

Positionspapier zur künftigen digitalen Infrastruktur der Sozialverwaltung und zu einem möglichen einheitlichen IT-System

1. Ausgangspunkt

Die Kommission zur Sozialstaatsreform (KSR) verbindet mit der Digitalisierung der Sozialverwaltung das Ziel, Leistungen bürgerfreundlicher, transparenter und schneller zugänglich zu machen. Im Zentrum ihrer Vorschläge stehen eine plattformbasierte Modernisierung der Sozialverwaltung, ein zentrales digitales Zugangsportale, verbindliche IT-Standards, die verpflichtende Nachnutzung von Basiskomponenten des Deutschland-Stacks sowie teilweise auch zentral bereitgestellte Software-Lösungen. Zudem soll ein Expertengremium unter gemeinsamer Federführung von BMAS und BMDS die Umsetzung begleiten und hierfür eine Roadmap erarbeiten.

Der Deutsche Landkreistag teilt das Grundanliegen, die Sozialverwaltung digital leistungsfähiger zu machen. Die Sozialverwaltung braucht medienbruchfreie Verfahren, bessere Registeranbindungen, rechtssicheren Datenaustausch, niedrigschwellige digitale Zugänge und eine praxistaugliche technische Basis, damit Bürgerinnen und Bürger Leistungen einfacher erhalten und die Beschäftigten in den Verwaltungen von Routinetätigkeiten entlastet werden. Die Kommission benennt hierfür zu Recht Standards, Schnittstellen, NOOTS-Anbindungen, Basiskomponenten für Authentifizierung und Kommunikation sowie perspektivisch auch KI-gestützte Unterstützung und digitaltauglicheres Recht. Auch die Landkreise und Städte begrüßen klare Standards, verbindliche technische Vorgaben, ein digitalfähiges Recht, Experimentierklauseln und eine aktive kommunale Mitwirkung.

Der Deutsche Landkreistag teilt ausdrücklich die Idee einer zentralen digitalen Plattform i. S. e. One-Stop-Shops, auf der Bürgerinnen und Bürger niedrigschwellig Verwaltungsanträge im Bereich des SGB II und darüber hinaus einfach und effizient online stellen können. Die Sozialplattform könnte ein wichtiger Baustein zur digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung und zur Verbesserung des Bürgerservice sein.

Zugleich berührt die Diskussion über ein einheitliches IT-System den Kern kommunaler Aufgabewahrnehmung. So sind etwa im Bereich des SGB II die kommunalen Jobcenter keine bloßen Vollzugsstellen einer zentral vorgegebenen Verwaltungslogik. Sie nehmen staatliche Aufgaben in kommunaler Verantwortung wahr und passen deren Umsetzung an die regionalen Gegebenheiten an. Zudem muss den unterschiedlichen individuellen Bedarfen der Leistungsberechtigten Rechnung getragen werden können.

Insbesondere können die Kommunen mit kommunalen Jobcentern das einheitliche Sozialleistungssystem bereits heute sowohl für erwerbsfähige Personen als auch für nichterwerbsfähige Personen administrieren. Die damit verbundenen Synergien sollten nicht durch isolierte Digitalisierungslösungen beeinträchtigt werden.

Im von der KSR vorgeschlagenen Expertengremium wirken deshalb Länder und kommunale Spitzenverbände und über sie vor allem die kommunalen Jobcenter gleichberechtigt mit.

2. Differenzierte Vereinheitlichung

Der Deutsche Landkreistag befürwortet eine einheitliche digitale Infrastruktur der Sozialverwaltung, lehnt aber eine undifferenzierte Vereinheitlichung von Fachverfahren und Verwaltungsabläufen ab.

Deshalb kommen weder unverbundene Insellösungen noch ein vollständig zentralisiertes Bundesverfahren für sämtliche fachlichen Prozesse in Betracht. Erforderlich ist vielmehr ein Modell, das verbindliche Interoperabilität mit kommunaler Gestaltungsfreiheit verbindet: gemeinsame und verbindliche Standards, gemeinsame Basiskomponenten und gemeinsame Anschlussregeln in Bereichen, in denen Aufgaben tatsächlich überall gleich gelagert

sind. Deshalb braucht es eigenverantwortliche, anpassungsfähige Fachverfahren und Prozessgestaltungen an Stellen, wo sozialstaatlicher Vollzug von örtlichen Netzwerken, regionalen Arbeitsmärkten, individuellen Fallverläufen und kommunal verantworteter Steuerung geprägt ist. Es ist dem Grundsatz „Datennutzung individualisieren, Datenhaltung standardisieren“ zu folgen, da nur so die Einbettung einheitlicher Datenstandards in die funktionierenden kommunalen IT-Strukturen gewährleistet werden kann.

