

Corinna Funke und Friedemann Christ

# Sozialverwaltung 2035 – Wie sehen Aufbau und Abläufe der kommunalen Sozialverwaltung zukünftig aus?

*Digitalisierung macht's möglich, der Fachkräftemangel macht's nötig. Die deutsche kommunale Sozialverwaltung muss sich organisatorisch weiterentwickeln. Dieser Artikel präsentiert konkrete Lösungsideen, entwickelt in einem Workshop mit Entscheider\*innen aus Sozialverwaltungen. Sowohl für die Ablauforganisation als auch für die Aufbauorganisation unterbreitet der Artikel Vorschläge, wie eine digitalere und bürgerorientierte Sozialverwaltung konkret aussehen könnte. Das Allerbeste: Alle Vorschläge sind auf kommunaler Ebene umsetzbar – kein Warten auf den großen Wurf des Bundesgesetzgebers ist nötig.*

## 1. Einleitung

Dieser Artikel widmet sich der Frage, in welche Richtung sich unsere kommunale Sozialverwaltung im Hinblick auf ihre Organisationsform in den nächsten 15 Jahren entwickeln sollte. Die dem Text zugrunde liegende These lautet, dass in den kommenden Jahren eine Anpassung der Abläufe und der aufbauorganisatorischen Strukturen inklusive der Stellenprofile unumgänglich ist. Zumindest wenn der Anspruch gilt, das Leistungsversprechen der deutschen Verwaltung weiterhin einzulösen. Das bedeutet, zeitgemäße öffentliche Dienstleistungen in angemessener Bearbeitungsdauer zu erbringen, die den berechtigten Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger entsprechen. Für dieses „Weiter so“ sind mittelfristig Anstrengungen auf Ebene der Organisation nötig. Denn aus mehreren Richtungen lastet erheblicher Anpassungsdruck auf der Verwaltung mit direktem Bürgerkontakt: Digitalisierung sowie ein gesteigener Dienstleistungsanspruch auf der einen Seite und demografische Wende sowie Ressourcenmangel auf der anderen.

Ziel des Artikels ist es aufzuzeigen, an welchen Stellen kommunale Sozialverwaltung die Zügel in die Hand nehmen kann und sollte, um ihre Organisationen zukunftsgerecht aufzustellen. Folglich richtet sich dieser Artikel in erster Linie an ober-



**Dr. Corinna Funke**

ist Managerin Public Service Design bei gfa | public.



**Dr. Friedemann Christ**

ist Geschäftsführer bei gfa | public.

te Entscheidungsträger\*innen in den Kommunen: an Amts- und Fachbereichsleitungen sowie an Sozialdezernent\*innen, Landräte und Oberbürgermeister\*innen; der Fokus liegt auf den Rechtskreisen des neunten, des zwölften sowie des zweiten Buches Sozialgesetzbuch, insbesondere dort, wo Jobcenter in rein kommunaler Trägerschaft sind. Es geht in diesem Artikel explizit nicht um regulatorische Eingriffe oder Ideen zu einer „großen Lösung“ der deutschen Sozialverwaltung. Er richtet sich bewusst nicht an Ministerien und Gesetzgeber. Vielmehr werden die Positionen und das Handeln dieser Ak-

teure als Grenzen setzender Rahmen für kommunales Handeln verstanden. Denn die Autor\*innen dieses Artikels glauben angesichts der institutionell schwachen Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) und der bereits im Zuge des Gesetzentwurfs gescheiterten Kindergrundsicherung nicht daran, dass es in den nächsten Jahren zu revolutionären Umwälzungen bei der bundesweiten Ordnung von Sozialverwaltungsleistungen kommen wird. Vielmehr halten wir die seit nunmehr 40 Jahren in weiten Teilen erfolglos geführten Diskussionen um die große, rechtskreisübergreifende Lösung in der deutschen Sozialverwaltung für ein politisches Feigenblatt, das auf der operativen Ebene mitunter als Legitimation für das eigene Nicht-Handeln genutzt wird. Diesen destruktiven Kreis der Verantwortungsabgabe gilt es im Sinne der Bürgerinnen und Bürger zu durchbrechen.

**„In den kommenden Jahren ist eine Anpassung der Abläufe und der aufbauorganisatorischen Strukturen inklusive der Stellenprofile unumgänglich.“**

Quelle der hier dargelegten Überlegungen sind Fallstudien zur Fortentwicklung digital reifer Verwaltungsorganisationen aus den Jahren 2018 und 2019 (Funke/Christ 2019) sowie ein ganztägiger Workshop mit Fachbereichsleitungen verschiedener großer Kommunen aus dem gesamten Bundesgebiet<sup>1</sup> zur Zukunft der kommunalen Sozialverwaltung im Juni 2024. Die Ergebnisse dieses Workshops umfassten zwei Prototypen, die skizzieren, wie die künftige Ablauf- beziehungsweise Aufbauorganisation der Sozialverwaltung in einer (größeren) Kommune aussehen könnte. Für diesen Artikel wurden die Prototypen weiterentwickelt zu konkreten Vorschlägen für

- 1) eine rechtskreisübergreifende Ablauforganisation nach dem Digital-First-Prinzip sowie
- 2) eine für Clearing und Digitalisierung federführende Servicestelle Soziale Sicherung.

## 2. Ausgangslage und Annahmen

Ohne eine regulatorische Lösung von „oben“ fällt den Verantwortlichen vor Ort die Aufgabe zu, die kommunale Sozialverwaltung zukunftsgerecht zu gestalten. Hierfür müssen Annahmen getroffen werden, was die Zukunft bringt. Viele der nachfolgenden Überlegungen sind keineswegs neu, daher erfolgt die Darstellung der Ausgangslage hier nur in aller Kürze:

