

Wiking Ehlert · Heinz-Dieter Kantel

## **Das technisierte Sozialamt**

---

# Sozialverträgliche Technikgestaltung

## Materialien und Berichte Band 11

Herausgeber: Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen

---

Die Schriftenreihe „Sozialverträgliche Technikgestaltung“ veröffentlicht Ergebnisse, Erfahrungen und Perspektiven des vom Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen initiierten Programms „Mensch und Technik - Sozialverträgliche Technikgestaltung“. Dieses Programm ist ein Bestandteil der „Initiative Zukunftstechnologien“ des Landes, die seit 1984 der Förderung, Erforschung und sozialen Gestaltung von Zukunftstechnologien dient.

Der technische Wandel im Feld der Mikroelektronik und der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien hat sich weiter beschleunigt. Die ökonomischen, sozialen und politischen Folgen durchdringen alle Teilbereiche der Gesellschaft. Neben positiven Entwicklungen zeichnen sich Gefahren ab, etwa eine wachsende technologische Arbeitslosigkeit und eine sozialunverträgliche Durchdringung der Gesellschaft mit elektronischen Medien und elektronischer Informationsverarbeitung. Aber es bestehen Chancen, die Entwicklung zu steuern. Dazu bedarf es einer breiten öffentlichen Diskussion auf der Grundlage besserer Kenntnisse über die Problemzusammenhänge und Gestaltungsalternativen. Die Interessen aller vom technischen Wandel Betroffenen müssen angemessen berücksichtigt werden, die technische Entwicklung muß dem Sozialstaatspostulat verpflichtet bleiben. Es geht um sozialverträgliche Technikgestaltung.

Die vorliegende Reihe „Sozialverträgliche Technikgestaltung. Materialien und Berichte“ ist wie die parallel erscheinende Schriftenreihe „Sozialverträgliche Technikgestaltung“ ein Angebot des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Erkenntnisse und Einsichten zur Diskussion zu stellen. Es entspricht der Natur eines Diskussionsforums, daß die Beiträge die Meinung der Autoren wiedergeben. Sie stimmen nicht unbedingt mit der Auffassung des Herausgebers überein.

Wiking Ehlert · Heinz-Dieter Kantel

# Das technisierte Sozialamt

*Sozialverträgliche Technikgestaltung  
in der kommunalen Sozialverwaltung*

Westdeutscher Verlag

Der Westdeutsche Verlag ist ein Unternehmen der Verlagsgruppe Bertelsmann International.

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

ISBN 978-3-531-12214-4

ISBN 978-3-322-91918-2 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-322-91918-2

## INHALTSVERZEICHNIS

0. EINLEITUNG	1
1. SACHBEARBEITUNGS-ARBEIT UND STAATSTECHNOLOGIE: WIE AUS FORMALER UND INFORMELLER ORGANISATION FUNKTIONIERENDE UND TECHNISIERTER VERWALTUNG WIRD	8
1.1 Verwaltungsarbeit in gesellschaftlicher Organisation	12
/.1 Vom Amt zur formalen Organisation	13
/.2 Die Bürokratie als formalisiertes Modell	13
/.3 Formale und informelle Organisation	15
/.4 Organisation als System dritter Art	16
/.5 Organisation als aktivierbares System	17
/.6 Organisation als arbeitender Gegensatz zwischen Subsystemen	18
/.7 Verwaltungsarbeit	22
1.2 Die systemisch-funktionelle Programmierung der Verwaltung als Herstellung von Recht in der Sachbearbeitung	24
/.1 Zweck- und Konditionalprogramm als formeller und funktioneller Ausdruck spezifisch gesellschaftlicher Organisation	25
/.2 Die Herstellung von Recht, Gesetz und Verwaltung in der Verwaltungsarbeit	25
/.3 Die Herstellung von Recht in der Sachbearbeitung	27
/.4 Instrumente produktiver Sachbearbeitung	28
/.5 Elemente produktiver Sachbearbeitung	29
/.6 Elemente zur strategischen Verformung sich herstellender Sachbearbeitung	33
/.7 Recht in der Sachbearbeitung und Bürger	36
/.8 Basissteuerung als Prozeß der Regulierung von Armut über Vorgaben der Verwaltungsarbeit und Erfahrung der Sachbearbeiter als Katalysatoren der Herstellung von Fiktionen behobener Armut	37
/.9 Die Produktion von Fiktionen	41
1.3 Möglichkeiten und Grenzen zweckrationalen und instrumentellen Eingriffs in basisdeterminierte Sachbearbeitung und soziale Organisation	44
1.4 Technisierung der leistenden Sachbearbeitung: Staatstechnologie	46
/.1 Von der Projektion der Hoffnungen und Befürchtungen zur Prognose der Praxis gesellschaftlicher Technisierung der Sachbearbeitung	47
/.2 Die gesellschaftliche Zukunft der Technisierung der Sozialhilfe-Sachbearbeitung	49
/.3 Technisierte Sachbearbeitung als Staatstechnologie	55

