

Versicherungsämter - Fokusgruppen: Expertise

Böhringer, Daniela; Brussig, Martin; Eichhorst, Werner

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Böhringer, D., Brussig, M., & Eichhorst, W. (2022). *Versicherungsämter - Fokusgruppen: Expertise*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB594). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; IZA Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH; Universität Duisburg-Essen Campus Duisburg, Fak. für Gesellschaftswissenschaften, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-77191-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT 594

Versicherungsämter – Fokusgruppen

Expertise

Expertise

Versicherungsämter – Fokusgruppen

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH (IZA)
Schaumburg-Lippe-Str. 5-9
53113 Bonn

I Z A Institute
of Labor Economics

Initiated by Deutsche Post Foundation

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg



Dr. Daniela Böhringer (IAQ)
Prof. Dr. Martin Brüssig (IAQ)
Prof. Dr. Werner Eichhorst (IZA)

November 2021

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Anlässlich des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Jahr 2018 initiierten Zukunftsdialogs mit Bürgerinnen und Bürgern in verschiedenen Regionen Deutschlands wurde neben vielen anderen Aspekten das Bedürfnis nach einer leichteren Orientierung über staatliche Sozialleistungen, einheitlichen Anlaufstellen und kompetenter Beratung deutlich zum Ausdruck gebracht. Hierbei wurden insbesondere dezentrale Einrichtungen wie die kommunalen Versicherungsämter, aber auch die lokalen Niederlassungen der Rentenversicherung, der Arbeitsagenturen oder der Krankenversicherung angesprochen. Ausgehend von diesem Befund wurde im April 2021 eine erste explorative Studie zu den Versicherungsämtern vorgelegt. Diese Studie hat einerseits weiteren Forschungsbedarf, andererseits aber auch weiteren Diskussionsbedarf zur Gestaltung der Rolle der Versicherungsämter in der Zukunft aufgeworfen. Im Rahmen der vorliegenden Studie werden Gestaltungsmodelle für die Zukunft der Versicherungsämter als möglicher Pfeiler von flächendeckenden, ortsnahen und persönlichen Auskunft- und Beratungsangeboten im Bereich der Sozialversicherung diskutiert. Dem vorgelagert waren Bemühungen, neben den Versicherungsämtern weitere für dieses Politikfeld relevante Gruppen in die Diskussion im Zuge von Fokusgruppen mit einzubeziehen, namentlich Versicherte, Sozialverbände, Sozialberatungsstellen, die Deutsche Rentenversicherung, die kommunalen Spitzenverbände sowie Landesministerien.

Abstract

On the occasion of the dialogue on the future initiated by the Federal Ministry of Labour and Social Affairs (BMAS) in 2018 with citizens in various regions of Germany, the need for easier orientation on state social benefits via one-stop contact points and competent advice was clearly expressed, along with many other aspects. In particular, decentralised institutions such as the municipal insurance offices, but also the local branches of the pension insurance, the employment agencies or health insurance funds were addressed. Based on this finding, a first exploratory study on municipal insurance offices was presented in April 2021. On the one hand, this study has raised the need for further research, but on the other hand, it has also raised the need for further discussion on the design of the role of the insurance offices in the future. The present study discusses design models for the future of insurance offices as a possible pillar of nationwide, local and personal information and counselling services in the field of social insurance. In addition to representatives of the insurance offices, efforts were made to include other groups relevant to this policy field in the discussion via focus groups, most notably insured persons, social associations, social counselling centres, the German Pension Insurance, the municipal umbrella organisations and state ministries.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	8
Zusammenfassung	9
1. Einleitung und Auftrag	11
2. Ausgangslage	12
3. Organisation und Durchführung der Fokusgruppen	14
3.1 Organisation	14
3.2 Durchführung und Methodisches	15
3.3 Drei Fokusgruppen	16
3.3.1 Ziele	16
3.3.2 Fokusgruppen 1 und 2	17
3.3.3 Fokusgruppe 3	19
4. Einschätzungen zum aktuellen Stand: Konsens und Kontroversen	19
4.1 Leistungsangebot und Nachfrage	19
4.2 Auskunft und Beratung	22
4.3 Verhältnis der Versicherungsämter zu anderen Stellen, insbesondere den Auskunfts- und Beratungsstellen der Rentenversicherung	24
4.4 Digitalisierung	27
4.5 Entwicklung des Angebots durch die Versicherungsämter	29
5. Darstellung und Bewertung von Gestaltungsoptionen	31
5.1 Präzisierung des Auftrags	31
5.2 Sicherstellung des gesetzlichen Auftrags	32
6. Fazit	34

6.1	Divergente Einschätzungen, Orientierung am Status Quo	34
6.2	Empfehlungen statt Mindeststandards	35
6.3	Weitere Alternativen	36
	Literaturverzeichnis	37

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Zusammensetzung der ersten Fokusgruppe	17
Tabelle 2	Impulsfragen für den Themenblock „Bestandsaufnahme“	18
Tabelle 3	Zusammensetzung der dritten Fokusgruppe	19

Abkürzungsverzeichnis

AuB-Stellen	Auskunfts- und Beratungsstellen der Rentenversicherung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
DRV	Deutsche Rentenversicherung
SGB	Sozialgesetzbuch

Zusammenfassung

Anlässlich des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Jahr 2018 initiierten Zukunftsdialogs mit Bürgerinnen und Bürgern in verschiedenen Regionen Deutschlands wurde neben vielen anderen Aspekten das Bedürfnis nach einer leichteren Orientierung über staatliche Sozialleistungen, einheitlichen Anlaufstellen und kompetenter Beratung deutlich zum Ausdruck gebracht. Hierbei wurden insbesondere dezentrale Einrichtungen wie die kommunalen Versicherungsämter, aber auch die lokalen Niederlassungen der Rentenversicherung, der Arbeitsagenturen oder der Krankenversicherung angesprochen. Ausgehend von diesem Befund wurde im April 2021 eine erste explorative Studie zu den Versicherungsämtern vorgelegt. Diese Studie hat einerseits weiteren Forschungsbedarf, andererseits aber auch weiteren Diskussionsbedarf zur Gestaltung der Rolle der Versicherungsämter in der Zukunft aufgeworfen.

Im Rahmen der vorliegenden Studie werden Gestaltungsmodelle für die Zukunft der Versicherungsämter als möglicher Pfeiler von flächendeckenden, ortsnahen und persönlichen Auskunft- und Beratungsangeboten im Bereich der Sozialversicherung diskutiert. Dem vorgelagert waren Bemühungen, neben den Versicherungsämtern weitere für dieses Politikfeld relevante Gruppen in die Diskussion im Zuge von Fokusgruppen mit einzubeziehen, namentlich Versicherte, Sozialverbände, Sozialberatungsstellen, die Deutsche Rentenversicherung, die kommunalen Spitzenverbände sowie Landesministerien. Dabei sollte der Sicht der Versicherten als Zielgruppe von Auskunft und Beratung eine besondere Rolle zukommen.

Zunächst lässt sich eine breite Anerkennung der Wichtigkeit von Auskunft und Beratung im deutschen Sozialstaat konstatieren, wobei digitale Hilfsmittel und Auskunftssysteme eine wichtige unterstützende Rolle einnehmen können, jedoch die persönliche Auskunft und Beratung nicht ersetzen können. Dies gilt insbesondere für das Feld der Rentenversicherung und angrenzende Bereiche des Sozialrechts, soweit sie in der Beratungstätigkeit in den Auskunfts- und Beratungsstellen der Rentenversicherung und den Auskünften durch die Versicherungsämter nachgefragt werden.

Gleichzeitig besteht jedoch wenig Konsens über die aktuelle und künftige Bedeutung der Versicherungsämter, das Ausmaß des unbefriedigten Auskunfts- und Beratungsbedarfs, und vor allem bestehen erheblich divergierende Vorstellungen in Bezug auf die Weiterentwicklung der Versicherungsämter. Vor diesem Hintergrund wurden im Kontext dieser Studie zwei Handlungsoptionen vertieft diskutiert, welche den gesetzlichen Auftrag der Versicherungsämter in den Mittelpunkt stellen:

- Die Präzisierung des Auftrags der Versicherungsämter, etwa durch eine Klarstellung des Auftrags der Versicherungsämter im Sinne einer – in der Praxis heute bereits teilweise gelebten – Einheit von Auskunft und Beratung, erscheint aufgrund unterschiedlicher Positionen zwischen maßgeblichen Akteuren nicht konsensfähig.
- Ebenso wenig realisierbar erscheint derzeit eine verbindliche Festlegung eines Mindeststandards für die angemessene Ausstattung der Versicherungsämter, um bestimmte Leistungen im Rahmen des gesetzlichen Auftrags in der Praxis erbringen zu können. Hier lehnen insbesondere die Kommunen Eingriffe in die Sphäre ihrer Selbstverwaltung ab, während es im bestehenden rechtlichen Rahmen keine Durchgriffsmöglichkeit des Bundes gibt.

Angesichts der Tatsache, dass verbindliche Vorgaben für die Versicherungsämter aufgrund der kommunalen Autonomie über die Einrichtung und Ausstattung von Versicherungsämtern faktisch

ausscheiden, kommen nicht-verbindliche, stärker prozedurale Optionen in Betracht. So wäre etwa anzuregen, eine Möglichkeit zur laufenden gemeinsamen Erörterung über die Funktion, die Praxis und mögliche Problemlagen in der Auskunft und Beratung im deutschen Sozialstaat einzurichten.

Über die diskutierten Gestaltungsoptionen hinaus sind auch grundlegende Alternativen zum gegenwärtigen Status der Versicherungsämter als kommunale Einrichtungen mit einem definierten gesetzlichen Auftrag erwägenswert. So wäre es prinzipiell auch vorstellbar, eine eigenständige und sozialversicherungszweig-übergreifende Beratungsstruktur seitens des Bundes einzurichten und damit unabhängig von den kommunalen Versicherungsämtern zu entwickeln. Hier entstünde jedoch ein erheblicher zusätzlicher Aufwand für die Organisation und Finanzierung innerhalb der beitragsfinanzierten bzw. steuerlich bezuschussten Strukturen der Sozialversicherung.

1. Einleitung und Auftrag

Anlässlich des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Jahr 2018 initiierten Zukunftsdialogs mit Bürgerinnen und Bürgern in verschiedenen Regionen Deutschlands wurde neben vielen anderen Aspekten das Bedürfnis nach einer leichteren Orientierung über staatliche Sozialleistungen, einheitlichen Anlaufstellen und kompetenter Beratung deutlich zum Ausdruck gebracht. Seitens der Bürgerinnen und Bürger wurde darauf hingewiesen, dass der deutsche Sozialstaat als komplex und wenig durchschaubar wahrgenommen werde. Daraus leitete sich das Anliegen ab, in geeigneter Art und Weise informiert und beraten zu werden, welche Sozialleistungen in bestimmten Lebenslagen verfügbar sind und ggf. miteinander kombiniert werden können, um die jeweils bestmögliche Unterstützung zu erlangen. Hierbei wurden insbesondere dezentrale Einrichtungen wie die kommunalen Versicherungsämter, aber auch die lokalen Niederlassungen der Rentenversicherung, der Arbeitsagenturen oder der Krankenversicherung angesprochen.

Ausgehend von diesem Befund wurde im April 2021 eine erste explorative Studie zu den Versicherungsämtern vorgelegt (Brussig, Eichhorst und Langer 2021). Diese Studie hat einerseits weiteren Forschungsbedarf, andererseits aber auch weiteren Diskussionsbedarf zur Gestaltung der Rolle der Versicherungsämter in der Zukunft aufgeworfen. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, wurde eine Reihe von Fokusgruppen durchgeführt, welche folgende Aspekte der Versicherungsämter im engeren Sinne und der Beratung innerhalb des deutschen Sozialstaats im weiteren Sinne erörterten:

1. Die Rolle lokaler und persönlicher Auskunft und Beratung durch Versicherungsämter und andere Beratungsstellen,
2. Die Veränderung lokaler und persönlicher Auskunft und Beratung angesichts zunehmender Digitalisierung der Antragstellung und der digitalen Bereitstellung von Informationen durch die Leistungsträger,
3. die aktuelle Handhabung des gesetzlichen Auftrags und der Aufsicht durch die Länder,
4. Fragen der Zusammenarbeit mit und zwischen den Leistungsträgern (Träger der Sozialversicherungen und anderer Sozialleistungsträger) sowie anderer Beratungsstellen in Angelegenheiten der Sozialversicherung,
5. Fragen der Entwicklung und Nutzung von lokal bestehenden digitalen Möglichkeiten (z. B. digitale Antragsaufnahme auch von Anträgen für andere Leistungen als die der Rentenversicherung oder Abruf von bei Trägern der Sozialversicherungen oder anderen Sozialleistungsträgern gespeicherten Daten für zielgerichtetere Auskunftsmöglichkeiten),
6. Sachlich, rechtlich und politisch mögliche Änderungen am Aufgabenspektrum der Versicherungsämter.

Mit dieser zweiten Studie werden somit aufbauend auf den Erkenntnissen der bereits vorliegenden Kurzeexpertise konkrete Gestaltungsmodelle für die Zukunft der Versicherungsämter als mögliche Pfeiler von flächendeckenden, ortsnahen und persönlichen Auskunfts- und Beratungsangeboten im Bereich der Sozialversicherung und ggf. darüber hinaus entwickelt.

Im folgenden Abschnitt wird die bisherige Erkenntnislage dargestellt, bevor im nächsten Schritt das Vorgehen in dieser Studie erläutert wird. Im Anschluss werden die wesentlichen Erkenntnisse aus den Fokusgruppen zusammengefasst, bevor abschließend die diskutierten Gestaltungsoptionen bewertet und weiterführende Überlegungen angestellt werden.