- 1) Wegen der demografischen Wende geht in den nächsten 15 Jahren bis zu ein Drittel der Fachkräfte in der Kommunalverwaltung in Rente (Bundesministerium des Innern und für Heimat o.J.), während es gleichzeitig immer schwieriger wird, diese Stellen nachzubeseetzen. Um leistungsfähig zu bleiben, muss die Verwaltung also Wege finden, trotz weniger Personal die mindestens gleiche Arbeit leisten zu können. Hierzu gehören auch unplanbare Arbeitsspitzen durch gesetzliche Neuerungen oder extern verursachte Krisen. Waren die Kassen lange Jahre voll, so zeichnet sich nun ein längerfristiger Kampf um finanzielle Ressourcen ab, sodass Personalmangel zudem nicht unbegrenzt durch Tarifsteigerungen begegnet werden kann. Es müssen also effiziente organisatorische und vor allem technische Lösungen her.
- 2) Die Hoffnung liegt darin, die Möglichkeiten digitaler Technologien viel mehr als bisher zu nutzen: Automatisierung einfacher Routinefälle ohne Ermessen, das Übertragen von Arbeitsaufwand an die Bürger\*innen durch leicht bedienbare Self-Service-Solutions und nicht zuletzt durch Beseitigung zeitraubender Ineffizienzen an Medienbrüchen, zum Beispiel zwischen digitalen Antragsformularen und Fachanwendungen. Die technische Ist-Situation ist jedoch derzeit geprägt von einer Kakophonie an Softwarelösungen sowie einem Mangel standardisierter Schnittstellen und weit verbreiteten Plattformen oder sonstigen Basistechnologien zur Identifizierung, Authentifizierung, Dokumenten- und Nachrichtenübertragung.
- 3) Leicht bedienbare digitale Lösungen sind jedoch auch angesichts der Erwartungen von Bürgerinnen und Bürgern an zeitgemäße, moderne Dienstleistungen unumgänglich. Der Fortschritt digitaler Services aufseiten privater Dienstleister in allen erdenklichen Branchen und in zahlreichen Bereichen des privaten und öffentlichen Lebens hat neue Standards gesetzt. Die Bürgerinnen und Bürger richten diese Erwartung zusehends auch an die öffentliche Verwaltung – die Akzeptanz eines Sondersystems mit eigenen Spielregeln schwindet. Stattdessen wird erwartet, dass auch staatliche Dienstleistungen sich an den Bedürfnissen der Nutzenden orientieren. Dazu gehört, dass sie im Netz leicht auffindbar und simpel zu navigieren sind, dass eine Identifikation sicher, aber dennoch reibungslos und schnell von zu Hause aus erfolgen kann. Anträge sollen medienbruchfrei 24/7 am Rechner oder eher noch am Smartphone verfügbar sein, Daten und Dokumente online gespeichert und abgerufen werden können. Bei Fragen und Problemen soll die Behörde schnell per Telefon oder digitaler Nachricht erreichbar sein. Die Dienstleistungen von Krankenkassen, Banken und Versicherungen prägen die Erwartungen an

<sup>1</sup> Hieran beteiligt waren unter anderem Mitglieder der Verwaltung der Region Hannover sowie der Städte Mannheim, Oldenburg und Wolfsburg.

Abläufe, Geschwindigkeit und digitale Nutzeroberflächen auf der Nutzerreise.<sup>2</sup>

### 3. Ein Plädoyer gegen das Warten auf „den großen Wurf“

Dieser Artikel versteht sich auch als kritischer Kommentar zum vielseitig beachteten Gutachten des Normenkontrollrates zur Zukunft der Sozialverwaltung (Nationaler Normenkontrollrat 2024). Die Autor\*innen dieses Artikels teilen dessen Analyse ebenso wie den Appell, einen „Weg aus der Komplexitätsfalle“ für das Labyrinth der deutschen Sozialleistungslandschaft zu finden, nicht aber dessen Vorschläge. Erstens verfolgt das Gutachten einen umfassenderen strukturellen Ansatz und plädiert für grundlegende Reformen des gesamten Systems, einschließlich der Einführung einer Kindergrundsicherung als Pilotprojekt. Die Autoren des vorliegenden Texts befürchten stattdessen, dass das Warten auf den großen Wurf im Bund zur Passivität vor Ort verleitet. Die Chancen einer grundlegenden Reform stehen zudem gering, wie das Scheitern der Kindergrundsicherung bereits im Entwurfsstadium gezeigt hat. Der Gesetzgebungsprozess machte offenkundig, dass einer Revision der Sozialverwaltungsstrukturen zur Schaffung eines völlig neuen und ebenenübergreifenden „Hauses der Sozialen Hilfe“ (Nationaler Normenkontrollrat 2024, 16 ff.) aus einer Hand zu viele Interessen und seit Jahrzehnten verankerte Strukturen im Wege stehen. Angesichts der buntscheckigen Mehrheitsverhältnisse in Bundes- und Landesregierungen ist auf absehbare Zeit kein Konsens für eine dritte Föderalismusreform in Sicht, die diese Situation substantiell verändern könnte.

Zweitens schlägt das Gutachten des Normenkontrollrats eine zentralisierte deutsche Plattform für Sozialleistungen vor, die den Zugang vereinfachen und die Interaktion zwischen Bürger\*innen und Verwaltung bündeln und Ausgangspunkt eines plattformbasierten gemeinschaftlichen Ökosystems werden soll. So attraktiv diese Idee zweifellos aus Nutzersicht ist, ist auch hier davon auszugehen, dass entscheidende Akteure eine solche „große Lösung“ nicht mittragen würden. Die Verhandlungen rund um das Nachfolgegesetz zum OZG machten deutlich, dass auch die digitale Zuständigkeitslandschaft bis auf Weiteres vielstimmig bleiben wird. Statt einer bundesweiten Lösung werden für die nächsten Jahre Konkurrenzprodukte und die Qual der Wahl bestimmend bleiben. Alternati-

ve Plattformen wie die Sozialplattform, städtische Apps oder Landesportale wie das Bayernportal und ein begrenzter Markt aus lokalen Fachanwendungen und Formulardienstleistern privater sowie öffentlicher Anbieter markieren die Situation: Wahlmöglichkeit und damit auch der Verantwortungsdruck für die konkrete Ausgestaltung bei der Digitalisierung der eigenen Arbeit verbleibt auf der kommunalen Ebene und reicht bis hinunter ins einzelne Amt. Zwar halten die Autor\*innen dieses Artikels langfristig eine Bereinigung der Angebotslandschaft digitaler Lösungen für möglich, doch wann und mit welchem Grad der Zentralisierung dies geschieht, ist im Herbst 2024 nicht seriös zu prognostizieren. Abwarten und Hoffen ist keine akzeptable Haltung mehr.

### 4. Rechtskreisübergreifende Ablauforganisation nach dem Prinzip Digital First

Wie kann trotz dieser Situation eine zukunftsgerichtete Ablauforganisation für kommunale Sozialverwaltungen in den nächsten Jahren aufgebaut werden? Das hier vorgestellte Modell folgt zwei Gestaltungsprinzipien: Erstens eine – teilweise – Entsäulung ausgewählter Rechtskreise und zweitens größere Bürger\*innenfreundlichkeit durch einfach auffindbare und leicht bedienbare digitale Services. Ziel ist, den Bürger\*innen bei Auftreten eines Hilfebedarfs ein integriertes Angebot darzubieten und das Suchen und Finden der passenden Hilfe zu erleichtern.

Abbildung 1 zeigt ein Prozessmodell für einen rechtskreisübergreifenden Sozialleistungsprozess. Er funktioniert mindestens für die Leistungsbündel des zweiten und zwölften sowie Teilen des neunten Buches Sozialgesetzbuch, könnte jedoch um weitere sozialrechtliche Leistungsgebiete ergänzt werden. Der Prozess folgt der Devise „Digital First“. Dahinter steckt die Annahme, dass eine einfachere Gestaltung der Antragservices als Stand heute einem Großteil der Bürger\*innen ermöglichen würde, ihren Hilfebedarf digital anzumelden.<sup>3</sup> Eine große Hürde ist dabei, die richtige Hilfeart zu finden. Für diesen ersten Schritt, das Clearing, schlägt das Modell vor, eine kommunale übergreifende Plattform für digitale Sozialleistungs-Services ebenso wie physische rechtskreisübergreifende Clearing-Stellen zu etablieren. Die SGB-Plattform kann eine Website oder App sein, auf der die Bürger\*innen mit einem Hilfebedarf ihre Anliegen in Form von einfachen Auswahlmöglichkeiten oder

<sup>2</sup> Oft auch als User Journey bezeichnet. Ein gebräuchlicher Begriff aus dem Service Design, der die bewusste Gestaltung von Abläufen bei der Erbringung einer Dienstleistung bezeichnet. Die Nutzerreise beschreibt den Ablauf samt subjektivem Empfinden aus Sicht eines Kunden/Nutzenden entlang aller Schritte einer Dienstleistung.