1.5 Sozialverträgliche Technikgestaltung der Sachbearbeitung und sozialer Organisation	58
/.1 Sozialverträgliche Technikgestaltung zwischen Wollen und Können	58
/.2 Grundlagen sozialverträglicher Technikgestaltung in der Sachbearbeitung der Verwaltung	59
/.3 Strategie und Taktik sozialverträglicher Technikgestaltung	61
/.4 Reichweite und Wirksamkeit der sozialverträglichen Gestaltung technisierter Sachbearbeitung	62
/.5 Beiträge der Akteure der Verwaltung zur sozialverträglichen Technikgestaltung	64
2. EMPIRIE DER TECHNISIERUNG ORGANISIERTER ARBEIT	68
2.1 Konsequenzen für die empirische Arbeit	68
2.2 Untaugliche Methoden der Annäherung an die Realität technisierter und organisierter Arbeit	70
2.3 Kommunale Verwaltung und empirisches Vorgehen	71
/.1 Empirie als Übernahme 'toter Daten' erscheinender Technisierung in Organisationen	71
/.2 Empirie als Produktion von 'Daten' funktionaler Technisierung	72
/.3 Die "doppelt genährte" Analyse	75
/.4 Statt Mehrebenen- die Funktionsanalyse organisierter Arbeit	76
2.4 "Partizipativ" gestaltete Sozialverträglichkeit als empirische Methode	78
3. DIE TECHNISIERUNG DER SACHBEARBEITUNG IN DER SOZIALHILFEGEWÄHRUNG	80
3.1 Die unterschiedlichen lokalen Ausprägungen der ADV in der Sozialhilfe: Genese, Struktur und Prozeßverlauf	83
3.1.1 Fallstudie A	83
/.1 Am Anfang war die Lochkarte	83
/.2 Die 70er Jahre: Die hohe Zeit des Batch-Verfahrens	85
/.3 Die lästige Technisierung	85
/.4 Die Klärung der Voraussetzungen der Technisierung	86
/.5 Die Gestaltung der Technik durch das Fachamt	88
/.6 Der lange und vorsichtige Weg zum Online-Verfahren	89
3.1.2 Fallstudie B	91
/.1 Die Geschichte zentralisierter ADV in der Stadt B	92
/.2 Die Pioniere der Sozialhilfe-Technisierung	93
/.3 Die Pioniere geraten ins Stocken	94
/.4 Die Sachbearbeiter als Pioniere	96