2. Ausgangslage

Der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Jahr 2018 begonnene und 2019 abgeschlossene Zukunftsdialog brachte das Anliegen vieler Bürgerinnen und Bürger nach einer leichteren Orientierung über staatliche Sozialleistungen, einheitlichen Anlaufstellen und kompetenter Beratung deutlich zum Ausdruck. Der deutsche Sozialstaat erschien dabei in der Wahrnehmung der Versicherten und der potenziellen Leistungsbezieherinnen und -bezieher als unübersichtlich und schwer zugänglich, weshalb es wichtig sei, besser als bislang darüber informiert und beraten zu werden, welche Sozialleistungen in bestimmten Lebenslagen verfügbar sind und wie diese im Einzelfall miteinander kombiniert werden können, um die bestmögliche Unterstützung zu erlangen. Von den im Zukunftsdialog aktiven Bürgerinnen und Bürgern wurden in erster Linie die dezentralen Auskunft- und Beratungsstellen wie die lokalen Niederlassungen der Rentenversicherung, die Arbeitsagenturen oder die Geschäftsstellen der Krankenkassen angesprochen. Aber auch den kommunalen Versicherungsämtern wurde eine wichtige beratende Rolle zugesprochen.

Vor diesem Hintergrund wurde in einer ersten Kurzexpertise (Brussig, Eichhorst und Langer 2021) Anfang 2021 der Status Quo der Versicherungsämter in verschiedenen Bundesländern und deren Aufgabenwahrnehmung nach § 93 SGB IV beispielhaft anhand der Profile von vier ausgewählten Versicherungsämtern aufgezeigt. Diese Versicherungsämter wurden nach regionaler Verteilung und groß- bzw. kleinstädtischem oder ländlichem Umfeld ausgewählt und im Zuge leitfadengestützter Interviews erkundet. Dabei standen Themen wie das Leistungsspektrum und -angebot, die Ausstattung, der Umfang der wahrgenommenen Aufgaben, die Bekanntheit und Nachfrage der jeweiligen Angebote, die Art und Intensität der Kooperation mit Leistungsträgern und die Bewertung des bestehenden Rechtsrahmens im Vordergrund. Auf Basis dieser explorativen Fallstudien in ausgewählten einzelnen Versicherungsämtern sowie ergänzender Interviews mit Expertinnen und Experten konnte bereits eine erste Einschätzung der Funktion und Potenziale der Versicherungsämter vorgenommen und der weitere Forschungsbedarf präzisiert werden.

Die Erkenntnisse, welche im Rahmen dieser ersten Studie gewonnen werden konnten, konnten zunächst eine Reihe von Gemeinsamkeiten im Hinblick auf die Struktur und die Aktivität der Versicherungsämter in Deutschland belegen. Wichtig war etwa die Erkenntnis, dass der Tätigkeitsschwerpunkt der Versicherungsämter in der Praxis weit überwiegend bis ausschließlich auf dem Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung liegt, insbesondere im Bereich der Klärung von Rentenversichertenkonten und der Antragstellung. Die gesetzliche Vorgabe umfassender Auskünfte zu allen Zweigen der Sozialversicherung wird von den Versicherungsämtern nur sehr eingeschränkt und nur mancherorts realisiert. Allerdings ergab sich aus den Gesprächen im Rahmen dieser ersten Studie auch der Befund, dass dieses Tätigkeitsspektrum durchaus der derzeit in den Versicherungsämtern feststellbaren Nachfrage nach Auskünften und Unterstützung seitens der Bürgerinnen und Bürger entspricht, welche nur wenige Anliegen zu Leistungen außerhalb der Rentenversicherung bei den Versicherungsämtern vorbringen. Auch ergaben sich auf Grundlage der verschiedenen verfügbaren Quellen Hinweise auf einen generellen Bedeutungsverlust und eine über die Zeit geschrumpfte Bekanntheit der Versicherungsämter, der sich etwa am Anteil der über die Versicherungsämter gestellten Rentenanträge ausdrückt. In vielen Kommunen wurden über die letzten Jahre die Planstellen für die Versicherungsämter reduziert, auch sind manche Versicherungsämter nicht besetzt, nicht leicht auffindbar und damit für die Bürgerinnen und Bürger nicht erreichbar oder erkennbar.

Neben einigen Gemeinsamkeiten zeigten sich jedoch bereits im Vergleich der ausgewählten Versicherungsämter und in den ergänzenden Gesprächen bedeutende Unterschiede zwischen den untersuchten Versicherungsämtern. Die Versicherungsämter in Deutschland unterscheiden sich deutlich nach ihrer Personalausstattung, auch unter Berücksichtigung des jeweiligen Einzugsgebiets von Landkreis, Stadtkreis oder kreisangehöriger Kommune. Stärker ausgebaute Versicherungsämter finden sich eher im Westen und im Süden des Landes sowie in einigen Großstädten. Aus einigen Versicherungsämtern wurde, auch in Reaktion auf eine Einstellung der lokalen Beratungstätigkeit der Rentenversicherung sowie verstärkter eigener Öffentlichkeitsarbeit, eine vermehrte Nachfrage seitens der Bürgerinnen und Bürger berichtet, während in anderen die Aktivität eher stagnierte. Die Versicherungsämter unterscheiden sich zudem, und teilweise unabhängig von ihrer Größe, auch in ihrem Leistungsspektrum. Mitunter beschränken sie sich strikt auf die Entgegennahme von (vollständigen) Rentenanträgen oder auf Hilfe beim Erstellen von Rentenanträgen, während andere Versicherungsämter auch übergreifende und rentenspezifische Beratung individueller Art anstelle lediglich allgemeiner Auskünfte anbieten. Deutliche Unterschiede zeigen sich auch bei der Art und Intensität der Abstimmung und Arbeitsteilung mit den lokalen Vertretungen der Rentenversicherung; hier bestehen sowohl Modelle der Kooperation als auch Konkurrenzbeziehungen.

Zu einer Reihe von wichtigen Punkten bestanden nach den Erkenntnissen der ersten explorativen Studie strittige Einschätzungen: So wird etwa die Fachlichkeit in den Versicherungsämtern relativ zu der fachlichen Expertise bei den Sozialversicherungsträgern sehr unterschiedlich beurteilt. Einige Befragte sahen die Versicherungsämter aufgrund ihrer relativen Ferne vom tatsächlichen Vollzug des jeweils geltenden Sozialversicherungsträgers in einer schwierigen fachlichen Position, andere betonten die Fähigkeit, ausgehend vom konkreten Anliegen der Ratsuchenden besser als die Träger selbst auf unterschiedliche Leistungen des Sozialstaates konkret hinzuweisen und eine unabhängige Vermittlerposition einnehmen zu können. Leitungs- und Beratungsfachkräfte der Versicherungsämter machten zudem geltend, dass sie trägerübergreifend besser beraten könnten als die einzelnen Leistungsträger. Unterschiedlich wurde auch bewertet, ob die potenzielle Verbesserung der Qualität der Auskünfte und der Beratung bei Einschaltung der Versicherungsämter im Interesse der Bürgerinnen und Bürger gegenüber einer möglichen Verzögerung von Antragsverfahren überwiegt, sobald die Versicherungsämter als letztlich nicht entscheidungsbefugte Stelle einbezogen werden.

Besonders weit gingen die Einschätzungen zur Nachfrage nach Leistungen der Versicherungsämter auseinander. Einerseits wurde argumentiert, dass die tatsächliche Kontaktdichte auch mit dem Angebot, seiner Bekanntheit und damit mit der Ausstattung und Initiative der Versicherungsämter zusammenhänge, was sich in der verstärkten Nachfrage in einigen aktiveren Versicherungsämtern ausdrücke. Eine stärkere Bewerbung des Angebots wäre in dieser Sichtweise mit einem erhöhten Kontaktaufkommen verbunden, könnte jedoch – unter der Annahme einer unveränderten Personalausstattung – zu einer verminderten Beratungsqualität führen. Andererseits ließe sich argumentieren, dass die geringe und über die Zeit eher rückläufige Nachfrage nach Leistungen der Versicherungsämter deren weitere Existenzberechtigung dauerhaft in Frage stelle. Unterschiedlich wird in diesem Zusammenhang insbesondere der Umfang des zusätzlichen, latenten Bedarfs an trägerübergreifender und neutraler Beratung und Auskunft im Interesse der Bürgerinnen und Bürger eingeschätzt. Hierzu liegt jedoch keine klare Evidenz vor, da ein latenter Bedarf bei Bürgerinnen und Bürgern naturgemäß kaum erfasst werden kann.

In der Konsequenz ergaben sich in der ersten Studie unterschiedliche Positionen zur Weiterentwicklung der Versicherungsämter. Auf der einen Seite wurde eine Stärkung der Versicherungsämter im Sinne umfassender Anlaufstellen befürwortet, auf der anderen Seite ein weiterer Abbau der Versicherungsämter oder ein Übergang zu einem freiwilligen Angebot der Kommunen erwogen, was mit dem sich wandelnden digitalen und lokalen Angebots der

Rentenversicherung und anderer Träger und der eher schwach ausgeprägten Nachfrage nach Leistungen der Versicherungsämter begründet wurde.

In einem zweiten Schritt sollten deshalb aufbauend auf den Erkenntnissen der vorliegenden Kurzexpertise in einer vertiefenden Studie konkrete Gestaltungsmodelle für die Zukunft der Versicherungsämter als möglicher Pfeiler von flächendeckenden, ortsnahen und persönlichen Auskunfts- und Beratungsangeboten im Bereich der Sozialversicherung diskutiert werden. Dem vorgelagert waren Bemühungen, neben den Versicherungsämtern weitere für dieses Politikfeld relevante Gruppen in die Diskussion mit einzubeziehen, namentlich Versicherte, Sozialverbände, Sozialberatungsstellen, die Deutsche Rentenversicherung und deren AuB-Stellen, die kommunalen Spitzenverbände sowie Landesministerien. Die Auswahl dieser Teilnehmergruppen basiert zum einen auf den Erkenntnissen der ersten Kurzexpertise über die relevanten Akteursgruppen für die Weiterentwicklung der Versicherungsämter, zum anderen spiegeln diese Akteursgruppen unterschiedliche Erwartungen an die Versicherungsämter wider. Dabei sollte der Sicht der Versicherten als Zielgruppe von Auskunft und Beratung eine besondere Rolle zukommen.

3. Organisation und Durchführung der Fokusgruppen

3.1 Organisation

Im Anschluss an die Durchführung der Fallstudien und an den Bund-Länder-Konferenz am 26. April 2021, auf dem die Ergebnisse der explorativen Studie (Brussig, Eichhorst und Langer 2021) vorgestellt und diskutiert wurden, wurden im Juli 2021 drei Fokusgruppen online, d. h. als Video-Konferenz, durchgeführt.

In den ersten beiden Fokusgruppen sollte zunächst eine möglichst gemeinsame Einschätzung zum aktuellen Entwicklungsstand der Versicherungsämter erarbeitet werden, auch im Hinblick auf die Gründe für die beobachtbaren Unterschiede auf Ebene der Länder und Kommunen sowie im Zeitablauf. In der Folge sollten unter Nutzung des Formats der Fokusgruppe mögliche Gestaltungsmodelle für eine ortsnahe Auskunft und Beratung in Fragen der Sozialversicherung in ihren jeweiligen für die Teilnehmenden erkennbaren Stärken und Schwächen bzw. Vor- und Nachteilen diskutiert werden, wobei die in der vorliegenden explorativen Studie genannten Optionen einen Ausgangspunkt bilden sollten. Dabei sollte es konkret darum gehen, welche Rolle die Versicherungsämter spielen können und sollten, um verbesserte, möglichst flächendeckende, ortsnahe und persönliche Orientierungs-, Auskunfts- und Beratungsangebote zu Fragen der Sozialversicherungen und ggf. auch zu anderen Sozialleistungen zu erreichen.

Jede Fokusgruppe bestand aus einem eigens zusammengesetzten Personenkreis, d. h. die Fokusgruppen waren gerade nicht so angelegt, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zunächst ein gemeinsames Verständnis vom aktuellen Stand der Versicherungsämter erarbeiten und anschließend bei einem neuen Termin in gleicher Zusammensetzung die Entwicklungsperspektiven diskutieren sollten. Durch das von uns gewählte Vorgehen war es möglich, eine größere Anzahl von Organisationen und deren Vertreterinnen und Vertreter einzubeziehen und gleichzeitig die Gruppen auf eine diskussionsförderliche Größe zu beschränken.

Die Organisation der Fokusgruppen erwies sich als sehr langwierig und kompliziert, da bei unterschiedlichen Akteursgruppen nicht unmittelbar klar war, welche Personen geeignete Teilnehmende für eine Diskussion zur Situation und Weiterentwicklung von Versicherungsämtern sein könnten. In der Regel musste in Reaktion auf eine erste Empfehlung und unmittelbare Kontaktaufnahme in den einzelnen Organisationen zunächst intern geklärt werden, welche

Untereinheiten und welche Personen zum Thema auskunftsfähig sind. In einigen Fällen waren mehrfache Nachfragen erforderlich. Insgesamt ging es also nicht nur darum, Kontakt aufzunehmen, sondern im Zuge der Kontaktaufnahme überhaupt erst zu klären oder klären zu lassen, wer eigentlich innerhalb der jeweiligen Organisation für Fragen rund um Versicherungsämter die richtige Ansprechperson ist. In manchen Fällen konnte keine geeignete Person gefunden werden, was auch damit zusammenhängen könnte, dass das Thema der Versicherungsämter und der Beratung möglicherweise keine klare Verortung in der jeweiligen Organisation hat. Bereits dies ist als Anzeichen dafür zu werten, dass nur ein sehr kleiner Kreis von Expertinnen und Experten mit dem Thema befasst ist und dass dieses Thema trotz seiner – angesichts des potenziell großen Adressatenkreises, der nahezu die ganze erwerbstätige Bevölkerung umfasst – zweifellos großen Bedeutung kaum bekannt ist, was den Aufwand, eine Teilnahme sicherzustellen, in einigen Fällen weiter erhöhte.