<sup>3</sup> Der Fokus liegt hierbei auf Antragsleistungen der Sozialverwaltung. Sozialarbeiterische und aufsuchende Leistungen sind an dieser Stelle nicht gemeint.

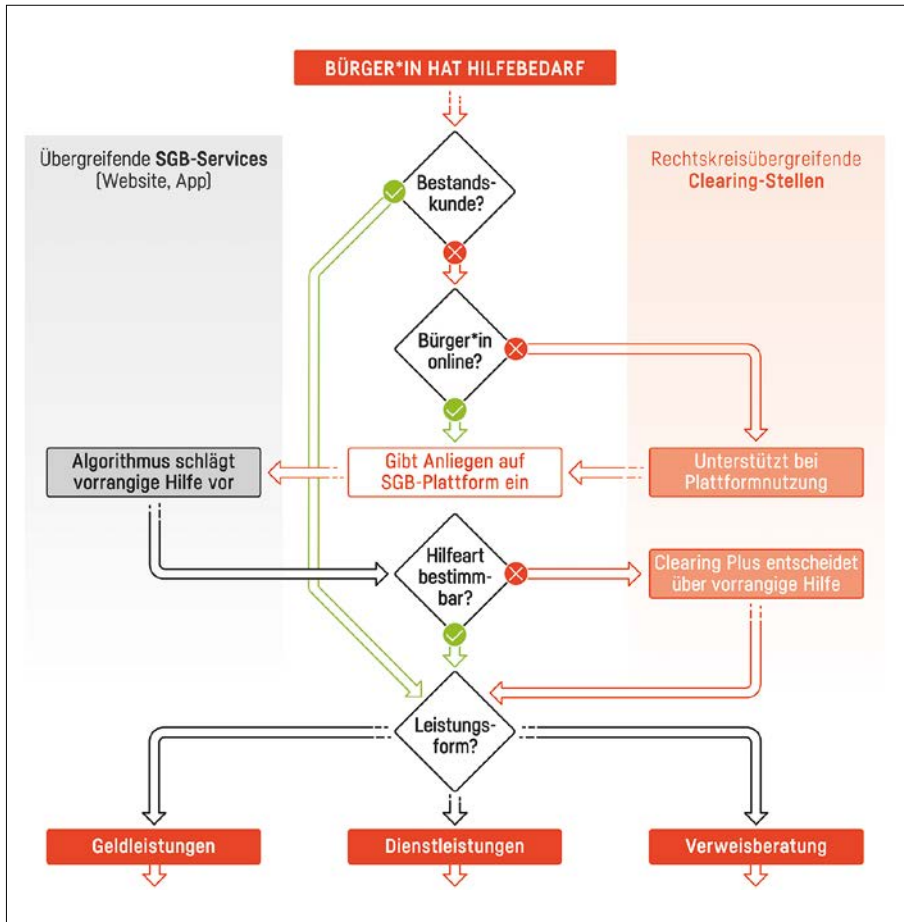


Abb. 1: Prozessmodell einer digitalen und rechtskreisübergreifenden Ablauforganisation Teil 1/2

Frage-Antwort-Abfragen schildern.<sup>4</sup> Ein Algorithmus wertet die Eingaben aus und schlägt vor, welche Hilfeart zum Anliegen am besten passen würde. Ziel des Clearings ist es, die örtliche und sachliche Zuständigkeit festzustellen. Ist das Anliegen einer Hilfeart eindeutig zuzuordnen, kann der Antragsprozess digital beginnen. Digital affine Bürger\*innen können auf diese Weise von zu Hause aus in den Antragsprozess einsteigen. Bestandskund\*innen finden durch die Plattform schnell zum digitalen Leistungsangebot des sie betreuenden Amtes.

Ist die Hilfeart nicht durch wenige Selbsteinschätzungs-Fragen mittels des Algorithmus online zu klären, klärt eine kommunale Clearing-Stelle im Rahmen einer persönlichen Beratung, welches Leistungssystem vorrangig zuständig ist. Clearing-Stellen sind gemeinsam betriebene physische Anlaufstellen mit Infotheken und Infrastruktur für Kurzberatungen und Online-Antragstellung und einem Personalpool mit Breitenwissen über Sozialleistungen. Sie sind Dreh- und Angelpunkt ei-

ner rechtskreisübergreifenden Beratung zum Sozialleistungssystem und dienen zweierlei Zwecken: Einerseits bieten sie den Bürger\*innen vor Ort an einer Stelle übergreifende Beratung und Orientierung zu sozialen Unterstützungen durch die öffentliche Verwaltung. Dies richtet sich sowohl an weniger digital affine Bürger\*innen, welche nicht durch die digitale SGB-Plattform erreicht werden, als auch an solche, deren Hilfebedarf weniger klar umrissen ist. Andererseits unterstützen die Clearing-Stellen praktisch beim Navigieren der digitalen Antragslandschaft und assistieren nach Bedarf auch sofort bei der digitalen Antragstellung. Ganz nach dem Motto „einmal hin, alles drin“.

Diese Einheiten bündeln folglich Kompetenz und Personal, das derzeit über verschiedene Ämter verstreut liegt. Wir empfehlen, gemeinsame Personalpools zu schaffen und diese an gut erreichbaren Orten in der Kommune mit einladenden Beratungstheken und -büros sowie digitalen Service-Plätzen zur

4 Ob eine kommunale Eigenlösung, ein Gemeinschaftsprojekt mehrerer Kommunen oder ein Angebot des Landes – hier sind verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten denkbar. Die Sozialplattform der D-NRW ist eines von vielen Umsetzungsbeispielen. Siehe <https://www.d-nrw.de/projekte/sozialplattform> (6. November 2024).

begleiteten Antragstellung anzusiedeln. Die Clearing-Stellen sollten als kommunale Sozialbüros gestaltet sein, in denen die Bürger\*innen statt Verantwortungswirrwarr und Verweisberatung eine sofortige Klärung von Zuständigkeiten erleben und Hilfe beim Einstieg in die Beantragung der „richtigen“ Leistung erfahren sowie – wenn nötig – Hilfe beim Navigieren der eServices. Sie bieten aus Sicht der Verwaltung den Vorteil, sowohl bei Personal als auch bei Liegenschaften Synergien zu nutzen und dank Ressourcen-Poolung angemessene Öffnungszeiten und Vertretung bei Urlaub und Krankheit sicherzustellen. Voraussetzung für gutes Gelingen ist es, das Clearing-Personal mit kompetenten Mitarbeitenden zu besetzen und ihnen die Prozesshoheit zu verleihen, über das vorrangige zuständige Amt zu entscheiden, das die Bürger\*innen im nachfolgenden Prozess („Clearing-Plus“) betreut – im Sinne eines Case-Managements, wenn auch weiterhin andere Rechtskreise im Spiel bleiben. Liegt die Zuständigkeit außerhalb der Kommune, zum Beispiel beim Rentenversicherungsträger, verweist das Clearing dorthin, hilft aber dennoch beim Einstieg in eServices.