3.1.3 Fallstudie C	99
/.1 Die Sozialhilfe als Ausdruck struktureller Entwicklungen	99
/.1.1 Ländliche Strukturen mit großstädtischen Problemen	99
/.1 2 Die Auflösung dörflicher Sozialhilfestrukturen	100
/.1.3 Die Sozialhilfe als Austragungsort struktureller Entwicklungen	101
/.2 Die kommunale Datenzentrale als Austragungsort struktureller Entwicklungen	102
/.2.1 Dorf und Stadt als Pole einer auseinander- driftenden Entwicklung	102
/.2.2 Alte Auseinandersetzungen in neuen Strukturen	103
/.3 Der Bereich Sozialwesen als Austragungsort struktureller Entwicklungen	103
/.3.1 Die ADV im Bereich Sozialwesen als Austragungs- ort struktureller Entwicklungen	104
/.3.2 Die zusammengezwungene Auseinanderentwicklung	105
/.3.3 Die Entmystifizierung der Technik und das vorläufige Ende der Technisierung	106
3.1.4 Fallstudie D	108
/.0 Einleitung	
/.1 Zur formalen Struktur des Zweckverbandes und seiner Umwelt	109
/.1.1 Das Rechenzentrum	109
/.1.1.1 Daten zur Anwendergemeinschaft	109
/.1.1.2 Der Zweckverband als Demokratie und Administration	110
/.1.1.3 Der Facharbeitskreis als Basisorganisation des Zweckverbandes	113
/.1 2 Die Sozialämter in Stadt und Land	113
/.1 2 1 Das städtische Sozialamt als modernes kommunales Leistungszentrum	113
/.1.2.2 Das ländliche Sozialamt als erweiterter Familienbetrieb	114
/.2 Das formal Vorgestellte in Arbeit	115
/.2.1 Im Zentrum der Macht: der Geschäftsführer	116
/.2.2 Funktion und Ergebnisse der Entscheidungs- prozesse auf der demokratischen Ebene des Zweckverbandes	117
/.2.3 Funktion und Ergebnisse der Entscheidungs- prozesse auf der administrativen Ebene des Zweckverbandes	118
/.3 Basisgesteuerte Entwicklung in Facharbeitskreis	119
/.3.1 Steuerung der Technisierung über die unter- schiedlichen Kompetenzen organisierter Auto- didakten und Spezialisten	120
/.3.2 Ein Funktionswandel deutet sich an	121
/.3.3 Der Funktionswandel der Facharbeitskreise	122
/.3.4 Statt Facharbeitskreis der KDvZ Arbeitsgruppen der Anwender	124
/.4 Zusammenfassung	124

3.1.5 Fallstudie E	125
/.0 Einleitung	125
/.1 Zur formalen Struktur des Zweckverbandes und seiner Umwelt	126
/.1.1 Daten zur Anwendergemeinschaft	126
/.1.2 Die Sozialämter	126
/.1.3 Der Zweckverband	127
/.1.3.1 Entstehung und Entwicklungsbedingungen	127
/.1.3.2 Die demokratische Verfaßtheit	129
/.1.3.3 Der Zweckverband im Kooperationszusammenhang	131
/.2 Exkurs: Das organisatorische Gegenmodell zum Zweckverband - Die Rebellen	132
/.3 Zur Funktion und Arbeitsweise des Zweckverbandes im politischen und administrativen Raum	135
/.3.1 Die politische Dimension: Der Zweckverband als Instrument zur kommunal gesteuerten Globalentwicklung?	135
/.3.1.1 Das Verhältnis Land/ Kommunen	135
/.3.1.2 Das Verhältnis Zweckverband/ Kommunen	137
/.3.2 Die administrative Dimension: Der Facharbeitskreis als Instrument zur basisgesteuerten Mikro-Entwicklung?	138
/.3.2.1 Zur Entstehung des Facharbeitskreises 'Sozialwesen'	138
/.3.2.2 Die Zusammensetzung	139
/.3.2.3 Funktion und Funktionieren	139
/.3.3 Zusammenfassung	143
3.1.6 Erstes Ergebnis: die Grenzen der Arbeitsteilung aus der Sicht der Sozialhilfe-Sachbearbeitung	144
3.2 Die Technisierung der Arbeit	147
3.2.1 Der Sachbearbeiter in der vor-technisierten Zeit: Aller Anfang ist Routine	147
/.1 Die Verwaltung und die Bearbeitung des Sozialen	148
/.2 Das Werkzeug der manuellen Sachbearbeitung und seine Verfeinerung	149
/.3 Die Sozialverwaltung auf dem Weg von der Fürsorgestelle zum Betrieb	151
/.4 Die administrativ-betriebliche Bewältigung gesellschaftlicher Veränderungen der Sozialhilfe	152
/.5 Die ausdifferenzierte Sachbearbeitung	152
/.6 Die Beschleunigung der Ausdifferenzierung	154
3.2.2 Das Batch-Verfahren: Routinen als Be- und Entlastung	155
/.1 Die technisch induzierte Verdreifachung der Sachbearbeitung	155
/.2 Die technische und administrative Herstellung von Fiktionen	158
/.3 Gesellschaftliche Prozesse in Arbeit: Der Inhalt sprengt die Form	159