Eine weitere Herausforderung stellte die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern dar, insbesondere von Rentenversicherten, die in Kontakt mit den Versicherungsämtern gewesen waren und von ihren Erfahrungen berichten konnten. Hierzu wurden über die Bundesarbeitsgemeinschaft der Versicherungsämter und einzelne mit ihr verbundene kommunale Versicherungsämter Einladungen zur Teilnahme an den Fokusgruppen im Rahmen dieses Projekts verteilt, woraufhin sich einige wenige Versicherte bereit erklärten, an den Diskussionen mitzuwirken, entweder im Zuge der Fokusgruppen oder durch telefonische Einzelgespräche. Die Gewinnung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern gestaltete sich auch deshalb schwierig, weil der Zeitraum der Durchführung der Fokusgruppen mit dem Ferienbeginn in einigen Bundesländern kollidierte, was nicht nur die Teilnahme von Versicherten, sondern ebenso von Expertinnen und Experten einschränkte. Da die Fokusgruppen technisch im Rahmen einer Videokonferenz durchgeführt wurden, war es nicht allen Interessierten möglich, daran teilzunehmen. Deshalb wurden alternative Kontaktmöglichkeiten angeboten. Mit drei Bürgerinnen wurden in zeitlicher Nähe zu den Fokusgruppen längere telefonische Einzelinterviews durchgeführt. Der geringe Rücklauf kann auch damit zusammenhängen, dass pandemiebedingt weniger persönliche Vorsprachen in den Versicherungsämtern erfolgten als in der Zeit vor der Pandemie und dass viele Kontakte zu Versicherungsämtern eher punktuellen Charakter haben dürften, so dass kein Interesse an einer vertieften Auseinandersetzung vorlag. Obwohl sich die Fokusgruppen gegenüber den bisherigen Diskussionen um Versicherungsämter dadurch auszeichnen, dass hier die Perspektive der Versicherten einbezogen wurde, muss festgehalten werden, dass die Versicherten unter allen Teilnehmenden der Fokusgruppe insgesamt und in jeder einzelnen Fokusgruppe nur eine Minderheit darstellten.

Letztlich ist es jedoch im Rahmen dieses Projektes und trotz einiger sehr kurzfristiger Absagen gelungen, in den drei durchgeführten Fokusgruppen durch einen breit gefächerten Kreis von Teilnehmerinnen und Teilnehmern ein großes Spektrum an Meinungen und Positionen abzubilden und alle zu Projektbeginn identifizierten relevanten Akteursgruppen angemessen anzuhören.

3.2 Durchführung und Methodisches

Bei der Durchführung von Fokusgruppen als Instrument der qualitativen Sozialforschung geht es darum, im Kleinen durch die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein Abbild kontrastierender Standpunkte zu erhalten und diese dann explizit zur Sprache zu bringen. Damit wird eine inhaltliche Prägnanz und Pointierung erreicht, die durch standardisierte Verfahren (zum Beispiel mittels Fragebogen) in vergleichbarer Zeit nur schwer zu erreichen ist. In Fokusgruppen geht es darum, möglichst breit die Erfahrungen, Wahrnehmungen und Einschätzungen der Teilnehmenden zu Gehör zu bringen. Es soll einerseits Dissens sichtbar gemacht und zugelassen werden, gleichzeitig

soll dieser aber nicht ausdiskutiert und auch nicht selbst zum Thema gemacht werden. Es muss dabei nicht notwendigerweise ein gemeinsamer Nenner dabei herauskommen. Die Moderation ist vielmehr gerade darauf ausgerichtet, „brauchbaren Dissens“ (Wolff und Puchta 2007) zu erzeugen beziehungsweise sichtbar zu machen. Das Format der Fokusgruppe gerät an seine Grenzen, wenn man es mit Akteursgruppen zu tun hat, deren Auftrag letztlich darin besteht, eine Position zu vertreten. Die Fokusgruppe bietet dann jedoch die Gelegenheit, die Positionen herauszuarbeiten und die Begründungen dafür zu explizieren. Gerade in der Konfrontation mit anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit anderen Positionen werden Begründungen provoziert, die im Einzelinterview möglicherweise nicht angesprochen worden wären.

Die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer muss bei Fokusgruppen darüber hinaus begründet getroffen werden. Das ist im Fall von formellen Zuständigkeiten besonders wichtig. Im Fall der Fokusgruppen im Rahmen der vorliegenden Expertise basierte sie auf den Erkenntnissen der vorangehenden Kurzexpertise über die relevanten Akteursgruppen, auf Anregungen aus der Bundesländer-Konferenz und auf Hintergrundgesprächen mit Fachpersonen im Feld.

Die Diskussion in den Fokusgruppen wurde bewusst nicht aufgezeichnet, sondern lediglich ausführlich und sorgfältig protokolliert. Das hatte datenschutzrechtliche Gründe, weil die Diskussionen im Rahmen einer Videokonferenz online durchgeführt wurden. Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt zusammenfassend, so dass einzelne Aussagen nicht mehr konkreten Personen, sondern nur noch Institutionen zugeordnet werden, welche ihre Position deutlich machten. Für die Auswertung und Berichtslegung zieht dies einen Verzicht auf Originalzitate nach sich.

3.3 Drei Fokusgruppen

3.3.1 Ziele

In den ersten beiden Fokusgruppen sollte zunächst eine breite Einschätzung zum Stand der Versicherungsämter erarbeitet werden, auch im Hinblick auf die Gründe für die beobachtbaren Unterschiede auf Ebene der Länder, Kreise und Kommunen sowie im Zeitablauf. In der dann folgenden dritten Fokusgruppe sollten mögliche Gestaltungsmodelle für eine ortsnahe Auskunft und Beratung in Fragen der Sozialversicherung in ihren jeweiligen, für die Teilnehmenden erkennbaren Stärken und Schwächen bzw. Vor- und Nachteilen diskutiert werden, wobei die in der vorliegenden explorativen Studie genannten Optionen einen Ausgangspunkt bilden sollten. Im Folgenden werden die Fokusgruppen in ihrer Zusammensetzung und im Hinblick auf die wesentlichen Impulse und Diskussionspunkte dargestellt.

3.3.2 Fokusgruppen 1 und 2

Die Zusammensetzung der ersten beiden Fokusgruppen ist in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1 **Zusammensetzung der ersten beiden Fokusgruppen**

Einrichtung	Fokusgruppe 1 Anzahl (Personen)	Fokusgruppe 2 Anzahl (Personen)
Sozialberatungsstellen in freier Trägerschaft	1	3
Versicherungsämter	3	1
DRV Regionalträger / AuB-Stellen	-	2
Sozialverband	-	1
Sozialrichter	-	1
Auskunftssuchende	3	-
Summe	7	8
zzgl. Moderation und Protokoll (IAQ, IZA)	4	4

Quelle: eigene Darstellung.

Die Sozialberatungsstellen in freier Trägerschaft wurden in Fokusgruppe 1 und 2 eingeladen, weil sie einen breiten Einblick in die Schnittstellenproblematik der verschiedenen Sozialversicherungssysteme haben und damit in ihrer Beratungspraxis täglich konfrontiert werden. Ebenso wie die Versicherungsämter arbeiten sie bezogen auf die Interessen und Belange der Ratsuchenden und vertreten dabei nicht die Interessen eines einzelnen Sozialversicherungsträgers. Gegenüber den Beschäftigten in Versicherungsämtern sind sie aber strukturell anders verankert, da sie nicht aus der Verwaltung kommen und in der Regel auch einen anderen Ausbildungshintergrund haben (vorwiegend Soziale Arbeit). Der Schwerpunkt ihrer Beratungstätigkeit liegt außerdem im Rechtskreis des SGB II und SGB III und den Wechselwirkungen, die etwa bei Krankheit oder Rehabilitation dabei mit anderen Sozialversicherungssäulen entstehen.

Leitungspersonen von Versicherungsämtern wurden eingeladen, weil sie einen Überblick über die Gesamtlandschaft der Versicherungsämter in Deutschland haben und die Situation, was die konkreten, gegenwärtigen Arbeitsumstände und Herausforderungen angeht, am besten einschätzen können. Außerdem haben auch drei Bürgerinnen und Bürger an der Fokusgruppe teilgenommen, welche von Versicherungsämtern Auskünfte und ergänzende Unterstützung eingeholt hatten. Sie prägten mit ihrem Blick auf Versicherungsämter, mit ihren Erfahrungen, die sie eingebracht haben und nicht zuletzt mit ihrem generellen Blick auf die öffentliche Verwaltung weite Teile der Diskussion. Es zeigte sich dabei generell, dass die Auskunftssuchenden einen realistischen Blick auf die Möglichkeiten und Grenzen der Verwaltung haben und vor diesem Hintergrund nichts Unmögliches oder Zusätzliches verlangen, sondern sich konstruktiv an der Debatte beteiligen wollten.

Auch in der zweiten Fokusgruppe ging es vor allem darum, den Status Quo und die Verortung der Versicherungsämter im Feld der sozialen Beratungsstellen herauszuarbeiten. Bürgerinnen und Bürger waren in dieser Gruppe nicht vertreten. Wiederum hat eine Leitungsperson aus den Reihen der Versicherungsämter teilgenommen, um deren Perspektive einzubringen. Durch drei freie Sozialberatungsstellen in gewerkschaftlicher und freier Trägerschaft sowie mit einem Vertreter eines großen Sozialverbandes war das Feld der Sozial- und Rechtsberatungsstellen in freier Trägerschaft diesmal sehr breit vertreten. Die Beteiligung von Sozial- und Rechtsberatungsstellen (wie auch eines pensionierten Sozialrichters, der aufgrund seiner Expertise als Einzelperson eingeladen wurde) wurde angestrebt, weil sich dort das Konfliktpotential, das im Verhältnis zwischen Kranken-, Renten- und

Arbeitslosenversicherung liegt, besonders deutlich zeigt. Vertreten war darüber hinaus auch die Rentenversicherung mit Leitungsverantwortlichen für den Bereich Auskunft und Beratung aus zwei Regionalträgern.

Die Inhalte der Fokusgruppen waren auf den Teilnehmerkreis zugeschnitten, beruhten in den ersten beiden Fokusgruppen aber auf einem gemeinsamen Diskussionsleitfaden (Skript) mit Themenblöcken, denen jeweils Impulsfragen zugeordnet wurden. Die Themenblöcke waren eine Einführung, die Bestandsaufnahme, das Verhältnis der Versicherungsämter zu anderen Einrichtungen (insbesondere den AuB-Stellen), Digitalisierung und ein Ausblick. Beispielhaft sind die Impulsfragen für den Themenblock „Bestandsaufnahme“ in Tabelle 2 dargestellt. Praktisch wurden einige dieser Impulsfragen aufgeworfen, woraufhin die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sich zu Wort meldeten und zunächst auf die Frage eingingen, im weiteren Verlauf der Diskussion aber auch zunehmend aufeinander Bezug nahmen. Aufgabe der Moderation war es, eventuelle Kontroversen sichtbar zu machen, aber auch durch gezielte Interventionen festzustellen, ob zu bestimmten Dingen tatsächlich ein Konsens vorliegt, und den Gesprächsverlauf in den thematisch angestrebten Bahnen zu halten.

Tabelle 2 Impulsfragen für den Themenblock „Bestandsaufnahme“

Themenblock	Impulsfrage
Bestandsaufnahme	<p>„Wenn Sie darüber nachdenken, welche Erfahrungen Sie mit der Arbeit von Versicherungsämtern gemacht haben oder auch mit einem bestimmten Versicherungsamt, was läuft gut? Welche Punkte sollten künftig angegangen und verbessert werden? Haben Sie ein konkretes Erlebnis oder eine Erfahrung gemacht, die Sie teilen möchten oder einen konkreten Vorschlag?“</p> <p>„Unserer Erfahrung nach sind die Versicherungsämter regional sehr unterschiedlich aufgestellt und arbeiten sehr unterschiedlich. Sie haben sich aber auch im Lauf der Zeit stark verändert. Wie sehen Sie das? Haben Sie dazu Erfahrungen, die Sie einbringen möchten?“</p> <p>„Der Auftrag der Versicherungsämter ist nicht nur breit, sondern auch sehr anspruchsvoll. Sie sollen zu allen Fragen der gesetzlichen Sozialversicherung Auskünfte erteilen. Wie erleben Sie das? Findet das so statt?“</p> <p>„Was meinen Sie, wie werden Versicherungsämter in der Öffentlichkeit wahrgenommen? Werden sie wahrgenommen? Welche Erfahrungen haben Sie?“</p> <p>„Die Versicherungsämter sind bei den Kommunen angesiedelt. Ist das die richtige Stelle, um sichtbar und bekannt zu sein? Was wären alternative Orte? Oder vielleicht auch andere Bezeichnungen?“</p>

Quelle: eigene Darstellung.

3.3.3 Fokusgruppe 3

Die Zusammensetzung der dritten Fokusgruppe ist in Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3 **Zusammensetzung der dritten Fokusgruppe**

Einrichtung	Fokusgruppe 3 Anzahl (Personen)
BMAS	1
Führungskräfte von Versicherungsämtern / Bundesarbeitsgemeinschaft der Versicherungsämter	3
DRV Regionalträger / AuB-Stellen Bundesländer	2
Kommunale Spitzenverbände	2
Summe	10
zzgl. Moderation und Protokoll (IAQ, IZA)	4

Quelle: eigene Darstellung.