Nach dem digitalen oder persönlichen Clearing hängt der weitere Prozessverlauf von der Leistungsform ab, die der bzw. die Bürger\*in anfragt (siehe Abbildung 2). Für reine Transferleistungen gilt wiederum das Prinzip Digital First. Das bedeutet, dass möglichst alle Fälle, mindestens jedoch unkomplizierte

Regelfälle, ihren Antrag online stellen und nicht zwangsläufig in weitere Berührung mit Mitarbeitenden vor Ort kommen. Dort, wo es möglich ist, sollte die Bearbeitung des Antrags automatisiert erfolgen. Der Prozess schließt jedoch mit dem freiwilligen Angebot an die Bürger\*innen ab, einen Beratungstermin für weitergehende Fragen noch im Zuge der Antragstellung zu buchen.

Für Transferleistungen mit Beratungsbedarf erfolgt nur der Einstieg digital in Form einer Eingabe von Basisdaten. Dies kann zum Beispiel für Leistungen aus der Eingliederungshilfe sinnvoll sein, die erst im Rahmen eines Hilfeplanverfahrens zu bestimmen sind, ehe sie beantragt werden können. Um im Prozess weiter zu gelangen, wird der Bürger bzw. die Bürgerin dafür nach Eingabe der Basisdaten von der digitalen Antragsassistenten zu einem Terminbuchungstool weitergeleitet. Die zuständige Sozialverwaltung klärt mit dem Bürger/der Bürgerin im Rahmen eines persönlichen Gesprächs den Bedarf. Die abschließende Beantragung erfolgt wiederum digital, um Medienbrüche zu vermeiden; falls notwendig, aktiv begleitet durch Mitarbeitende der entsprechenden Sozialverwaltung.

Für sozialintegrative Leistungen, die nur persönlich erbracht werden können, entfällt logischerweise die digitale Beantragung. Beispiele hierfür wären die kommunale Sucht- oder

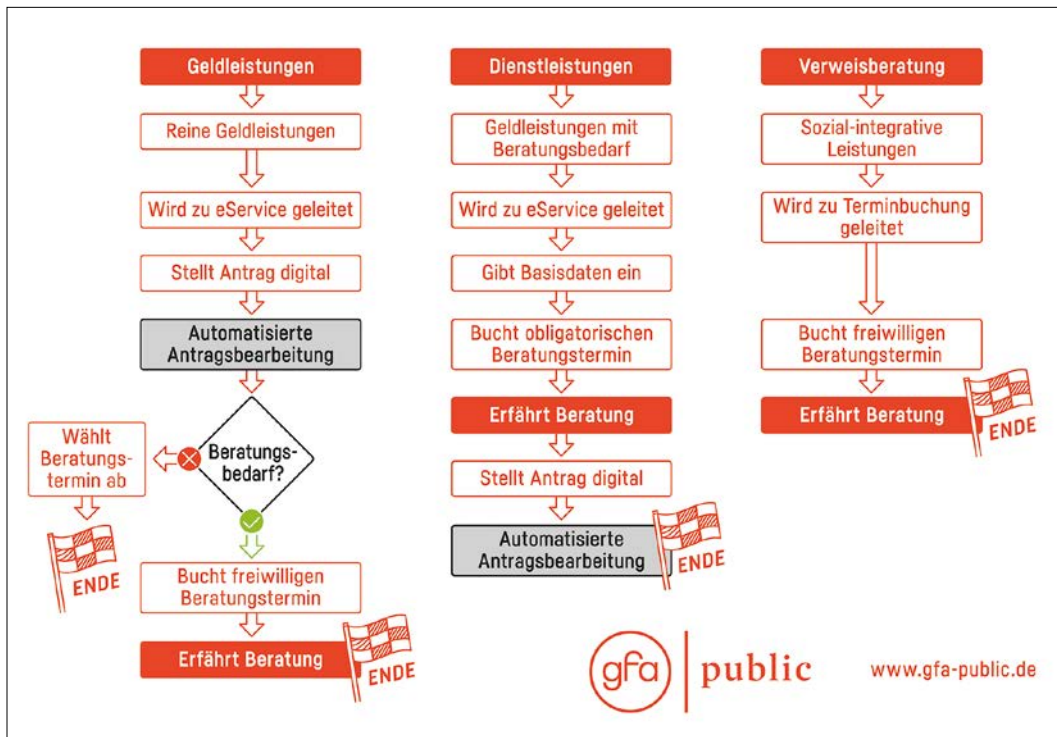


Abb. 2: Prozessmodell einer digitalen und rechtskreisübergreifenden Ablauforganisation Teil 2/2

Schuldnerberatung. Hier führt der digitale Prozess sofort zu einer Online-Terminbuchung.

Diese Ablauforganisation zielt darauf ab, möglichst viele derjenigen Hilfesuchenden, die es können und wollen, personalsparend auf digitalem Weg zu ihrem Ziel zu bringen. Diese Einsparpotenziale sind dringend notwendig. Einerseits um dem wachsenden Personalmangel in der kommunalen Sozialverwaltung zu begegnen. Andererseits jedoch, um mehr Zeit für erforderliche Beratungsangebote einsetzen zu können. Nah an den Bürger\*innen dran zu sein und eine Ablauforganisation nach dem Digital-First-Prinzip sind daher kein Widerspruch. Im Gegenteil, ohne konsequente Nutzung digitaler Lösungen gibt es für die Mehrzahl der Bürger\*innen mit Unterstützungsbedarf kein „nah dran sein“ mehr. Ketzerisch könnte man auch formulieren: Digital First bietet die Chance, das Versprechen der deutschen Sozialverwaltung an seine Bürger\*innen weiterhin flächendeckend zu erfüllen, dauerhaft aktiv unterstützend für jene Bürger\*innen mit Beratungsbedarf da zu sein, die ohne diese kontinuierliche Hilfe durch Jobcoaches, Sozialarbeiter\*innen, Ersthelfer\*innen nicht zurechtkommen.