3.2.3	Das Online-Verfahren: Die Verdreifachung der Sachbearbeitung als rationellere und rationalere Verwaltung, humanere Arbeit und Bürgerfreundlichkeit	160
/.1	Der nur technische Ausgangspunkt und das administrative Ende	160
/.2	Reproduktion der alten Arbeit auf neuen Niveau	162
/.3	Der vorzeigbare Erfolg und seine Kehrseite	163
/.4	Die individuelle Gestaltung der black-box	164
/.5	Humanere Arbeit als sich herstellendes Resultat	165
/.6	Gestaltung der Technik als Arbeit	167
3.3	Expertengespräche und Gesprächskreise als 'datenproduzierende' Instrumente	169
3.3.1	Zu den Expertengesprächen	169
/.1	Die Politiker	170
/.2	Das Verwaltungsmanagement	170
/.3	Die Personal- und Interessenvertretung	171
/.4	Die Systementwickler	171
/.5	Die Bürgeradvokaten	173
3.3.2	Zu den Gruppengesprächen	174
/.1	Folgen der Inkongruenz von Technisierungs- und Gesprächsphase	174
/.2	Folgen der unterschiedlichen Betroffenheit	175
/.3	Der generelle inhaltliche Verlauf der Gesprächskreise	176
/.4	Gestaltung als Erfahrungsaustausch, Lern- und Analyseprozeß	176
/.4.1	Gesprächskreise A	178
/.4.2	Gesprächskreise B	181
/.4.3	Gesprächskreise C	184
/.4.4	Gesprächskreise D	188
/.4.5	Gesprächskreise E	192
3.3.3	Wissen und Erfahrungswissen oder: Die wahren Experten	198
3.4	Bürokratisierung der Software-Gestaltung	202
/.1	Aller Anfang ist der Plural	202
/.2	Von der Programmvielfalt zur Einheit mit vielen Modulen	203
/.3	Vom Markt der Möglichkeiten zum Markt der Wirklichkeit	205
3.5	Die sich aus der Technisierung der Sachbearbeitung ergebenden Bedingungen für die anderen Akteure	207
3.5.1	Administrative Verfahren, Politik und technisierte Sozialverwaltung	208

3.5.2 Der Computer als 'bürgerfreundliches Make-up' der kommunalen Sozialverwaltung	211
/.1 Die ideale bürgerfreundliche Sozialverwaltung	212
/.2 Die 'alte' Bürgerfreundlichkeit	212
/.3 Technisierung der Bürgerfreundlichkeit	214
/.3.1 Erhoffte Beiträge zur Bürgerfreundlichkeit	214
/.3.2 Unvorhergesehene und vorgesehene 'Nebenfolgen' für Bürger wie Sachbearbeiter	216
/.4 Computer-Make-up für über administrative und kooperative Arbeit sachlich regulierte Armut	217
2.5.3 Personalrat und automatisierte Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen	218
/.1 Rechtzeitige Information als Voraussetzung der Aufgabenerfüllung	219
/.1.1 Rahmenbedingungen der 'rechtzeitigen Information'	219
/.1.2 Die Realität der 'rechtzeitigen, umfassenden und erforderlichen Informierung'	221
/.2 Ergebnis der Beteiligung: Dienstvereinbarungen	223
/.3 Auswirkungen der Spezialisierung	225
/.3.1 Verhandlungsebenen	225
/.3.2 Strategien	226
/.3.3 Freistellungen	228
/.3.4 Vertrauensleute	228
/.3.5 Aufgabenverständnis und Bewußtsein der Personalräte	229
/.4 Der technisierte Personalrat	229
<b>4. GRUNDLAGEN UND ECKPUNKTE EINER BÜRGER- UND MITARBEITER-GETRAGENEN KONZEPTION SOZIALVERTRÄGLICHER TECHNIKGESTALTUNG</b>	232
/.1 Sozialverträgliche Technikgestaltung aus Verwaltungsarbeit	233
/.2 Organisationsmodell zur Herstellung sozialverträglicher Technik in leistender Verwaltung	235
/.3 Die 'automatische' sozialverträgliche Gestaltung technisierter Sachbearbeitung in der Leistungsverwaltung	241
/.4 Sozialverträgliche Technikgestaltung für die gesamte Leistungsverwaltung	242
/.5 Sozialverträgliche Technikgestaltung für die leistende Verwaltung in kleinen Kommunen	243
/.6 Sozialverträgliche Technikgestaltung für Politik und Bürger	245
/.7 Interessierte sozialverträgliche Technikgestaltung	247
Literaturverzeichnis	253