): Editorial: Fragmentierung und Integration – Schnittstellenprobleme und Schnittstellenmanagement im deutschen Sozialstaat, in: Sozialer Fortschritt, 68 (10), S. 741-748.
- Brinkmann, Hans/Grimmer, Klaus/Lenk, Klaus/Rave, Dieter (1974): Verwaltungsautomation. Thesen über Auswirkungen automatisierter Datenverarbeitung auf Binnenstruktur und Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung, Darmstadt: Toeche-Mittler.
- Bundesrechnungshof (2022): Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Ergänzungsband. Online abgerufen unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2021-ergaenzungsband/downloads/ergaenzungsband-bemerkungen-2021.pdf/@@download/file> am 02.05.2022.

- d-NRW/DETECON (2020): Konzeption Datenaustauschplattform auf Basis kommunaler Lösung. Online abgerufen unter https://ozg.nrw/system/files/media/document/file/standardisierungskonzept_datenaustauschplattform_v1_0.pdf am 23.03.2022.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hg.) (1996): Wohlfahrtspluralismus, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Fadavian, Benjamin/Franzen-Paustenbach, Dina/Rehfeld, Dieter/Schmitt, Michael/Schweikart, Dirk/Djeffal, Christian (2019): Data Driven Government, Berlin: Nationales E-Government Kompetenzzentrum.
- Forster, Florian (2021): Digitale Familienleistungen: das Projekt „ELFE“ der Hansestadt Bremen, in: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit, 52 (4), S. 50-57.
- Guckelberger, Annette/Starosta, Gina (2021): Von der E-Akte bis zum automatisierten Verwaltungsakt: Instrumente und Prozesse in der Sozialverwaltung, in: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit, 52 (4), S. 20-32.
- Heinze, Rolf G./Schupp, Jürgen (2022): Grundeinkommen – Von der Vision zur schleichenden sozialstaatlichen Transformation, Wiesbaden: Springer VS.
- Jobcenter Kreis Recklinghausen (2021): Konzept zur digitalen Beratung im Jobcenter Kreis Recklinghausen. Stand: 30.04.2021.
- Junkernheinrich, Martin/Ebinger, Falk/Klieve, Lars/Oebbecke, Janbernd/Welge, Karin (2021): Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung. Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land. Bericht der Transparenzkommission, Düsseldorf: Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen.
- KDN (2021a): OZG-Umsetzung: Schüler-BAföG. Online abgerufen unter <https://ozg.kdn.de/umsetzungsprojekte/details/schueler-bafog> am 05.05.2022.
- KDN (2022a): OZG-Umsetzung: ALG II. Online abgerufen unter <https://ozg.kdn.de/umsetzungsprojekte/details/alg-ii-22> am 05.05.2022.
- KDN (2022b): OZG-Umsetzung: Hilfe zur Pflege. Online abgerufen unter <https://ozg.kdn.de/umsetzungsprojekte/details/hilfe-zur-pflege> am 09.05.2022.
- KDN (2022c): Umsetzungsprojektnamen: Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Online abgerufen unter <https://ozg.kdn.de/umsetzungsprojekte/details/leistungen-nach-dem-asylbewerberleistungsgesetz> am 09.05.2022.
- Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen [LDI NRW] (2018): Umgang mit der Datenschutzgrundverordnung. Orientierungshilfe für öffentliche Stellen in Nordrhein-Westfalen. Online abgerufen unter https://www.ldi.nrw.de/main-menu/Service/submenu/Newsarchiv/Inhalt/Datenschutzreform--Auswirkungen-auf-oeffentliche-Stellen/Umgang-mit-der-Datenschutzgrundverordnung-08_2018.pdf am 28.03.2022.
- Lenk, Klaus (2011): Perspektiven der ununterbrochenen Informatisierung der Verwaltung, in: dms – der moderne staat, 4 (2), S. 315-334.

- MWIDE NRW/d-NRW (2021): Antragsrouting bei EfA-Online-Diensten in NRW: Anleitung für Umsetzungsprojekte eines EfA-Online-Dienstes. Online abgerufen unter https://digital-direkt.nrw/wp-content/uploads/2021/11/Antragsrouting_NRW_Anleitung_V1.0.pdf am 23.03.2022.
- Nationaler Normenkontrollrat [NKR] (2021): Monitor Digitale Verwaltung #6. Online abgerufen unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1958282/70fdb29d2a322a1e6731e9d92a132162/210908-monitor-6-data.pdf?download=1> am 29.04.2022.
- Schwab, Christian/Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha (2019): Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Online abgerufen unter http://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_427.pdf am 10.4.2022.
- Sozialplattform (o.J.): Arbeitslosengeld II. Online abgerufen unter <https://sozialplattform.de/inhalt/b17f73d3-1ab9-4187-a982-e73959a68a0d> am 26.04.2022.
- SPD/Grüne/FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP). Online abgerufen unter https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf am 28.04.2022.
- Stöbe-Blossey, Sybille (2016): Kooperation in der Sozialpolitik: Koordinationsmechanismen an den Schnittstellen von Politikfeldern, in: dms – der moderne staat, 9 (1), S. 161-182.
- Stöbe-Blossey, Sybille/Brussig, Martin/Drescher, Susanne/Ruth, Marina (2021): Schnittstellen in der Sozialpolitik. Analysen am Beispiel der Felder Berufsorientierung und Rehabilitation, Wiesbaden: Springer VS.
- Wirtz, Bernd W./Piehler, Robert (2010): E-Government, in: Wirtz, Bernd W. (Hg.): E-Government. Grundlagen, Instrumente, Strategien, Wiesbaden: Gabler, S. 3-19.

Autoren

Prof. Dr. Jörg Bogumil
Ruhr-Universität Bochum
Fakultät für Sozialwissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik
Universitätsstraße 150
D-44801 Bochum
Tel.: +49(0)234 32-27805
E-Mail: joerg.bogumil@rub.de

Philipp Gräfe, M.A.
Ruhr-Universität Bochum
Fakultät für Sozialwissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik
Universitätsstraße 150
D-44801 Bochum
Tel.: +49(0)234 32-19656
E-Mail: philipp.graefe-h9z@rub.de