## 5. Aufbauorganisation: Servicestelle für Soziale Sicherung als Federführerin der digitalen Sozialverwaltung

Der oben skizzierte Prozess-Prototyp stellt Anforderungen an die Aufbauorganisation der kommunalen Sozialverwaltung. Maßgeblich sind vor allem zwei Erfordernisse: erstens, die Digitalisierung der eigenen kommunalen Kernprozesse zu beherrschen und zweitens, die rechtskreisübergreifenden Clearing-Stellen der kommunalen Sozialverwaltung einzurichten, um das Zuständigkeitswirrwarr für Bürger\*innen beim Einstieg in ihre Nutzerreise aufzulösen – sowohl im Internet als auch vor Ort. Dafür braucht es aufbauorganisatorische Änderungen in den Fachämtern der kommunalen Sozialverwaltung. Dieser Artikel schlägt darüber hinaus insbesondere vor, zentrale Servicestellen für Soziale Sicherung in den Kommunen aufzubauen, um die Gemeinschaftsaufgaben von Digitalisierung und Clearing für die verschiedenen Rechtskreise als Dienstleistungseinheit zu übernehmen. Ein Mindestmaß an digitaler Kompetenz in Spiegeleinheiten wird jedoch, aus Sicht der Autoren, auch in den Fachämtern aufgebaut werden müssen.

Die aufbauorganisatorischen Anpassungen sind schrittweise im Gleichklang mit der Veränderung der Abläufe vorzunehmen. Wir skizzieren dafür zwei Ausbaustufen für den Zeitraum 2025 bis 2035. Ein schrittweises Vorgehen bietet mehrere Vorteile: 1) Die nötigen Ressourcen und Kompetenzen in den

Fachämtern können organisch wachsen. Die nötigen Stellen können in mehreren Stellenplanrunden personalwirtschaftlich etabliert werden. 2) Bürger\*innen, Öffentlichkeit und Politik werden Stück für Stück an die digitale Verwaltung gewöhnt. 3) Eine neue digitale Governance für querliegende Aufgaben wird in den bisher traditionellen, siloartigen Verwaltungsstrukturen aufgebaut. Mitarbeitende und Anspruchsgruppen haben genügend Zeit, Akzeptanz für eine neue Organisationsweise der kommunalen Sozialverwaltung zu entwickeln.

### Erste Ausbaustufe

Für die erste Ausbaustufe veranschaulicht Abbildung 3, was sich im Innern der Fachämter der kommunalen Sozialverwaltung tun sollte. Es handelt sich um eine abstrakte Darstellung eines exemplarischen Sozialamts, welches das zwölfte Buch Sozialgesetzbuch verantwortet. In der ersten Ausbaustufe geht es zuallererst darum, ein Mindestmaß an personeller Ressource und spezialisierter Digitalkompetenz einzurichten (1). Dafür bietet es sich an, im Stab der Amtsleitung Personalressourcen anzusiedeln, die den Auf- und Ausbau der amtseigenen digitalen Services verantworten und dafür Sorge tragen, dass diese im Sinne eines Digital-First-Prinzips in die Ablauforganisation des Amtes eingeflochten werden. Ziel ist, nicht nur die gemäß des OZG vorgesehenen digitalen Services zur Verfügung zu stellen, sondern diese auch in die tatsächliche Nutzung durch Bürger\*innen und Mitarbeitende zu bringen.

Des Weiteren sollte der Eingangsservice (2) professionalisiert und Multi-Kanal-fähig gemacht werden. Das bedeutet, eine Einheit einzurichten, welche die verschiedenen Eingangskanäle von Bürgeranliegen (Telefon, Email, Post, Online-Service, persönlich) betreut. Sie funktioniert als Trichter nach innen und leitet Anliegen an die zuständigen Einheiten weiter; nach außen wirkt sie als Andockstelle für die übergreifenden Clearingstellen. Ziel des Eingangsservices ist es, eingehende Anliegen unverzüglich an die richtige Stelle zu leiten und den Bürger\*innen als ein gut verfügbarer Ansprechpartner zu festen Sprech- und Telefonzeiten zur Verfügung zu stehen. Es empfiehlt sich, diese in der Abteilung der Transferleistungen anzusiedeln, da dort erfahrungsgemäß der Löwenanteil der bürgerseitigen Anfragen anfällt.

Aus Sicht einer ganzheitlichen Digitalisierung ist es mit der bloßen Beschaffung unzusammenhängender digitaler Services jedoch nicht getan. Um ein nach außen bürgerfreundliches und ein nach innen ressourcensparendes digitales Serviceangebot der gesamten Sozialverwaltung in der Kommune aufzubauen, empfiehlt dieser Artikel, eine spezialisierte Servicestelle für Soziale Sicherung einzurichten. Abbildung 4 veranschaulicht, welche Aufgaben sie übernehmen soll.