Diese Fokusgruppe umfasste alle für die Weiterentwicklung des Feldes der Versicherungsämter relevanten Akteursgruppen. Aufgrund der zeitlich engen Terminierung und der erschöpfenden Abdeckung der Akteurslandschaft wurde hier eine vergleichsweise große Fokusgruppe einberufen und auf eine weitere, ursprünglich geplante vierte Fokusgruppe zu einem späteren Zeitpunkt verzichtet. Dies erlaubte den Einzug später nicht mehr verfügbarer Personen einerseits und einen lebhafteren Diskussionsverlauf andererseits.

Bei dieser Fokusgruppe wurden anstelle eines Fragenkatalogs, der nur der Moderation vorlag, eine inhaltliche Einführung gegeben, die auf der Kurzexpertise und Ergebnissen der Fokusgruppen 1 und 2 beruhte und die im folgenden Kapitel 4 ausführlich dargestellt werden. Die Diskussion entwickelte sich entlang dieser inhaltlichen Statements und entlang von Impulsfragen dahingehend, inwieweit die dargestellten Thesen zustimmungsfähig und präzisierungsbedürftig sind.

4. Einschätzungen zum aktuellen Stand: Konsens und Kontroversen

4.1 Leistungsangebot und Nachfrage

Auch in den Fokusgruppen wurde – wie schon zuvor – festgestellt, dass sich das Leistungsangebot der Versicherungsämter auf Fragen zur Rentenversicherung konzentriert. Dieses umfasst in allen Versicherungsämtern zumindest die Aufnahme eines Rentenantrags, in vielen Fällen aber auch Informationen, Auskunft und Beratung zu Versicherungszeiten und zu Kontenklärungen. Hier geht es regelmäßig um Zeiten außerhalb sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, wie z. B. Selbstständigkeit, Arbeitsunfähigkeit außerhalb der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder den Bezug von Grundsicherungsleistungen, also um Zeiten, von denen für viele Versicherte nicht klar ist, wie sie rentenrechtlich bewertet werden. Eingeschlossen sind alle Rentenarten, wobei neben den Altersrenten außerdem Hinterbliebenenrenten eine herausgehobene Rolle spielen. Schon seltener sind demgegenüber Beratungen zu Leistungen der Rehabilitation, die ebenfalls zum Leistungsspektrum der Rentenversicherung gehören.

Oft im Zusammenhang mit einer Rentenberatung, mitunter aber auch unabhängig davon, sind Fragen zur Unfallversicherung und Krankenversicherung zu klären. Es geht dann darum, ob ein Versicherungsschutz besteht und wem gegenüber er besteht. Dies ist für Selbstständige, aber unter Umständen auch nach Scheidung, den Versicherten nicht immer bekannt. Anscheinend geht es bei den Fragen zur Krankenversicherung nur selten (und allenfalls bei großen Versicherungsämtern) darum, ob eine Krankenversicherung bestimmte Kosten zu übernehmen bzw. Behandlungen zu tragen hat. Bei Fragen zur Unfallversicherung geht es häufig darum, ob ein Unfall im versicherungsrechtlichen Sinn vorliegt, und mitunter darum, wer der Verursacher eines Unfalls war. Mitunter spielt auch eine Rolle, ob ein Versicherungsschutz bzw. Anspruch auf Schadensersatz besteht, bzw. wem gegenüber er besteht.

Eingegangen wurde in den Fokusgruppen auch darauf, ob Fragen zur Arbeitslosenversicherung in die Tätigkeit der Versicherungsämter fallen. Faktisch scheint das nicht der Fall zu sein. Weder Versicherte noch die Fachkräfte aus den Versicherungsämtern haben die Arbeitslosenversicherung thematisiert. In den Fokusgruppen war aber teilweise umstritten, ob die Arbeitslosenversicherung Teil des gesetzlichen Auftrags an die Versicherungsämter ist, was jedoch überwiegend zurückgewiesen wurde. Vor allem wurde darauf hingewiesen, dass es zur Arbeitslosenversicherung flächendeckende und umfangreiche Beratungsangebote der Arbeitsagenturen gibt, die sich nicht nur an Arbeitslose oder abhängig Beschäftigte, sondern auch an Selbstständige und Nichterwerbstätige richten, die einen Bedarf an beruflicher Beratung und Orientierung haben. Diese Angebote seien überdies – im Unterschied zu den Versicherungsämtern – in der Bevölkerung gut bekannt.

Ob und wie mit diesem Leistungsangebot die Nachfrage unter den Versicherten bzw. in der Bevölkerung abgedeckt wird, ist schwer einzuschätzen. Dies gilt für alle an den Fokusgruppen beteiligten Stakeholder, als auch aus einer objektivierenden Perspektive. Da in die Fokusgruppen auch Versicherte bzw. auskunftsuchende Personen, also die Adressaten der Versicherungsämter, einbezogen wurden, ist es möglich, zumindest ansatzweise Stimmen von Seiten der Nachfrager zu berücksichtigen, auch wenn diese – wie auch die einbezogenen Versicherungsämter – nicht repräsentativ sind.

In den Fokusgruppen haben die teilnehmenden Versicherten ihren Fall und ihre Erfahrungen jeweils kurz vorgestellt. Dabei wurde deutlich, dass es sich stets um Fälle handelte, die sich nicht als irgendeine Art von „Standardversicherungslauf“ fassen lassen. In allen Fällen ging es um Rente, aber die Anliegen ließen sich nicht auf eine isolierte Betrachtung der eigenen Rente basierend auf dem vorliegenden Versicherungsverlauf reduzieren. Objektiv komplizierende Momente waren

- das Hineinwirken anderer Versicherungsleistungen bzw. Grundsicherungsleistungen in Verbindung mit ungeklärten und zwischen Sozialleistungsträgern fehlerhaft übermittelten Sozialleistungen,
- die Beantragung einer Berufsunfähigkeits- bzw. Erwerbsminderungsrente vor dem Hintergrund eines komplizierten Versicherungsverlaufs,
- das Zusammenfallen von Krankheit, Rehabilitation, Verrichtung und Tod des Ehepartners – mit Auswirkungen zunächst auf den Ehepartner, in der Folge auf den eigenen Anspruch an Rente und Hinterbliebenenrente –, sowie
- die Folgen von Zuwanderung (im konkreten Fall aus einem EU-Mitgliedsland) mit den damit verbundenen Orientierungsproblemen im deutschen Sozialstaat und der Übertragung von Versicherungsansprüchen.

Diese Fälle machten plausibel, dass eine reine Rentenauskunft den Anliegen der Ratsuchenden nicht gerecht geworden wäre, oder dass zumindest eine Beratungstätigkeit erforderlich war, die über den Bereich der Rentenversicherung hinausgeht. Die Fälle zeigten – bereits in der Kürze, in der sie in die Fokusgruppen eingeführt wurden –, dass sich zwar die Beratung an klar strukturierten Fragen orientiert, denn die Fachkräfte wissen, welche Informationen für einen Rentenanspruch erforderlich

sind und welche nicht. Doch das Wissen der Fachkräfte musste für eine angemessene Auskunft und Beratung über den Bereich der Rentenversicherung hinausgehen und eine übergreifende, auch querschnittsartige Perspektive über die einzelnen Leistungen der Sozialversicherungsträger einnehmen. Es ist wenig verwunderlich, dass sich die in der Fokusgruppe thematisierten Beratungen über einen längeren Zeitraum erstreckten und mehrere Termine erforderten.

Diese Fallbeispiele zeigen einen Ausschnitt der Nachfrage und der Leistungsfähigkeit der Versicherungsämter. Allerdings kann dieser Ausschnitt nicht verallgemeinert werden. Das ist nicht nur der Fall, weil sowohl die teilnehmenden Versicherten wie auch die teilnehmenden Fachkräfte der Versicherungsämter zahlenmäßig zu gering und nicht ansatzweise repräsentativ sind. Die Grenzen der Verallgemeinerbarkeit sind zudem dadurch begründet, dass nicht bekannt ist, wie verbreitet die „komplexen Fälle“ mit einem träger- oder personenübergreifenden Beratungs- und Klärungsbedarf tatsächlich in der Praxis der Versicherungsämter sind. Außerdem ist nicht bekannt, bis zu welchem Ausmaß an Komplexität auch die trägereigenen Stellen, namentlich die AuB-Stellen der Rentenversicherung, in der Lage sind, eigenständig die erforderlichen Beratungsleistungen effizient und zuverlässig zu erbringen. Und schließlich ist davon auszugehen, dass nicht alle Versicherungsämter faktisch in der Lage sind, Beratungsleistungen in dieser Komplexität anzubieten und deshalb Versicherungsämter besonders komplexe Fälle nicht bearbeiten und mithin auch keine Kenntnis von ihnen erlangen. Die explorative Studie hatte gezeigt, dass es ein breites Spektrum an Versicherungsämtern gibt, die sich teilweise auf eine bloße Antragsaufnahme ohne Beratungsleistung beschränken und keine Beratungsleistungen in der hier skizzierten Komplexität erbringen. Unstrittig unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Fokusgruppen war aber, dass es generell einen trägerübergreifenden Auskunfts- und Beratungsbedarf gibt, und dass Versicherungsämter grundsätzlich, d. h. auch in ihrer jetzigen gesetzlichen Form, und teilweise auch faktisch einen trägerübergreifenden, individuell komplexen Bedarf an Beratungsleistungen abdecken.

Dieser Konsens wurde von den verschiedenen Stakeholdern unterschiedlich bewertet. Sehr eindeutig war die Position der anwesenden Versicherten. Sie konnten den Bedarf gut begründen, und angesichts der dargestellten Lebensverläufe bzw. biographischen Konstellationen war dieser auch nachvollziehbar. Dem gegenüber wurde eingewandt, dass sich die meisten Bürgerinnen und Bürger bei Fragen zur Rente oder zur Krankenversicherung zunächst „an das Original“ halten würden, also die gewünschten Anliegen direkt bei der Rentenversicherung oder Krankenkasse vortragen würden, weil sie dort breitere und tiefere Erfahrungen mit den diversen Fragestellungen der Versicherten und vor allem zuverlässigere Auskünfte erwarten; zumal die Leistungsträger (und nicht die Versicherungsämter) über Anträge entscheiden. Nach dieser Darstellung haftet den Auskünften der Versicherungsämter an, dass sie vorläufig und unverbindlich seien und letztlich nur auf die Träger verweisen würden. Selbst die Tatsache, dass Versicherungsämter ebenso wie Sozialleistungsträger für die Folgen einer Falschberatung bzw. von irrtümlichen Auskünften haftbar gemacht werden können, ändere daran wenig, weil es auf das Wissen und die Wahrnehmung innerhalb der Bevölkerung, also unter den Adressaten, ankomme.¹ Unter diesem Aspekt der Wahrnehmung durch die Bevölkerung ist es vielleicht noch wichtiger, dass die Rentenversicherungsträger und Krankenkassen über eine viel höhere Bekanntheit als die Versicherungsämter verfügen und deshalb eine höhere Nachfrage auf sich ziehen.

¹ Es wurde also unterstellt (Daten oder andere Belege gibt es dafür nicht), dass die ratsuchenden Versicherten den Auskünften der Leistungsträger eher vertrauen als denen der Versicherungsämter. Dem wurde zwar insbesondere seitens der Sozialberatungsstellen deutlich widersprochen, deren tägliche Arbeit in der Korrektur von Beratungs- und Entscheidungsfehlern seitens der Träger besteht. Zur Diskussion stand hier aber die Frage, welcher Stelle die Bürgerinnen und Bürger schnelle und kompetente Informationen zutrauen.

4.2 Auskunft und Beratung

Ein zentraler und kontrovers diskutierter Punkt im Hinblick auf das Aufgabenverständnis der Versicherungsämter war in den Fokusgruppen der Begriff der Beratung in Abgrenzung zum Begriff der Auskunft, wie er im Gesetz verwendet wird. Laut § 93 SGB IV haben die Versicherungsämter die Aufgabe, „in allen Angelegenheiten der Sozialversicherung Auskunft zu erteilen“. Das korrespondiert mit dem gesetzlichen Auftrag an die Sozialversicherungsträger, in ihren jeweiligen Bereichen die Beratung der Versicherten sicherzustellen. Der Unterschied zwischen Auskunft und Beratung wurde in den Fokusgruppen so erläutert, dass Auskünfte Antworten auf Fragen sind, die von Versicherten an Behörden gerichtet sind. Die Versicherten müssen demnach bereits wissen, was sie wissen wollen bzw. wo ihnen Informationsgrundlagen für Entscheidungen fehlen. Die Fragen sollen möglichst konkret formuliert und möglichst an die bürokratisch vorformulierten Sachverhalte anknüpfen. Zugespielt ausgedrückt, sollen sich Auskünfte idealerweise auf „Ja / Nein“-Antworten beschränken. Beratung hingegen geht von der individuellen Lebenssituation der Versicherten aus, betreibt eine Aufklärung der Interessen der Versicherten und zeigt Gestaltungsoptionen im Sinne der Versicherten. Es ist zu betonen, dass diese Erläuterungen zur Abgrenzung mehr oder weniger ad hoc gegeben wurden. Sie erfolgten nicht mit dem Sozialgesetzbuch unter dem Arm, oder als Quintessenz einer rechtsdogmatischen Expertise, sondern folgten vielmehr dem alltäglichen Praxisverständnis der Akteure in den Fokusgruppen. Umso eher widerspiegeln sie das pragmatische, handlungsleitende, Begriffsverständnis.² Diese in den Fokusgruppen mitgeteilte (und dort auch konsensuale) Abgrenzung von Auskunft und Beratung und die darauf beruhende Aufgabenteilung zwischen Sozialversicherungsträgern und Versicherungsämtern mag rechtlich sauber und einleuchtend sein, in der Praxis kollidiert sie aber mit unterschiedlichen Faktoren.