Die KSR plädiert in Empfehlung 18 für einen plattformbasierten Ansatz mit Standards, Schnittstellen, Multi-Cloud und Basiskomponenten. In Empfehlung 20 zieht sie außerdem die verpflichtende Nachnutzung zentral bereitgestellter Software-Lösungen einschließlich Fachverfahren in Betracht. Gerade an dieser Stelle ist eine notwendige Grenzziehung vorzunehmen.

3. Zentral/bundesweit einheitlich bereitstellbare Komponenten

Bundeseinheitliche oder jedenfalls bundesweit verbindlich standardisierte Lösungen kommen insbesondere dort in Betracht, wo Prozesse fachlich weitgehend gleichförmig, technisch generisch und ohne Verlust kommunaler Steuerungsfähigkeit abbildbar sind und ein Austausch zwischen mehreren Stellen oder eine Bündelung gleichstrukturierter Daten erforderlich ist. Das betrifft vor allem:

- digitale Identifizierung und Authentifizierung, etwa über BundID, eID, EUDI-Wallet oder vergleichbare Verfahren,
- sichere Kommunikationsdienste, insbesondere Postfachfunktionen, Benachrichtigungen, Videokommunikation und Statusrückmeldungen,
- Basiskomponenten für Nachweisabruf und Registerkommunikation (z. B. Register as a Service), insbesondere eine konsequente Anbindung an NOOTS,
- einheitliche Datenmodelle, APIs, Schnittstellenstandards und Sicherheitsstandards, ausgehend von einem weiterentwickelten, interoperablen Standardmodell,
- technische Infrastrukturkomponenten wie Cloud- oder Multi-Cloud-Bausteine, soweit hierdurch Sicherheit, Skalierbarkeit und Wirtschaftlichkeit verbessert werden,

- generische Unterstützungsdienste, etwa Upload- und Nachweisfunktionen oder standardisierte Zahlungsfunktionen,
- regelgebundene, ermessensfreie Prüfschritte und unterstützende KI-Anwendungen, soweit diese nur vorbereitend oder automatisierend bei standardisierten Massenprozessen eingesetzt werden und die fachliche Verantwortung der Behörde unberührt bleibt.

In diesen Bereichen geht es nicht um kommunale Gestaltung, sondern um Anschlussfähigkeit, Einheitlichkeit, Sicherheit und Skaleneffekte. Hier kann und sollte es verbindliche Vorgaben geben. Die Entwicklungen des Deutschland-Stacks sind dabei zu berücksichtigen.

4. Bereiche, die in kommunaler Verantwortung bleiben müssen

Einer zentralen Vereinheitlichung entziehen sich die fachlichen Kernbereiche kommunaler Aufgabenwahrnehmung, in denen die örtlichen Gegebenheiten, die regionale Angebotsstruktur, die kommunale IT-Infrastruktur und die individuelle Steuerung des Einzelfalls prägend sind. Hierzu gehört insbesondere die Entscheidung, welches Fachverfahren, Finanzwesen- und Haushaltsverfahren oder Dokumentenmanagementsystem vor Ort eingesetzt wird, sofern die Anbindung an bundeseinheitliche Schnittstellen und das Einhalten bundeseinheitlicher Standards gewährleistet sind.

Bezogen auf das SGB II sind z. B. gerade die Bereiche von Eingliederung, Vermittlung und Coaching Ausdruck kommunaler Verantwortung. Hinzu kommen Steuerungsentscheidungen und die verwaltungsinterne Organisation von Abläufen. Ein zentral vorgegebenes Fachverfahren darf deshalb nicht dazu führen, dass z. B. kommunale Jobcenter ihre Arbeitsweise faktisch an eine bundesweit starre Prozesslogik anpassen müssen. Auch ist zu vermeiden, dass die Landkreise und kreisfreien Städte mit kommunalen Jobcentern Mehrfachstrukturen unterhalten müssen. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Deutsche Landkreistag einheitliche Schnittstellen, verbindliche Vorgaben und technische Standards, nicht aber den Zwang zur Aufgabe eigener Fachverfahren.