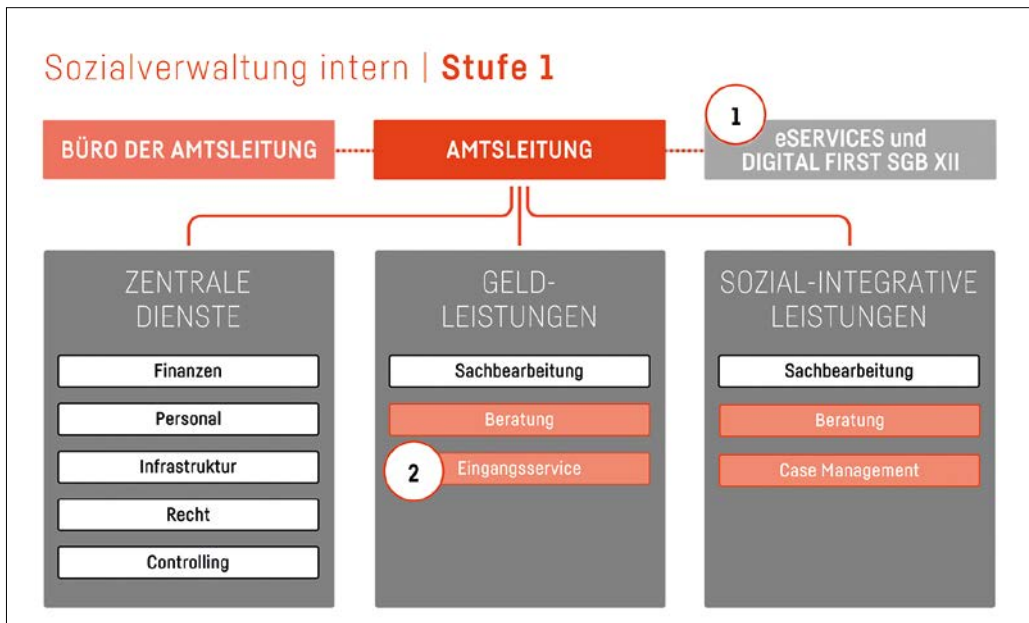


Abb. 3: Aufbauorganisation der Sozialverwaltung intern, Ausbaustufe 1

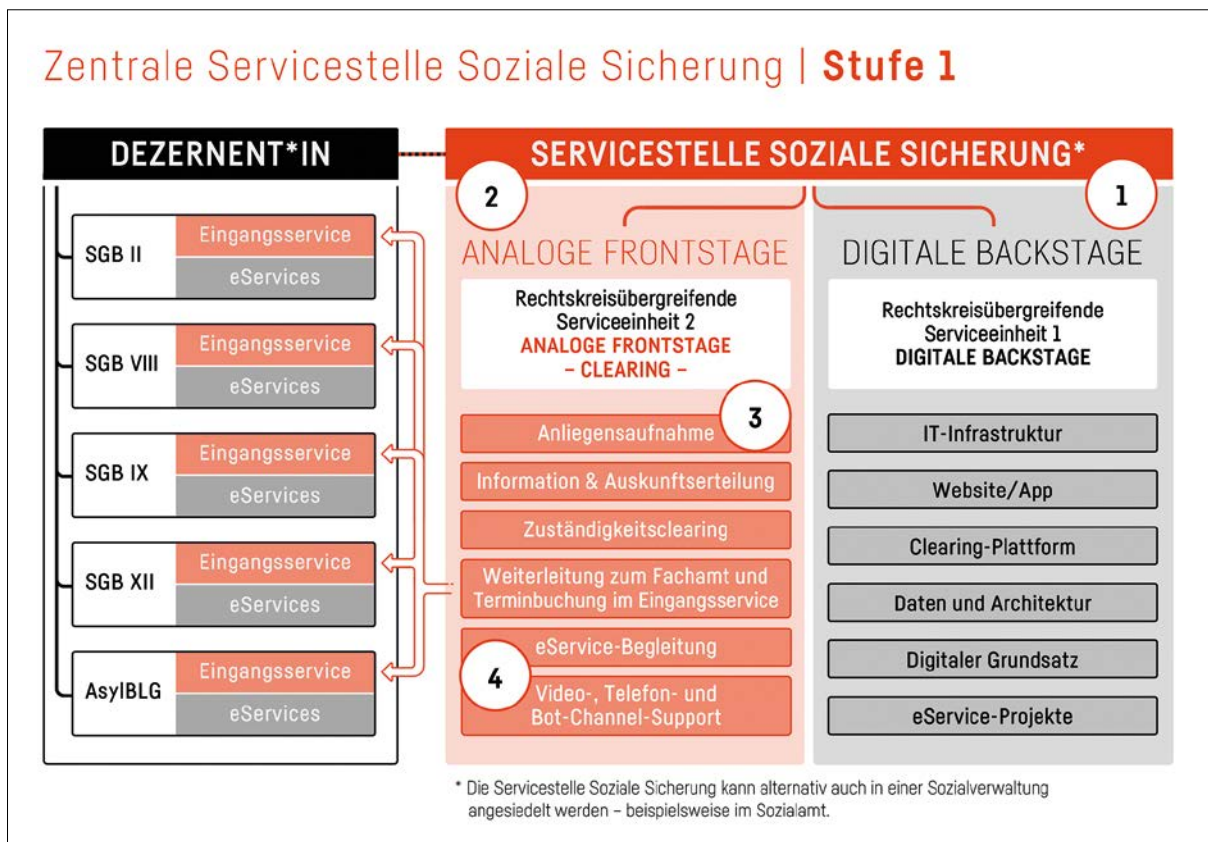


Abb. 4: Servicestelle für Soziale Sicherung

Die Servicestelle verantwortet in der Rolle einer Dienstleisterin zwei rechtskreisübergreifende Serviceeinheiten für alle Fachämter der Sozialverwaltung innerhalb der Kommune. Es liegt daher nahe, sie aufbauorganisatorisch an zentraler Stelle direkt unterhalb der/des Sozialdezernent\*in anzusiedeln. Alternativ ließe sie sich in einem der Fachämter unterbringen, zum Beispiel im Sozialamt: (1) Sie betreut die digitale Backstage, die sich hinter den für die Bürger\*innen sichtbaren digitalen Services befindet. Dazu gehören all diejenigen IT-Infrastrukturen, die sich die Sozialverwaltungen sinnvollerweise teilen. Sie gestaltet den Website-Auftritt bzw. die App, auf der die Fachämter ihre unterschiedlichen Leistungen und Services anbieten, und trägt Sorge dafür, dass sie leicht navigierbar und nutzerfreundlich aufgebaut ist. Hierunter fällt auch der Aspekt der Clearing-Plattform, also eines Tools zur Klärung des zuständigen Hilfesystems. Die Servicestelle klärt grundsätzliche Fragen der IT-Architektur der Sozialverwaltung vor Ort (z.B. gemeinsam genutzte digitale Identifizierungs-Lösungen, Sozialleistungs-Plattformen). Das bedeutet nicht, dass sie diese aus eigener Hand produziert, sondern dass sie in der Rolle eines übergeordneten Produktowners Beschaffungsentscheidungen trifft, die für die Gesamtheit der Sozialverwaltung in der Kommune funktionieren.

**„Ziel ist es, mit der Servicestelle einen Hauptverantwortlichen für ein kohärentes übergreifendes Angebot der Sozialverwaltung vor Ort zu schaffen.“**

Grundsatzfragen der Digitalisierung, zum Beispiel zum Sozialdatenschutz, Make or Buy etc. werden hier sachkundig beantwortet. Außerdem können in der Einheit besonders kompetente Personalressourcen für digitale Projektvorhaben gebündelt werden, die nach Bedarf auch in die Fachämter ausschwärmen, um dort zeitlich begrenzt Digitalisierungsprojekte zu betreuen. Die hier skizzierten Aufgaben verdeutlichen, warum es sinnvoll ist, diese Einheit im Sozialbereich aufzubauen, anstatt lediglich auf Unterstützung aus dem Haupt- und Organisationamt zu setzen, wo sich in der Regel zentrale Ressourcen für IT und Digitalisierung befinden. Denn es geht bei diesen Aufgaben darum, Digitalkompetenz mit hoher Fachkunde aus dem Rechtsgebiet der Sozialverwaltung samt seiner individuellen Angebotslandschaft und besondere Nutzer\*innen zusammenzubringen. In der Welt der Sozialverwaltung sorgen zudem eine hohe rechtliche Dynamik sowie das Wirken der IT-Entwicklungseinheiten der Bundesagentur für Arbeit, der Krankenkassen und der Rentenversicherungsträger für ständige Veränderungsbedarfe bei den digitalen Angeboten. Die laufende Umsetzung dieser Anpassungen ist aus einer zentralen Einheit zu träge.

Ziel ist es, mit der Servicestelle einen Hauptverantwortlichen für ein kohärentes übergreifendes Angebot der Sozialverwaltung vor Ort zu schaffen, der die User Journey für die Lebenslage der sozialen Hilfebedürftigkeit aus der Nutzerperspektive gestaltet. Zudem empfiehlt sich schon aus Kostengründen, diese hochwertigen und teuren Personalressourcen zu bündeln, anstatt sie in jedem Amt zu duplizieren.