Der Terminus „Auskunft“, der im Gesetz steht, wird in dem hier mitgeteilten, insgesamt engen, Verständnis eher von außen auf die Versicherungsämter angewandt. Insbesondere die Länder sowie die kommunalen Spitzenverbände, teilweise auch die Rentenversicherung, wiesen darauf hin, dass der Auftrag der Versicherungsämter in der Erteilung von Auskünften besteht. Der Begriff „Auskunft“ wird, so wurde in der Fokusgruppe deutlich, meist verwendet, um zu betonen, dass Versicherungsämter nur einen sehr begrenzten Auftrag haben und keinesfalls die Beratungstätigkeit der Sozialversicherungsträger übernehmen oder kompensieren sollen. Vor diesem Hintergrund ist eine schmale Ausstattung der Versicherungsämter mit Personal gut zu begründen. Auch für die Digitalisierung eröffnen sich dann weit reichende, allerdings auch recht spezifische, Optionen, indem vor allem auf bessere Informationsmöglichkeiten orientiert wird (siehe unten). Versicherungsämter sollen demnach im Rahmen eines möglichst eng aufzufassenden Auftrages lediglich Bürgerinnen und Bürger beziehungsweise ihre Unterlagen an die richtigen Stellen weiterleiten.

Dem entgegen steht das Selbstverständnis von Beschäftigten und Leitungspersonen in Versicherungsämtern. Die Versicherungsämter selbst beschreiben ihre Tätigkeit vor dem Hintergrund ihrer täglichen Arbeit anders. Sie verwenden ganz selbstverständlich den Begriff der „Beratung“ und verwenden ihn auch in ihrer Außendarstellung. Sie haben ein umfassenderes Verständnis ihrer Tätigkeit, das in der Regel darüber hinausgeht, lediglich Auskünfte (im Sinne der begrifflichen Engführung) zu erteilen – also Fragen zu beantworten oder Unterlagen entgegen zu nehmen. Auskunft und Beratung bilden für sie eine Einheit. Dieses Selbstverständnis ist insbesondere in den Versicherungsämtern anzutreffen, die derzeit aufgrund ihrer Ausstattung und Bekanntheit vergleichsweise gut arbeitsfähig sind, personell gut ausgestattet sind und ein entsprechendes Aufkommen an Kontaktaufnahmen durch Ratsuchende haben. Dort ist es auch möglich, durch entsprechenden kollegialen Austausch und Weiterbildung eine hohe Expertise aufrecht zu erhalten. Die Beschäftigten sehen dabei nach eigener Aussage die Lebenssituation bzw. die Erwerbs- und

² Dies gegenüber einer formalrechtlich abgesicherten Fundierung offenlegen zu können, ist gerade eine Stärke von Fokusgruppen.

Versicherungsbiographie der Ratsuchenden ganzheitlich und versuchen, das Zusammenspiel unterschiedlicher Sozialversicherungssysteme (überwiegend: Rente) im Leben einer Person zu betrachten. Deshalb ist es ihrer Erfahrung nach nicht immer ausreichend, lediglich Fragen zu beantworten, wie es der Begriff „Auskunft“ nahelegt. Es muss auch darum gehen, mögliche Entscheidungspfade und ihre Implikationen für die Versicherten zumindest grob aufzuzeigen.

Dabei besteht das Selbstverständnis der Versicherungsämter, wie es in den Fokusgruppen deutlich wurde, nicht darin, möglichst tief oder besser zu beraten als die Träger selbst. Die Versicherungsämter sehen sich nicht als Konkurrenz. Eher kommt es den Fachkräften in den Versicherungsämtern, soweit sie Beratungsaufgaben wahrnehmen, darauf an, im Interesse der Versicherten die richtigen Fragen zu stellen, Gestaltungsoptionen bei der Beantragung von Versicherungsleistungen (insbesondere der Rente) aufzuzeigen, und quasi als Lotsen den Versicherten die zuständigen Ansprechpartner bei den Trägern zu benennen. Eine Begrenzung auf die Erteilung von Auskünften und die Entgegennahme von Anträgen würde ihnen als eine artifizielle, kontraproduktive Aufgabeneinschränkung erscheinen.

Die Realität in den Versicherungsämtern zeigt aus der Perspektive der dort Beschäftigten außerdem, dass komplexe Fälle zunehmen. Zu nennen ist hier ein wachsender Anteil von Zugewanderten unter den Ratsuchenden, der sich sowohl aus der zunehmenden Zuwanderung in die Bundesrepublik durch Familiennachzug, EU-Integration und nicht zuletzt Fluchtmigration, als auch aus der Alterung der Zugewanderten ergibt, die zum Zeitpunkt der Zuwanderung im Durchschnitt jünger als die Gesamtbevölkerung sind und nun nach langen Jahren des Aufenthaltes mit gefestigter Integration – für die die erworbenen Rentenansprüche ein Ausdruck sind – nun als Ratsuchende in Fragen der Sozialversicherung sichtbar werden. Eine zunehmende Komplexität ergibt sich außerdem durch die Berührung vieler Personen mit dem SGB II, und dort insbesondere beim Übergang in Rente. Schließlich sei nach Wahrnehmung der Fachkräfte in den Versicherungsämtern von einer generell steigenden Komplexität im Recht der Sozialversicherung auszugehen. Aufgrund dieser zunehmenden Komplexität ist nach Einschätzung der Fachkräfte in den Sozialversicherungen zunehmend eine umfassendere Bearbeitung notwendig, für die Auskünfte allein nicht ausreichen.

Insgesamt zeigte sich, dass dort, wo Versicherungsämter derzeit gut ausgestattet sind, eine lokale Expertise aufgebaut wird, die dazu führt, dass eine Anreicherung und Aufwertung der eigenen Tätigkeit möglich ist: Je mehr Erfahrungen Beschäftigte mit komplexen Anfragen sammeln, desto weniger verstehen sie sich als Auskunftsstelle, die auf Anfragen lediglich reagiert. Auch auf Probleme dieser Entwicklung der impliziten Aufwertung wurde unter dem Stichwort der Amtshaftungsansprüche hingewiesen, d. h. die Versicherungsämter haften für fehlerhafte Auskünfte, aufgrund derer die Ratsuchenden Entscheidungen treffen, die sich für sie als nachteilig erweisen.

Die ratsuchenden Versicherten, die an den Fokusgruppen teilnahmen, berichteten insgesamt von sehr zufriedenstellenden Beratungen. Zunächst einmal berichteten sie, dass sie sich nicht in der Lage sahen, selbstständig in dem komplexen Sozialversicherungssystem zu agieren und auf persönliche Beratung angewiesen gewesen seien. Informationsangebote im Internet seien nicht ausreichend für die individuellen, im Einzelfall jeweils komplexen Beratungsanliegen. Im Versicherungsamt selbst fühlten sie sich ernst genommen. Die Terminvereinbarung erfolgte zügig. Vor allem hätten die Beschäftigten der Versicherungsämter ausreichend Zeit aufgebracht, um die Beratungsanliegen zu klären. Die Beratungsfachkräfte in den Versicherungsämtern erwiesen sich nach Aussage der Versicherten als kompetent. In all diesen Punkten – Terminierung, Beratungszeit, Wertschätzung und Versichertenorientierung – wurden die Erfahrungen mit dem Versicherungsamt verschiedenen anderen Sozialleistungsträgern gegenüber besonders positiv bewertet: In den AuB-Stellen der Rentenversicherung hätte nicht im selben Umfang die eigentlich notwendige Zeit zur Verfügung gestanden; die Beratung im Jobcenter wäre frustrierend gewesen. Auch hier ist wieder in Rechnung zu stellen, dass sowohl die teilnehmenden Ratsuchenden, als auch die Versicherungsämter, in denen

die geschilderten positiven Beratungserfahrungen stattfanden, nicht repräsentativ für die Gesamtheit der Versicherten bzw. Ratsuchenden sind. Dennoch kann festgehalten werden, dass dort, wo die Versicherungsämter Beratungskapazitäten vorhalten, eine qualifizierte Einschätzung zu individuellen sozialversicherungsrechtlichen Anliegen eingeholt werden kann.

Zusammenfassend waren aus der Perspektive der Versicherten, die an den Fokusgruppen teilgenommen hatten, die Beratungen in den Versicherungsämtern also außerordentlich zufriedenstellend. Teilweise hatten die Versicherten das Gefühl, dass erstmals die Komplexität ihrer Fälle angemessen aufgegriffen werden würde.

Alle Akteursgruppen in den Fokusgruppen betonten jedoch deutlich, dass die Versicherungsämter „trägerunabhängig“ beraten würden, also weder an organisationale Vorgaben der Träger zur Gestaltung des Beratungsprozesses gebunden seien noch fiskalischen Erwägungen zu den Folgen der Beratung für mögliche Ausgaben der Träger zugunsten der Versicherten unterlägen. Vielmehr orientierten sich die Versicherungsämter in erster Linie an den Anliegen und Auskunftsbegehren der Versicherten. In den Fokusgruppen klang an und wurde teilweise durch Vertreterinnen und Vertreter anderer Sozialberatungsstellen (Arbeitslosenberatungsstellen) auch explizit ausgesprochen, dass trägereigene Beratungsleistungen durchaus die fiskalischen Interessen der Träger im Blick haben und so den Versicherten nicht immer in vollem Umfang über ihre Rechte aufklären könnten. Belegt wurde dies durch eine diffuse Alltagserfahrung. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass die Trägerunabhängigkeit der Versicherungsämter einen erkennbaren Glaubwürdigkeitsvorschuss verschafft, der allerdings nur eingelöst werden kann, wenn die Versicherungsämter in ihren Beratungsressourcen, Beratungskompetenzen und in ihrer technischen Ausstattung tatsächlich mit den trägereigenen Beratungsstellen mithalten können.

4.3 Verhältnis der Versicherungsämter zu anderen Stellen, insbesondere den Auskunfts- und Beratungsstellen der Rentenversicherung

Wie bereits aus den explorativen Kurzfallstudien zu den Versicherungsämtern deutlich wurde, sind die Versicherungsämter in ihrer Größe, ihrem Aufgabenspektrum und ihrer Ausstattung sehr heterogen. Dies betrifft auch ihr Verhältnis zu den Auskunfts- und Beratungsstellen (AuB-Stellen) der Rentenversicherung. Die Beziehungen der Versicherungsämter zu anderen Sozialleistungsträgern hingegen sind sich vermutlich sehr ähnlich, insofern Versicherungsämter mit anderen Sozialleistungsträgern nur sporadisch und anlassbezogen in Kontakt stehen. Im Vordergrund dieses Abschnittes stehen daher die Beziehungen der Versicherungsämter zu den AuB-Stellen und die Bewertung durch die unterschiedlichen Stakeholder.

Nicht nur die regionale Abdeckung der Versicherungsämter, auch die der AuB-Stellen, unterscheiden sich zwischen (und vielleicht auch innerhalb) von Bundesländern bzw. Zuständigkeitsgebieten der Regionalträger der Rentenversicherung. Während die Unterschiede bei den Versicherungsämtern vielfältige lokale Gründe haben dürften, wie etwa das Ausdünnen des Angebots aufgrund der kommunalen finanziellen Situation, unterlassene Wiederbesetzungen nach altersbedingtem Ausscheiden von Beratungsfachkräften oder ein variierendes Interesse von Aufsichtsbehörden der Länder an der Arbeit von Versicherungsämtern (siehe Abschnitt 4.5), gehen die Unterschiede in der Abdeckung der AuB-Stellen auf teilweise lang zurückliegende Entscheidungen der Rentenversicherung zurück.

So hat die Rentenversicherung im Gefolge der Organisationsreform von 2005 (Zusammenlegung des Verbands der Rentenversicherungsträger mit der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) zur Deutschen Rentenversicherung) entschieden, dass sich die Deutsche Rentenversicherung Bund (vormals BfA) aus den AuB-Stellen zurückzieht und diese durch die Regionalträger weiter betrieben

werden.³ Noch einmal deutlich früher, nämlich im Zuge der Deutschen Einheit von 1990, wurde entschieden, dass die Rentenversicherungsträger in den neuen Bundesländern staatliche Stellen der Sozialversicherung der DDR mit Auskunfts- und Beratungsaufgaben übernehmen, die bei den Kommunen bestanden hatten. Auch aus diesem Grund gibt es in den gesamten neuen Bundesländern – und nicht nur in Thüringen, wo Versicherungsämter komplett fehlen – insgesamt wenige Versicherungsämter, während die AuB-Stellen dort eine größere und dominante Rolle einnehmen.

Vor diesem Hintergrund sind verallgemeinernde Aussagen zum Verhältnis zwischen Versicherungsämtern und AuB-Stellen kaum möglich. Was aber im Folgenden umrissen werden kann, sind die unterschiedlichen Positionen verschiedener Stakeholder zu verschiedenen Formen der Zusammenarbeit der Versicherungsämter mit anderen Stellen.

Es überrascht nicht, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Versicherungsämter in den Fokusgruppen sich für eine hohe Autonomie ihrer Einrichtungen gegenüber den Sozialleistungsträgern aussprachen und festgefügtten Formen der Arbeitsteilung in Form einer Trennung von Antragsaufnahme und Beratung widersprachen. Vielmehr votierten die teilnehmenden Führungskräfte der Versicherungsämter dafür, ein breites Spektrum von Aufgaben – idealerweise breiter als bislang, d. h. nicht auf Rentenversicherungen fokussiert – wahrzunehmen und hierfür mit den notwendigen fachlichen, personellen und nicht zuletzt technischen Voraussetzungen ausgestattet zu werden. Einmal mehr ist zu betonen, dass in den Fokusgruppen nur solche Versicherungsämter vertreten waren, die von vornherein im Vergleich der Versicherungsämter am oberen Rand hinsichtlich der Personalausstattung und Breite der wahrgenommenen Beratungsaufgaben agierten.⁴ Von ihnen wurden die Beziehungen zu den AuB-Stellen der Rentenversicherungen und – soweit sie damit in Berührung kamen – auch zu anderen Sozialleistungsträgern und Beratungsstellen als kooperativ und konstruktiv beschrieben. Eine Rolle spielt hierfür möglicherweise auch, dass es einen regen Personalaustausch zwischen Rentenversicherungen und Versicherungsämtern gibt. Mehrere Beschäftigte bei den Versicherungsämtern hatten zuvor bei der Rentenversicherung gearbeitet. Dies sorgt für eine Vertrautheit nicht nur mit den fachlichen Grundlagen und typischen Problemstellungen, sondern auch mit den administrativen Abläufen und Strukturen innerhalb der Rentenversicherung bis hin zu persönlichen Kontakten zu sachkundigen Personen.