Eine Alternative stellt die Nutzung von Low-Code-Plattformen dar. Der Bund entwickelt auf der Basis aktuell im Rahmen einer Ende-zu-Ende-Digitalisie-

rung verschiedene Verfahren. Die Low-Code-Plattformen des Bundes sollen über den Deutschland-Stack angeboten werden, wodurch ein Bezug der Länder und Kommunen möglich wäre. Die kommunale Integrationsfähigkeit wäre zu prüfen. Low-Code-Plattformen entkoppeln die Entwicklung von den zugrunde liegenden Laufzeitumgebungen und setzen dabei auf modellgetriebene Entwicklungsansätze, den Einsatz generativer KI sowie die Nutzung vorgefertigter Komponentenbibliotheken. Dadurch könnten die Entwicklungen beschleunigt werden.

Ausdrücklich abgelehnt wird hingegen ein Anschluss an das IT-Verfahren der Bundesagentur für Arbeit (BA). Diese Lösung ist nach Auskunft der BA nur „ganz oder gar nicht“ einschließlich aller Steuerungsmöglichkeiten und Abhängigkeiten bis hin zum Zahlungsverfahren und zur Verwaltung operationeller Daten zu haben und entzieht sich damit der Eigengestaltung oder modularen Nutzung seitens der kommunalen Jobcenter. Sollte sich hingegen die BA-Software offener ausgestalten lassen oder ein neues einheitliches IT-Verfahren für das einheitliche Sozialleistungssystem im Sinne der Empfehlungen der Sozialstaatskommission entwickelt werden, wäre dies erneut zu bewerten.

Damit hängt auch zusammen, dass – wie oben beschrieben – in aller Regel die IT-Strukturen in den Landkreisen/den kreisfreien Städten integriert konzipiert sind, damit eine rechtskreisübergreifende Kommunikation innerhalb der eigenen Verwaltung gewährleistet ist. Das ermöglicht bereits im Status quo eine bürokratiearme, digitale Verknüpfung einschließlich Datenaustausch und Abrufmöglichkeiten der Sozialleistungsbereiche untereinander, in Bezug auf SGB II, SGB XII und AsylbLG. Dieser digitale Entwicklungsstand darf nicht aufgegeben werden.

5. Daten, Register, Datenschutz

Ein zentraler Schlüssel für die Digitalisierung der Sozialverwaltung liegt im Datenaustausch. NOOTS muss deshalb als einheitlicher technischer Standard konsequent ausgebaut werden, anstatt parallel neue mittelfristige Schnittstellenstrukturen aufzubauen. Ein Anschluss weiterer Register ist dafür notwendig. Wer echte Ende-zu-Ende-Digitalisierung und das Once-Only-Prinzip realisieren will, muss Registermodernisierung, Nachweisabruf und Datenharmonisierung ernsthaft vorantreiben. Da-

bei Bedarf es zugleich eines praktikablen, digitaltauglichen Sozialdatenschutzes. Datenschutzfragen z. B. bei Rechtskreiswechseln erschweren schon heute den Datenzugriff unnötig und müssen deshalb mitbetrachtet werden.

6. Tragfähiger Gesamtrahmen

Die KSR schlägt weiterhin vor, für verbindliche Digitalisierungsvorgaben gegebenenfalls Art. 91c GG anzupassen oder ersatzweise einen Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern zu schließen. Sie erwägt damit einen weitreichenden bundesweiten Ordnungsrahmen für Standards, Sicherheitsanforderungen und Komponenten der informationstechnischen Systeme.

Ein solcher Rahmen kann nur dann tragfähig sein, wenn er sich auf das beschränkt, was für Interoperabilität, Sicherheit und gemeinsame Basiskomponenten zwingend erforderlich ist. Er darf nicht als Einfallstor für eine schleichende fachliche Zentralisierung kommunaler Aufgabenwahrnehmung dienen. Die notwendige Modernisierung der Sozialverwaltung legitimiert keinen überbordenden digitalen Zentralismus, sondern sollte sich auf die notwendigen Bestandteile beschränken.

7. Investitionsaufwand und Kostentragung

Die Einführung gemeinsamer Basiskomponenten, neuer Schnittstellen, Registeranbindungen und möglicher Portalstrukturen erfordert erhebliche Investitionen, laufende Betriebskosten, Datenübernahmen und IT-Sicherheitsmaßnahmen. Dazu kommen Kosten für die Migration der Daten aus den bestehenden Fachverfahren für Wohngeld- und Kinderzuschlagshaushalte im Zuge des neuen, einheitlichen Sozialleistungssystems. Diese Lasten dürfen nicht auf die kommunale Ebene verlagert werden. Die KSR weist selbst auf den erheblichen Finanzierungsbedarf hin.

Berlin, 23.3.2026