Die Servicestelle ist außerdem hervorragend dafür geeignet, eine zweite rechtskreisübergreifende Serviceeinheit für die Sozialverwaltungen der Kommune zu betreuen: (2) Die Analoge Frontstage – konkret die Clearing-Stellen, die im Abschnitt zur Ablauforganisation beschrieben worden sind. In Ergänzung zu den Eingangsservices in den Fachämtern – bei Personalmangel oder Ressourcenknappheit auch anstelle dieser – empfehlen sich zentrale Anlaufstellen für Bürger\*innen mit Hilfebedarfen rund um die Lebenslage der sozialen Sicherung. Wie im Prozessmodell beschrieben, würden diese Clearingstellen mehrere Aufgaben übernehmen: (3) Sie nehmen Anliegen unterschiedlicher Art der Bürger\*innen auf, die sich mit Fragen zur sozialen Sicherung an sie wenden. Ein in der Breite der Sozialleistungen geschultes Personal kann einfache Informations- und Auskunftsanliegen direkt klären. Sie beraten die Bürger\*innen über das voraussichtlich für sie zuständige Leistungssystem („Zuständigkeitsclearing“) und buchen auf Wunsch Termine in den Eingangsservices des jeweils zuständigen Fachamts.

(4) Hier ist außerdem der Ort, an dem die Kommune an zentraler Stelle Computerstationen für die digitale Antragstellung einrichten kann. Dort bietet hilfsbereites Personal den Bürger\*innen Unterstützung bei der Nutzung der digitalen Services. Mittelfristig ist diese Einheit außerdem prädestiniert dafür, feste Sprechzeiten für digitale Chatangebote und Telefonhotlines der lokalen Sozialverwaltung zu ermöglichen. Denn solche Angebote aufrechtzuerhalten, überfordert kleinere Ämter oftmals personell. Sie werden aber bei einer zusehends digitalen Kommunikation zwischen Bürger\*innen und Verwaltung immer wichtiger. Hier können Bürger\*innen zu breiten und verlässlichen Uhrzeiten Support zu technischen sowie einfachen inhaltlichen Fragen bei der digitalen Antragstellung erhalten. Denn die Sachbearbeiter\*innen in den Fachämtern sind in der Regel zu unerfahren mit den bürgerseitigen digitalen Services ihres Amtes, um dabei fachkundig zu helfen. Gleichzeitig sind breite und verlässliche Erreichbarkeitszeiten angesichts von Teilzeit und der Notwendigkeit ungestörter Zeit für Sachbearbeitung in diesen Einheiten kaum sicherzustellen.

Ziel dieser zweiten Serviceeinheit ist es also, den hybriden Prozess aus analoger Beratung vor Ort und digitaler Antragstellung von zu Hause für das gesamte Leistungsbündel der sozialen Sicherung aus Bürgersicht optimal zu betreuen. Sie ist



für die ersten Schritte der Bürger\*innen auf ihrer Nutzerreise verantwortlich und übernimmt die Rolle des Lotsen im komplexen System der Sozialverwaltungen. Die Einheit ist also besonders geeignet dafür, weniger in der Tiefe, dafür in der Breite geschultes Beratungspersonal für verschiedene Rechtskreise der Sozialverwaltung im Sinne eines Sozialbüros vor Ort zu bündeln. Dieser rechtskreisübergreifende Blick lässt sich erfahrungsgemäß nur schwerlich in einzelnen Fachämtern der Sozialverwaltung herstellen, trotz vieler Bemühungen. Spezielle Kompetenzen wie für die eService-Begleitung von Bürger\*innen bei der digitalen Antragstellung können außerdem hier für die gesamte Sozialverwaltung der Kommune vorgehalten werden.

### Zweite Ausbaustufe

Dieser Artikel geht davon aus, dass es bis 2035 gelingen wird, flächendeckend nutzer\*innenfreundliche digitale Services in der kommunalen Sozialverwaltung Deutschlands zu etablieren und in die Breitennutzung zu bringen. In diesem Zuge sollten in einer zweiten Ausbaustufe weitere Veränderungen an der Aufbauorganisation vorgenommen werden. Abbildung 5 gibt eine Vorstellung davon, in welche Richtung sich die Fachämter der kommunalen Sozialverwaltung aufbauorganisatorisch bewegen müssten, wenn ihre Arbeit erheblich digitaler wird. Denn je relevanter die digitale Antragstellung und Kommunikation zwischen Bürger\*innen und Behörde werden, desto mehr Aufwand wird in die Gestaltung der digitalen Verwaltung fließen (müssen). In der Aufbauorganisation wird dadurch das bisher strukturierende Merkmal „Leistungssachbearbeitung versus Fallmanagement“ abgelöst. Stattdessen wird

das Prinzip „Frontstage“ und „Backstage“ wichtiger für die Anordnung von Arbeitszusammenhängen. Die Backstage umfasst alle Kernaufgaben, die ohne direkten Kundenkontakt stattfinden und unsichtbar für die Bürger\*innen bleiben. Hier liegen weiterhin die zentralen Dienste sowie die klassische, menschengemachte Sachbearbeitung (1), aber mittelfristig vor allem die Gestaltung von Prozess-Automatisierungen und Self-Service-Angeboten sowie die Pflege der digitalen Ablauforganisation (2). Um Letztere aufzubauen, vor allem aber laufend zu pflegen, werden die Fachämter langfristig Abteilungen für ihre rechtskreisspezifischen digitalen Services unterhalten. Dort werden Beschäftigte arbeiten, die eine Spiegelfunktion zum digitalen Grundsatz und der eService-Projekteinheit aus der Servicestelle ausüben, zum Beispiel beim Rollout von Automatisierungsprojekten in ihrem Amt. Da für Regelfälle ohne Ermessen automatisierte Sachbearbeitung eine große Erleichterung für den Personalaufwand in Sozialverwaltungen darstellt, sollte hier ein besonderer Fokus in der Aufbauarbeit liegen. Dass diese Automatisierungen rechtskonform funktionieren, wird eine relevante fachaufsichtliche Aufgabe in der digitalen Backstage der Fachämter sein.

In der Sozialverwaltung werden jedoch auch langfristig nicht nur Gelder ausgezahlt, sondern es wird weiterhin beraten – sowohl zu einfachen leistungsrechtlichen Fragestellungen, aber auch im sozialarbeiterischen Sinne. Freigewordene Personalressourcen in der Sachbearbeitung und der abschließenden Beantwortung einfachster Auskunft- und Informationsanliegen sollten daher in Personal für Case-Management fließen. Die Aufgaben mit direktem Kundenkontakt, Eingangsservice, Beratung zu einfachen Anliegen und Case Management bilden die analoge Frontstage des Amtes. Hier gilt es, eine enge Ver-