Die Vertreter der Versicherungsämter verwiesen in den Fokusgruppen auf ihr hohes Kundenaufkommen, und zwar selbst dann, wenn eine AuB-Stelle in der Nähe verfügbar war, was als Indikator dafür gewertet wurde, dass ein hohes Interesse seitens der Versicherten nicht bloß an Rentenberatung als solcher, sondern an einer Rentenberatung besteht, die unabhängig vom Träger agiert. Begründet wurde dies eben durch die Unabhängigkeit der Versicherungsämter sowie mit der Tatsache, dass für die Beratung im Versicherungsamt anscheinend mehr Zeit zur Verfügung stünde, was es besser erlaube, Sachverhalte aufzuklären, über Gestaltungsspielräume zu informieren und bei Wahlentscheidungen zu beraten (siehe Abschnitt 4.2).

Auch von den teilnehmenden Vertreterinnen und Vertretern der AuB-Stellen der Rentenversicherung wurde die gute Zusammenarbeit mit den Versicherungsämtern gewürdigt. Versicherungsämter wurden von ihnen als ein wichtiger Baustein im Gefüge der Interaktion von Versicherten bzw. Bürgerinnen und Bürgern einerseits und der Verwaltung des Sozialstaates andererseits angesehen. Für die AuB-Stellen seien die bestehenden Versicherungsämter von Vorteil, weil ihnen dort viel Arbeit in Bezug auf die Antragstellung abgenommen werde. Sie machten sich dementsprechend in den Fokusgruppen für starke und flächendeckend tätige Versicherungsämter stark und plädierten für bessere Ausstattung dort, wo die Versicherungsämter nicht angemessen präsent seien. Vor diesem

³ Heute verfügt die DRV Bund bundesweit nur noch über drei AuB-Stellen.

⁴ Das bedeutet natürlich nicht, dass kleine Versicherungsämter nicht vielleicht auch gerne umfassender beraten würden.

Hintergrund werden die Schulungsprogramme, die die Rentenversicherung für Fachkräfte in Versicherungsämtern anbietet ebenso als sinnvoll erachtet wie die Möglichkeiten zur technischen Integration. Letztere erlaubt nicht nur die Entgegennahme von Anträgen in Papierform (mit anschließender Weiterleitung an den Träger), sondern die Aufnahme von Anträgen in den elektronischen Datenfluss, so dass die Anträge direkt in der Antragsbearbeitung bei der Rentenversicherung vorliegen.

Einige der Vertreterinnen und Vertreter der AuB-Stellen sprachen sich für eine Arbeitsteilung mit den Versicherungsämtern dahingehend aus, dass die Versicherungsämter lediglich bei der Antragsaufnahme unterstützen sollten und die Beratung bei den AuB-Stellen konzentriert werden sollte. Was in kleinen Versicherungsämtern praktiziert wird, wurde hier – von den anwesenden Vertreterinnen und Vertretern der AuB-Stellen der Rentenversicherung – als der anzustrebende Normalfall vorgestellt. Dem widersprachen die in den Fokusgruppen vertretenen Versicherungsämter, und es konnte nicht eindeutig geklärt werden, ob es sich hier um eine Auffassung handelte, die durch die Besonderheiten in dem betreffenden Bundesland geprägt wurde bzw. ob sie innerhalb der Rentenversicherung Aussicht auf einen Konsens hätte.

Die Vertreterinnen und Vertreter der AuB-Stellen der Rentenversicherung wiesen zudem darauf hin, dass Landkreise bzw. Kommunen ihren Aufgaben nur unzureichend (bzw. im Laufe der Zeit in schwächerem Ausmaß) wahrnehmen würden, bürgernahe Versicherungsämter zu betreiben. Dadurch – wiederum bezogen sie sich hier auf Erfahrungen aus dem Zuständigkeitsbezirk ihres Trägers und konkret auf ein bestimmtes Bundesland – entstünden Lücken im Beratungsangebot, die die AuB-Stellen nicht füllen könnten. Insbesondere könnten die Rentenversicherungen mit ihren AuB-Stellen nicht in gleichem Maße „in der Fläche“ vertreten sein, wie es die Kommunalverwaltungen von vornherein sind. Erwartbare Fortschritte bei der Digitalisierung mit einer Antragsaufnahme über das Internet und Videoberatung durch die Rentenversicherung würden nicht ausreichen, um einen hypothetischen Wegfall von Versicherungsämtern etwa im ländlichen Raum zu kompensieren (siehe unten, 4.4). Die Vertreterinnen und Vertreter der AuB-Stellen zeigten sich in den Fokusgruppen also nicht interessiert an einer Ausdünnung der Versicherungsämter und kritisierten diesbezügliche Strategien der Länder.

Die Länderministerien und ebenso die kommunalen Spitzenverbände hatten hierzu andere Positionen, sowohl was die Zustandsbeschreibung als auch die anzustrebenden Entwicklungsperspektiven betrifft (siehe hierzu – Kapitel 5). Sie betonten die regionale Heterogenität und sahen zunächst keine Notwendigkeit, dass zur Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben ein ganz bestimmtes Kooperationsmodell praktiziert werden müsste. Sie machten geltend, dass dort, wo Versicherungsämter nur schwach vertreten seien und die AuB-Stellen entsprechend stärker agierten (Ostdeutschland), keine Bürgerbeschwerden über das Fehlen von Versicherungsämtern bekannt seien. Insgesamt sprachen sie sich für eine dezentral festzulegende und im Zweifelsfall eher schmale Aufgabenwahrnehmung der Versicherungsämter und davon ausgehende Kooperationsbeziehungen der Versicherungsämter zu anderen Stellen aus. Dahinter standen, und das wurde offen ausgesprochen, Sorgen vor fiskalischen Belastungen der Länder und Kommunen. Doch die Vorbehalte der Länder und Kommunen lassen sich nicht darauf reduzieren. Betont wurde außerdem der Eigenwert lokaler Gestaltungskompetenz im Sinne der Selbstverwaltung. So wurden von den Vertreterinnen der kommunalen Spitzenverbände Mindeststandards für Versicherungsämter abgelehnt. Und es wurde darauf verwiesen, dass die Interaktion zwischen Sozialversicherungen und Versicherten eine Angelegenheit der Sozialversicherungen selbst sei, die diese aus den Beitragsmitteln und ggf. mit Bundeszuschüssen sicherzustellen hätten. Die Einrichtung von Versicherungsämtern sei nur historisch zu verstehen; unter heutigen Bedingungen verletzten kommunale Finanzierungen von Aufgaben der bundesweiten Sozialversicherungen die Konnexität von Aufgabe und Finanzierung im Mehrebenensystem der Bundesrepublik.

Es gehört zu den Besonderheiten der Fokusgruppen innerhalb der bisherigen Diskussion um Versicherungsämter, dass auch andere Sozialberatungsstellen – namentlich gewerkschaftliche Rechtsberatungen und Arbeitslosenberatungen – einbezogen wurden (siehe Kapitel 3). Sie haben zwar viel stärker direkt mit Sozialleistungsträgern zu tun und kommen im Zuge ihrer konkreten Beratungstätigkeit nur selten mit Versicherungsämtern in Berührung. In zwei wichtigen Punkten stärkten sie aber die Argumente der Versicherungsämter. Zum einen unterstrichen sie, wie die Versicherungsämter, den Nutzen einer trägerunabhängigen Beratung. In der Praxis der Sozialberatungsstellen gibt es zahlreiche Fälle, in denen Ratsuchende ihre Ansprüche gegen zunächst getroffene Entscheidungen von Leistungsträgern durchsetzen müssen. Die in den Fokusgruppen genannten Beispiele bezogen sich primär auf Jobcenter und Krankenversicherungen, aber auch Rentenversicherungen waren von dieser Beobachtung nicht ausgenommen. Bezug genommen wurde hier insbesondere auf die Regelung der Nahtlosigkeit von Sozialleistungen nach auslaufendem Krankengeld, wo Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Rentenversicherung in einer Weise ineinandergreifen, die den Betroffenen unbekannt und schwer verständlich ist. Für die Beratungsfachkräfte in den Sozialberatungsstellen ergibt sich der Eindruck, dass es sich hierbei nicht bloß um trägerseitige Irrtümer handele, sondern dass die Beratung von Leistungsträgern in nicht eindeutig geregelten Grenzbereichen nicht frei von fiskalischen Eigeninteressen zu Lasten von Antragstellern sei. Unabhängige, versicherten- bzw. bürgerorientierte und sogar parteiische Beratungsstellen seien daher notwendig. Zum anderen berichteten auch die Sozialberatungsstellen (wie die der Versicherungsämter), dass sich das Klientel verändert habe und insbesondere in stärkerem Maße durch Zuwanderung und komplexere Erwerbsverläufe gekennzeichnet sei, was den Beratungsbedarf von beiden Seiten – den Ratsuchenden und den Auskunftspersonen – tendenziell deutlich erhöhe. Die Versicherungsämter seien hier in stärkerem Maße als die Beratungsstellen der Sozialleistungsträger geeignet (siehe ausführlich den vorhergehenden Abschnitt 4.2.).

4.4 Digitalisierung

Das Thema Digitalisierung wurde in allen drei Fokusgruppen und auch in den ergänzend durchgeführten Telefoninterviews angesprochen und von den Teilnehmenden intensiv diskutiert. Deutlich wurde, dass mit den digitalen Medien verschiedene Ziele verfolgt werden (Informationssuche, Kommunikation mit dem Versicherungsamt, Datenaustausch). Die Ratsuchenden berichteten von ihren Erfahrungen mit den digitalen Angeboten und der digitalen Infrastruktur während des Prozesses ihrer Anliegenklärung. Die Ergebnisse sind nicht statistisch repräsentativ, aber sie geben einen Einblick in die Art und Weise wie Digitalisierung im Kontext eines Teilbereichs der öffentlichen Verwaltung gesehen und genutzt wird.

Informationen suchen: Es ist für Ratsuchende selbstverständlich, dass sie sich auch im Internet (Homepages) über zuständige Stellen und Handlungsmöglichkeiten informieren. Die Internetpräsenz zum Beispiel der Rentenversicherung wird genutzt, um Antworten auf eigene Fragen (die zunächst auch sehr unspezifisch sein können) zu finden. Sie möchten sich auch darüber informieren, wer für sie eigentlich zuständig ist. Eine Bürgerin, die aus dem europäischen Ausland stammt, fand es äußerst schwierig, im Internet überhaupt die für sie zuständigen Einrichtungen zu finden. Nach ihrer Einschätzung scheiterte das schon daran, dass sie zum betreffenden Zeitpunkt nur unzureichend über die Struktur des deutschen Sozialversicherungssystems informiert war. Auf das Versicherungsamt ihrer Stadt (das dann letztlich ihr Anliegen klären konnte) wurde diese Bürgerin erst durch die Rentenversicherung hingewiesen. Einen entsprechenden Hinweis fand sie im Internet nicht. Ähnliches berichten auch andere Personen, die entweder telefonisch kontaktiert wurden oder die an der Fokusgruppe teilgenommen haben. Sie kamen mit dem Versicherungsamt über „Mundpropaganda“ in Kontakt. Es ist also wichtig, dass den Versicherungsämtern eine deutliche Sichtbarkeit auf den Websites der Verwaltung eingeräumt wird, die über die Kontaktzeiten

hinausgeht und das Angebot schlagwortartig inhaltlich darstellt, denn Interessierte werden im Zweifel nicht das Amt als solches suchen, sondern über eine sehr allgemeine „Google-Suche“ und über inhaltliche Schlagworte recherchieren, wer ihnen weiterhelfen kann. Um eine solche Internetpräsenz aufzubauen und zu pflegen, müssen den Versicherungsämtern entsprechende Beratung und Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Die beteiligten Fach- und Führungskräfte von Versicherungsämtern betonten ebenfalls die Notwendigkeit, ihre Arbeit nach außen darzustellen und auf den digitalen Informationsplattformen der jeweiligen Verwaltungseinheiten auch sichtbar zu machen. Sie gaben an, dass manches Versicherungsamt damit Schwierigkeiten hat, auch nicht unterstützt werde, und inzwischen personell so dünn besetzt sei, dass es auch keinen Sinn mehr mache, das Angebot offensiv zu bewerben.

Kommunikation mit dem Versicherungsamt: Haben Versicherte erst einmal herausgefunden, an wen sie sich wenden können, dann wird zumindest ein Teil der Kommunikation auch digital ablaufen. Sowohl in den Fokusgruppen wie auch in den telefonischen Interviews wurde berichtet, dass der Kontakt mit dem Versicherungsamt teilweise persönlich (entweder via Telefon oder vor Ort im Amt) war und außerdem der Austausch von Unterlagen via Mail erfolgte oder ein Telefontermin vereinbart wurde, bei dem Unterlagen am Bildschirm gemeinsam bearbeitet wurden. Diese Mischung wurde ausdrücklich als positiv bewertet. Die Kommunikation mit einem Chat Bot wurde nur einmal erwähnt und als negativ geschildert. Die betreffende Bürgerin empfand es als Zumutung, dass die Last der Kommunikationsarbeit (ständiges Umformulieren von Fragen) allein bei ihr lag und schließlich nicht einmal von Erfolg gekrönt war. Mit Video-Beratung hatten die beteiligten Bürgerinnen und Bürger und auch die Beschäftigten der Versicherungsämter noch keine Erfahrungen.

Die Fach- und Leitungskräfte der Versicherungsämter, ebenso wie die Sozialberatungsstellen, betonten ebenfalls die Notwendigkeit, den persönlichen Kontakt zu Bürgerinnen und Bürgern zu haben. Gerade bei Rentenfragen seien Ratsuchende häufig auch in einer schwierigen emotionalen Lage, und die könne man im persönlichen Kontakt besser auffangen. Darüber hinaus gäbe es bei vielen Ratsuchenden mit Zuwanderungserfahrung Sprachprobleme, was die Sachverhaltsklärung erschwere. Auch in solchen Fällen sei es besser, im Gespräch iterativ zu klären, was das Problem ist. Digitale Tools könnten diese Aufgabe in den komplexen Fragen der Sozialversicherung (noch) nicht leisten. Darüber hinaus sahen sie es aber auch ähnlich wie die beteiligten Personen als eminent wichtig an, dass der Kontakt digital flankiert und unterstützt wird und Unterlagen hin- und hergeschickt oder gemeinsam auf einem Behördenportal bearbeitet werden können.

Antragstellung digital: Für die Fach- und Führungskräfte in den Versicherungsämtern geht Digitalisierung aber noch darüber hinaus. Beispielhaft kann dafür der Bereich Rente herangezogen werden, in dem auch Versicherungsämter überwiegend (aber nicht nur) Auskünfte erteilen und Anträge vorbereiten. Für die Versicherungsämter ist die Möglichkeit, im Zuge der digitalen Antragstellung im Bereich Rente ein Rentenkonto einzusehen, besonders wichtig und ein zentrales Arbeitsinstrument bei der Beratung. Das Verfahren „E-Antrag“ wird allgemein als positiv bewertet, denn die Antragstellung erfolge geführt und auf Fehler weise das Programm hin. In den Fokusgruppen aber auch in den telefonischen Interviews wurde deutlich, dass vor allem die Fachkräfte und weniger die Versicherten selbst diese Möglichkeit der Antragsaufnahme (auf Rente) nutzen. Vereinzelt wurde auf Seiten der Versicherungsämter auch die Forderung gestellt, unabhängig von einem Antrag einen Versicherungsverlauf sichten zu können und dieses Recht auch für andere Versicherungsbereiche der Sozialversicherung (z. B. Krankenversicherung) zu haben. Denn derzeit sei man dabei auf Auskünfte und Unterlagen angewiesen, die die Versicherten zur Verfügung stellen.

Datenaustausch: Die Frage des Datenaustauschs wurde sowohl von Ratsuchenden als auch von Fachkräften angesprochen und ist wohl ein generelles Thema im Bereich Sozialversicherung. Die Versicherten stellen fest, dass sie Daten, die sie bereits einmal (für ihren Rentenverlauf) zur Verfügung gestellt hatten, nun noch einmal mit Dokumenten nachweisen müssen, weil sie in ihrem

digitalen Rentenkontos nicht auftauchen. Oder sie stellen fest, dass Sozialversicherungsträger nicht miteinander kommunizieren und auch keine Daten digital austauschen. Das führt zu der paradoxen Situation, dass viele Informationen und Unterlagen quasi „zu Fuß“ nachgereicht werden müssen und es so zu einem Nebeneinander von digitalen und analogen Daten kommt. Das ist nur schwer zu vermitteln. Versicherungsämter haben dabei eine wichtige Funktion, wie insbesondere die beteiligten Versicherten berichteten. Sie erklären, welche Unterlagen in welcher Form von wem und warum benötigt werden. Das fördert die Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern, diese Arbeit auf sich zu nehmen und die benötigten Informationen zusammenzutragen.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die „Auffindbarkeit“ von Versicherungsämtern in der digitalen Außendarstellung verbesserungswürdig ist. Die Darstellung auf den Seiten der Verwaltungseinheiten, bei denen sie angesiedelt sind, sollte so sein, dass auch eine Google-Suche zu Treffern führt. Momentan haben Versicherungsämter mancherorts noch den Charakter eines Geheimtipps. Man muss vermuten, dass die minimalistische Außendarstellung der schmalen personellen Ausstattung, die Versicherungsämter vielerorts aufweisen, entspricht. Haben Versicherte erst einmal Kontakt zum Versicherungsamt aufgenommen, dann entstehen hybride Kontaktformen aus digitalen und persönlichen Elementen. Diese Mischform wird als absolut notwendig betrachtet. Eine Reduktion auf einen ausschließlich medial vermittelten Informationsaustausch ohne Gelegenheit für individuelle Gespräche wird von den Ratsuchenden, aber ebenso von den Fachkräften mit Beratungserfahrungen in den Versicherungsämtern und darüber hinaus (AuB-Stellen, Sozialberatungsstellen) abgelehnt. Die Möglichkeiten, Unterlagen digital auszutauschen, einzusehen und auch zu bearbeiten, werden genutzt, wenngleich noch nicht allerorten (siehe Brussig, Eichhorst und Langer 2021). Insbesondere das Verfahren „E-Antrag“, das in Versicherungsämtern häufig die Schnittstelle zur Rentenversicherung bildet, wird positiv bewertet. Perspektivisch wird von Fachkräften in Versicherungsämtern der Wunsch geäußert, auch in andere Bereiche der Sozialversicherung Einblick nehmen zu können, um besser Auskünfte erteilen zu können.

4.5 Entwicklung des Angebots durch die Versicherungsämter

Wie schon mehrfach angeklungen, sind die Versicherungsämter langfristig durch eine Ausdünnung ihres Angebots gekennzeichnet. In Thüringen wurden Versicherungsämter nie eingerichtet, in den übrigen ostdeutschen Bundesländern waren sie nie so verbreitet wie im Westen, und in vielen Bundesländern, wenn nicht sogar in allen, hat sich die Anzahl der Versicherungsämter im Verlauf der letzten 20 Jahre reduziert. Eine erhebliche Zahl von Versicherungsämtern verweist etwa im Internet auf eine formale Existenz, der kein reales Angebot in Form von Sprechstunden oder Öffnungszeiten entspricht, sondern nur mehr auf telefonische Auskünfte und die Einreichung von Unterlagen beschränkt ist. Als Hauptgrund für diese Entwicklung wurde in den Fokusgruppen von praktisch allen Beteiligten die Entwicklung der Kommunalfinanzen angeführt, die teilweise rückläufig und teilweise durch eine wachsende Aufgabenlast charakterisiert sei. Da der Betrieb von Versicherungsämtern, obwohl gesetzlich vorgeschrieben, nicht als zu den Kernaufgaben der Kommunen gehörend gewertet wird, wird in ihnen verbreitet ein Einsparpotenzial gesehen.

Den Berichten der Teilnehmenden in den Fokusgruppen erfolgt der Rückbau der Versicherungsämter weniger dadurch, dass Personal aus Versicherungsämtern abgezogen und anderweitig beschäftigt werde. Dies mag auf jene Versicherungsämter zutreffen, die im Internet ein Angebot ankündigen, dem aber keine personelle Ausstattung mehr unterliege. Vielmehr scheinen es Verrentungen bzw. Pensionierungen von Leitungskräften zu sein, die zu einer Schließung von Versicherungsämtern führen, also Ereignisse, die sich langfristig, kaum aktiv gestaltbar und lokal differenziert vollziehen.

Der Rückbau der Versicherungsämter wird neben einer zunehmenden Konkurrenz um die Finanzmittel durch zwei weitere Faktoren begünstigt. Zum einen haben die AuB-Stellen der

Rentenversicherung ihr Angebot in der Tendenz und jedenfalls im historischen Maßstab ausgeweitet. Die AuB-Stellen entstanden in den 1980er- und 1990er-Jahren und traten neben die traditionell bestehenden Versicherungsämter. Auch die Tatsache, dass die Deutsche Rentenversicherung Bund sich aus den AuB-Stellen nahezu vollständig zurückgezogen hat und diese nun beinahe exklusiv durch die Regionalträger getragen werden, dürfte dazu beitragen, dass die AuB-Stellen sowohl von der Anzahl als auch vom Angebot eher stringenter geworden sind. Jedoch wurde in den Kurzfallstudien auch davon berichtet, dass AuB-Stellen ihr Angebot ohne Rücksprache mit kommunalen Stellen zurückgezogen hätten.

Zum anderen sind Versicherungsämter wenig bekannt, und dazu dürfte auch beitragen, dass sie an jeweils unterschiedlichen Stellen der Kommunalverwaltung angesiedelt sind. Die fehlende Bekanntheit wird in erster Linie von den Versicherungsämtern selbst, aber auch von den Sozialberatungsstellen und nicht zuletzt von den Versicherten in den Fokusgruppen beklagt. Die fehlende Bekanntheit der Versicherungsämter in Verbindung mit einem (anscheinend) parallel existierenden Beratungsangebot durch die Träger führt dazu, dass bei finanziellen Zwangslagen der Kommune vergleichsweise wenig schmerzhaft Einsparungen bei den Versicherungsämtern möglich sind. Das Beratungsangebot durch die Träger wird hier als nur „anscheinend“ parallel bezeichnet, weil in den Fokusgruppen gerade umstritten war, ob die Beratungsangebote der AuB-Stellen einerseits und der Versicherungsämter andererseits als gleichwertig angesehen werden sollten.

Einige wenige sehr große Versicherungsämter sind nach wie vor sichtbar und aktiv; andere, ebenfalls größere Versicherungsämter berichteten von Beispielen einer Trendumkehr in Gestalt einer zunehmenden Bekanntheit und steigenden Beratungsfällen bzw. Antragsaufnahmen. Dies sind Entwicklungen, die kommunal erwünscht sein mögen; mindestens ebenso scheinen sie – gerade bei Versicherungsämtern mittlerer Größe – auf besonderes Engagement der jeweiligen Amtsleiter zurückzuführen sein. Einen „Gegentrend“ zur langfristigen Ausdünnung kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden.

In den Fokusgruppen wurde mehrfach herausgestellt, dass für eine wieder zunehmende Inanspruchnahme der Versicherungsämter umfangreiche qualifikatorische Voraussetzungen auf Seiten der Beratungsfachkräfte erfüllt werden müssen. Erforderlich sei eine Kombination von einer Breite mit einer Tiefe im sozialrechtlichen Wissen, wie sie nur durch ein einschlägiges Studium erworben werden könne, was entsprechende Konsequenzen für die Entlohnung bzw. Besoldung habe. Zudem müssten dafür die Versicherungsämter personell aufgestockt und deutlich bekannter gemacht werden.

Ob dafür ein Bedarf besteht, lässt sich schwer sagen; es gibt jedenfalls einerseits keine klaren Anzeichen eines nicht befriedigten Bedarfs und andererseits klare Indizien für die Notwendigkeit einer komplexen und unabhängigen Beratung. Ein Indiz hierfür – neben anderen – ist eine laufende Komplexitätssteigerung im Sozialrecht, nicht zuletzt hinsichtlich der Schnittstellen verschiedener Leistungsträger. Für die Diskussion der Nachfrage ist darauf hinzuweisen, dass sich grundsätzlich die Nachfrage nach sozialstaatlichen Leistungen am Angebot orientiert, was dazu führt, dass sozialstaatliche Angebote einerseits nahezu immer ausgeschöpft werden, aber andererseits auch bewirkt, dass die Beendigung eines Angebots scheinbar folgenlos oder zumindest folgenarm bleibt (Lipsky 1980). Auch deshalb ist die Feststellung der Nachfrage nach den Leistungen der Versicherungsämter schwierig, umso mehr, da sie keine exklusive Zuständigkeit haben, die nicht auch anderen Stellen zugeordnet ist.

5. Darstellung und Bewertung von Gestaltungsoptionen

In der dritten Fokusgruppe wurde unter Einbezug der relevanten Akteure versucht, gangbare Handlungsoptionen für die zukünftige Ausgestaltung von Auskunft und Beratung im deutschen Sozialstaat, vor allem in Bezug auf die Rolle der Versicherungsämter, zu erörtern. Ausgehend von den vorangehenden Diskussionen wurde vor allem zwei Varianten diskutiert, welche sich im Zuge der Fokusgruppenarbeit herauskristallisiert hatten: eine mögliche Klarstellung der Aufgaben von Versicherungsämtern einerseits und die Definition von Mindeststandards für die Arbeit und Ausstattung von Versicherungsämtern andererseits.

5.1 Präzisierung des Auftrags

Eine Option, die, ausgehend von Anregungen im Verlauf der verschiedenen Gesprächsrunden, im Zuge der dritten Fokusgruppe gezielt debattiert wurde, lag in einer Präzisierung des bestehenden gesetzlichen Auftrags, der, wie die Bestandsaufnahme verdeutlicht, gegenwärtig sehr unterschiedlich ausgelegt wird. Insbesondere stand dabei die Rolle und Definition von Beratung neben der bloßen Auskunft in Angelegenheiten (aller Zweige) der Sozialversicherung zur Debatte. Auch stellte sich die Frage, ob die Zuständigkeit der Versicherungsämter für Auskunft in allen Fragen der Sozialversicherung auch etwa die Angelegenheiten der Arbeitslosenversicherung (SGB III) und des benachbarten Feldes der Grundsicherung nach dem SGB II mit abdecken sollte. Daran schloss sich auch eine mögliche Präzisierung der „Arbeitsteilung“ mit der Rentenversicherung und deren AuB-Stellen an.