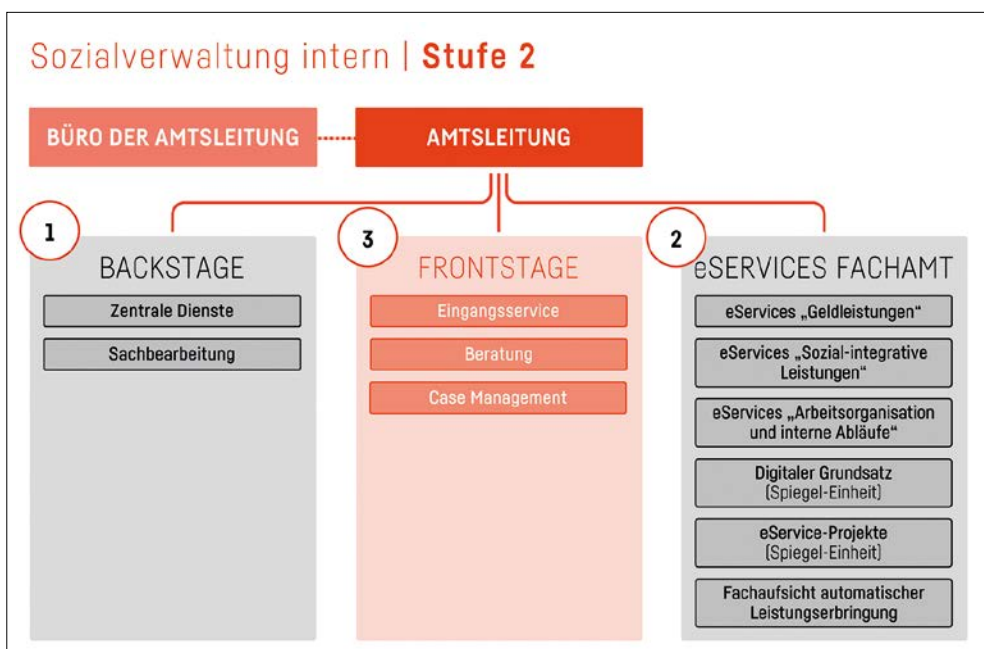


Abb. 5: Aufbauorganisation der Sozialverwaltung intern, Ausbaustufe 2

zahnung mit der rechtskreisübergreifenden Servicestelle zu schaffen. Denkbar wären zum Beispiel gemeinsam genutzte Liegenschaften oder übergreifende Personalpools.

Es ist davon auszugehen, dass es 1–3 Jahre dauern wird, die Bürger\*innen für den First-Level-Zugang zu den Sozialverwaltungen zur Clearing-Einheit zuzusteuern. Zwar werden die einzelnen Fachämter auch langfristig ein Mindestmaß an eigenen Eingangsservices unterhalten müssen. Dennoch ist es vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und der rechtskreisübergreifenden Zielsetzung sowie aus Effizienzgründen sinnvoll, die Clearing-Stellen zu umfassenden Sozialbüros auszubauen. Der Personalbedarf wird sich dementsprechend von den einzelnen Sozialverwaltungen hin zur gemeinsam unterhaltenen Serviceeinheit Clearing verschieben. In welcher Geschwindigkeit und in welcher Intensität, wird von Kommune zu Kommune unterschiedlich sein und hängt maßgeblich davon ab, wie zügig es im Sinne von Digital First gelingt, die Bürger\*innen auf die digitalen Wege zu lotsen. Ein Nutzungsgrad digitaler Services von über 50 % ist für eine Vielzahl kommunaler Sozialleistungen realistisch. Vorausgesetzt, die Sozialverwaltungen begleiten die Bürger\*innen bei diesem Schritt und praktizieren aktiv das Prinzip Digital First.

## 6. Fazit – konsequent eigene Gestaltungsspielräume nutzen, im Sinne der Bürger\*innen

Wenn es in Deutschland darum geht, die öffentliche Verwaltung voranzubringen, wird immer gern in Richtung Berlin geblickt. Vorschläge zu grundsätzlichen, systemischen Revisionen werden unterbreitet und auf Tagungspodien diskutiert. Aber in den meisten Fällen bleibt der große Gesetzentwurf aus. Das Potenzial von Organisationsentwicklungen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen, gerade auf kommunaler Ebene, wird dabei oftmals gänzlich ignoriert, mindestens aber dramatisch unterschätzt. Viele der Effekte, die man sich von großen regulatorischen Lösungen verspricht, lassen sich stattdessen auch im Kleinen, in den Sozialverwaltungen vor Ort erzielen. Das ist nicht so spektakulär, aber häufig erstaunlich wirkungsvoll – sofern es konsequent und professionell umgesetzt wird.

Dieser Artikel hat gezeigt, dass Sozialverwaltungen in Deutschland ihre Strukturen und Abläufe verändern müssen, um den berechtigten Ansprüchen der Bürger\*innen gerecht zu werden, die Digitalisierungs-Rendite zu heben, die in zahlreichen Digitalvorhaben schlummert, sowie dem Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst durch effektivere und effizientere Organisationen zu begegnen. Dafür braucht es, das hat der Artikel ebenso gezeigt, keinen politischen Impuls aus Berlin. Wesent-

liche Verbesserungen lassen sich in den Organisationen vor Ort erreichen. Man darf die einzelne Sozialverwaltung und vor allem deren Verantwortungsträger\*innen in die Pflicht nehmen, dieses Potenzial auszuschöpfen. Eine auf „Digital First“ ausgerichtete Ablauforganisation und eine rechtskreisübergreifende Servicestelle Soziale Sicherung mit einer professionellen IT-Backstage und einer Clearing-Frontstage führen in kurzer Zeit zu erheblichen Verbesserungen in der Leistungsfähigkeit und Bürger\*innenorientierung.

**„Sozialverwaltungen in Deutschland müssen ihre Strukturen und Abläufe verändern, um den berechtigten Ansprüchen der Bürger\*innen gerecht zu werden.“**

Es handelt sich dabei nur scheinbar um revolutionäre Sprünge für die Sozialverwaltungen. In Wahrheit handelt es sich um Basics, die in anderen Lebensbereichen seit vielen Jahren Standard sind. Die eigentliche Revolution muss in den Köpfen der Entscheidungsträger\*innen und vieler Mitarbeitenden passieren. Gerade dafür sollten diese nicht nach oben oder unten, links oder rechts schauen, sondern in den Spiegel: „Wir warten nicht auf die Politik, wir zeigen nicht auf andere, wir übernehmen Verantwortung für die notwendige Weiterentwicklung und machen es so weit wie irgend möglich selbst. Ab sofort.“ Und für wen? It's the Bürger\*in, stupid! Diese interessieren sich nicht für abstrakte Reformdiskurse oder verwaltungsrechtliche Erwägungen. Sondern sie wollen ihre Anliegen schnell, einfach und barrierearm erledigt wissen. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.

### Literatur:

Bundesministerium des Innern und für Heimat (o.J.): Demografische Herausforderungen im öffentlichen Dienst, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/arbeiten-in-der-bundesverwaltung/demografiestrategie-oed/demografiestrategie-oed-artikel.html> (6. November 2024).

Funke, Corinna/Christ, Friedemann (2019): Vier Reifegrade, Kommune 21, Dezember.

Nationaler Normenkontrollrat (2024): Wege aus der Komplexitätsfalle: Neues NKR-Gutachten mit Empfehlungen für die Zukunft der Sozialleistungen, [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Newsletter/DE/2024/2024-2/03\\_artikel\\_sozialleistungsgutachten.html](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Newsletter/DE/2024/2024-2/03_artikel_sozialleistungsgutachten.html) (6. November 2024).