Dabei ging es im Kern darum zu klären, wie eine sachgerechte, aber auch praktikable Bestimmung des Aufgabenspektrums der Versicherungsämter an der Grenze zwischen Auskunft und Beratung sowie Information aussehen könnte und ob eine solche Klärung überhaupt erforderlich und sinnvoll wäre. Wie oben dargestellt, wird in der Praxis mitunter nicht zwischen „Auskunft“ und „Beratung“ differenziert, und eine Beschränkung auf „Auskunfterteilung“ ohne umfassende Beratung als wenig praktikabel bewertet. Allerdings bestand hierzu keine Konvergenz der Positionen. Manche Akteure plädierten für eine Erweiterung der gesetzlichen Aufgabe der Versicherungsämter nach § 93 SGB IV explizit um die Aufgabe der „Beratung“, wie dies bereits in der Praxis teilweise in einer weiteren Auslegung der Aufgabe der Auskunftserteilung der Fall sei. Andere Akteure in der Fokusgruppe sahen die Versicherungsämter künftig eher in einer Lotsenfunktion, also für ein eingeschränktes und „schlankes“ Tätigkeitsspektrum im Sinne eines raschen Verweises an die jeweils zuständige Stelle des Leistungsträgers plädierten. Eine Präzisierung im Sinne einer punktuellen Erweiterung des Aufgabenspektrums der Versicherungsämter hin zur Beratung wurde vor diesem Hintergrund insbesondere von den Kommunen und Kreisen als zusätzliche Aufgabe mit entsprechenden Konsequenzen für die Stellenpläne und die Haushalte der Kommunen abgelehnt.

Eine umfassendere Definition von Auskunft und Beratung in allen Fragen der Sozialversicherung stehe daneben, so wurde kritisch vorgebracht, vor der Herausforderung, die notwendige fachliche Expertise in den Versicherungsämtern zu gewährleisten, die erforderlich sei, um die unterschiedlichen Felder des Sozialversicherungsrechts im Detail und auf dem aktuellen Stand durchdringen und beurteilen zu können. Diese fachliche Breite und Tiefe sei möglicherweise in kleineren Versicherungsämtern nicht gegeben und könne auch mit vertretbarem Aufwand gar nicht sichergestellt werden. Das sich laufend ändernde Sozialrecht werde von den Leistungsträgern wie etwa der Rentenversicherung vollzogen, während es für die Versicherungsämter faktisch kaum

möglich sein dürfte, außerhalb eines Kernbereichs der Rentenversicherung auf dem aktuellen Stand zu sein und zu bleiben, sofern keine personellen Verstärkungen und intensive Aus- und Weiterbildungsanstrengungen unternommen würden. Andernfalls drohe eine Überforderung der Versicherungsämter, welche auch Gefahr laufe, fehlerhafte Auskünfte hervorzubringen.

Auch eine mögliche Klärung des Aufgabenspektrums von Versicherungsämtern im Sinne der Abdeckung von SGB III (und SGB II) fand wenig Unterstützung, wobei ohnehin nur das SGB III als Teil der Sozialversicherung angesehen werden kann. Für Fragen der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsmarktpolitik und der Grundsicherung bestünden zudem bereits eigene und spezialisierte lokale Anlaufstellen (Arbeitsagenturen und Jobcenter), welche sichtbar und allgemein bekannt seien, weshalb hier wenig zusätzlicher Auskunfts- und Beratungsbedarf durch Versicherungsämter bestünde. Andere Zweige der Sozialversicherung wie etwa Kranken- und Pflegeversicherung spielen im Tätigkeitsspektrum der Versicherungsämter ohnehin nur eine nachrangige Rolle.

Von daher zeichnete sich keine breit geteilte Unterstützung für eine Klärung des Profils der Versicherungsämter ab, die als partielle Erweiterung des gesetzlichen Aufgabenspektrums interpretiert werden könnte. Auch die Rentenversicherung zeigte sich im Grunde mit dem Status Quo der gegenwärtigen Arbeitsteilung mit den Versicherungsämtern zufrieden, wobei Auskunft und Beratung durch AuB-Stellen erfolge, die Antragsaufnahme aber (auch) durch Versicherungsämter, vorausgesetzt sie seien regional in ausreichender Stärke vertreten.

Im Verlauf der Diskussion wurde auch klar, dass die Versicherungsämter selbst keine starke Priorität für eine gesetzliche Präzisierung ihres Auftrags verfolgten, was möglicherweise mit der Befürchtung zu erklären ist, dass konkretere und möglicherweise erweiterte Anforderungen in der Praxis mit der gegenwärtigen Ausstattung kaum umzusetzen sein dürften. Auch dürfte vermutlich seitens der Versicherungsämter die Befürchtung im Raum stehen, dass eine Änderung der gesetzlichen Formulierungen auch zu einer stärkeren Infragestellung der Versicherungsämter insgesamt führen könnte.

5.2 Sicherstellung des gesetzlichen Auftrags

Auch wenn die gesetzliche Vorgabe des § 93 Abs. 1 SGB IV darin besteht, dass die Versicherungsämter „in allen Angelegenheiten der Sozialversicherung“ den Bürgerinnen und Bürgern Auskunft geben sollen, so ist die Wahrnehmung dieser Aufgabe in der Praxis sehr unterschiedlich ausgeprägt, wie im Zuge dieser Studie erneut dokumentiert werden konnte. Das Spektrum der Versicherungsämter reicht von umfassend tätigen und personell entsprechend ausgestatteten Versicherungsämtern auf der einen Seite bis zu einer sehr reduzierten Form von Versicherungsämtern, welche sich auf die Entgegennahme von (vollständigen) Rentenanträgen beschränken oder gar nicht vorhandenen Strukturen von Versicherungsämtern in manchen Kommunen, Kreisen oder Ländern auf der anderen Seite. Der gesetzliche Auftrag zu den Leistungen der Versicherungsämter wird also sehr unterschiedlich in der Praxis realisiert. An manchen Orten läuft der gesetzliche Auftrag mangels Versicherungsamt auch faktisch ins Leere.

Vor diesem Hintergrund war zu erörtern, ob und wie die Sicherstellung einer im Detail zu definierenden, aber angemessenen flächendeckenden Existenz von Versicherungsämtern als eine naheliegende Anforderung an die Tätigkeit der Versicherungsämter in der Zukunft bewertet wird. Damit könnte die Realisierung des gesetzlichen Auftrags auch dort, wo Versicherungsämter gar nicht bestehen oder nur in sehr reduzierter Form aktiv sind, erreicht werden.

Die Entscheidung über die Einrichtung und Ausstattung von Versicherungsämtern ist dabei jedoch Angelegenheit der zuständigen Kommunen und Kreise, welche die damit zusammenhängenden Planstellen schaffen und in einer den Tätigkeiten angemessenen Dotierung ausstatten und besetzen

müssen. Dabei bestehen große Spielräume in der konkreten Intensität, mit der die Aufgabe der Versicherungsämter betrieben werden kann. Trotz der bundesweiten Vorgabe des § 93 SGB IV kommt es, wie deutlich gemacht wurde, zu einer sehr unterschiedlichen Handhabung, Spannweite des Tätigkeitsspektrums und der Ausstattung, auch der Bekanntheit und Bedeutung der Versicherungsämter im jeweiligen lokalen Kontext.

Eine stärkere Festlegung von Mindestanforderungen an die Einrichtung und Ausstattung der Versicherungsämter fand dabei kaum Unterstützung. Mindeststandards wurden insbesondere seitens der kommunalen Spitzenverbände als unzulässiger Eingriff in deren Autonomie bei der Gestaltung von kommunalen Haushalten und Personalstrukturen angesehen. Auch sei für sie weniger deutlich zu erkennen, inwieweit angesichts der teilweise nur geringen Nachfrage nach Auskünften durch die Versicherten die Notwendigkeit überhaupt bestünde, Versicherungsämter in der gegenwärtigen Situation aufzubauen oder auszubauen. Von daher seien Unterschiede bei der Tätigkeit von Versicherungsämtern Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung, so dass manche Kommunen Versicherungsämter in größerem Stil unterhalten würden, andere nicht. Hierin kämen nicht zuletzt auch historisch gewachsene Strukturen zum Ausdruck, die teilweise mit der Präsenz der AuB-Stellen zusammenhängen würden, so dass sich lokal oder regional unterschiedliche Gleichgewichte eingestellt hätten: eine sehr starke Rolle der Versicherungsämter vor allem in Süddeutschland, weniger in Norddeutschland, und weniger in Ostdeutschland als in Westdeutschland. Dabei hänge die Nachfrage nach Leistungen der Versicherungsämter, so die Einschätzung, vor allem von der Präsenz der AuB-Stellen vor Ort oder in der Region ab – und umgekehrt. Auch würden stärker ausgestattete Versicherungsämter im lokalen Umfeld ggf. stärker sichtbar sein und damit ein höheres Kontaktaufkommen erreichen. Gleichwohl wäre es sinnvoll, dass sowohl AuB-Stellen als auch Versicherungsämter als Angebote bereitstünden, auch in lokal oder regional unterschiedlichen Konstellationen.

Gleichzeitig machte die Rentenversicherung darauf aufmerksam, dass sie auf die Unterstützung durch ausreichend ausgestattete und funktionsfähige Versicherungsämter angewiesen sei, um die eigenen Kapazitäten nicht noch stärker erweitern zu müssen, was Bedenken des Bundesrechnungshofs widerspiegele. Die Rentenversicherung sieht hier zwar eine insgesamt sinnvolle Arbeitsteilung, teilweise aber eine zu geringe Präsenz der Versicherungsämter, während die Kommunen als Träger der Versicherungsämter umgekehrt auch die Sozialleistungsträger in der Pflicht sehen, Auskunft und Beratung zu ihren Leistungen anzubieten. Vor diesem Hintergrund wurden seitens der Kommunen und Landkreise jedoch verbindliche Mindeststandards als Eingriff in deren Handlungsautonomie abgelehnt. Vielmehr sollten die Kommunen auch künftig über die Art und Weise des Betriebs von Versicherungsämtern entscheiden können. Der Ausbau der Versicherungsämter und ihrer Ausstattung auf ein bestimmtes Niveau, mit entsprechenden Konsequenzen für bestimmte Kreise und Kommunen, die derzeit solche Anforderungen nicht erfüllen, erscheint unter diesen Vorzeichen derzeit unrealistisch.

Anzumerken ist gleichzeitig, dass die derzeitige gesetzliche Bestimmung zur Aufgabe der Versicherungsämter nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurde, etwa im Sinne einer Ersetzung der gesetzlichen Pflichtaufgabe durch ein freiwilliges Angebot.

Gleichzeitig besteht auch eine Aufsicht durch die Länder, welche prinzipiell die Wahrnehmung der kommunalen Pflichtaufgabe zu überwachen haben. Die Länder haben die Kompetenz, eine Weiterleitung des Auftrags der Versicherungsämter an die von ihnen zu bestimmende Ebene im Staatsaufbau vorzunehmen, also an Kreise und kreisfreie Städte oder die kommunale Ebene, also auch kreisangehörige Gemeinden und Städte. Auch gilt im deutschen Föderalismus das Prinzip der Konnexität, so dass die Übertragung von Aufgaben von einer staatlichen Ebene auf eine andere auch stets mit entsprechenden Finanzierungsregelungen einher gehen muss. Werden etwa Aufgaben und

Erweiterungen der Tätigkeit von Versicherungsämtern festgelegt, so wäre dies entsprechend zu finanzieren.

Die Aufsicht der Länder ist in jedem Fall bereits derzeit ein zentraler Hebel, mit dem die Länder die kommunale Ebene bei der Ausgestaltung von Versicherungsämtern kontrollieren könnten. Nach den vorliegenden Informationen veranlassen die Länder die Kommunen und Kreise jedoch nicht zu bestimmten Formen der Durchführung der kommunalen Pflichtaufgabe des Betriebs von Versicherungsämtern wie etwa deren konkretem Aufbau oder Ausbau. Vielmehr deuten die vorhandenen Informationen darauf hin, dass manche Länder sich allenfalls einen Überblick über die Aufgabenwahrnehmung verschaffen. Die vorhandenen Einschätzungen sprechen also eher für eine sehr zurückhaltende Wahrnehmung der Aufsicht seitens der Länder, welche die kommunale Entscheidungsautonomie in Bezug auf die Versicherungsämter weitgehend unberührt lässt (und damit auch keinen Konnex zwischen Ländern und Kommunen auslöst). Damit ist aber das Problem nicht zu lösen, dass der gesetzliche Auftrag an die Versicherungsämter im Sinne einer Auskunftsfunktion für die Bürgerinnen und Bürger in manchen Kommunen und Kreisen faktisch ins Leere läuft.

6. Fazit

6.1 Divergente Einschätzungen, Orientierung am Status Quo

Generell konnte auch mit dieser Studie eine breite Anerkennung der Wichtigkeit von Auskunft und Beratung im deutschen Sozialstaat konstatiert werden, wobei digitale Hilfsmittel und Auskunftssysteme eine wichtige unterstützende Rolle einnehmen können, jedoch die persönliche Auskunft und Beratung nicht ersetzen können. Dies gilt insbesondere für das Feld der Rentenversicherung und angrenzende Bereiche des Sozialrechts, soweit sie in der Beratungstätigkeit in den AuB-Stellen und den Auskünften durch die Versicherungsämter nachgefragt werden. Insbesondere in individuellen Lebenslagen, die mehrere Bereiche des Sozialgesetzbuches berühren, bedürfen die Bürgerinnen und Bürger der Auskunft, Information und Beratung. Beispielhaft gilt diese für komplexere Berufsbiographien und den Übergang von Erwerbstätigkeit in Erwerbsminderungs- und Altersrente. Die Versicherungsämter leisten diese Aufgabe der Orientierung und Unterstützung, sofern entsprechende Kapazitäten bereitstehen und das Angebot im jeweiligen kommunalen Umfeld bekannt ist.

Dabei ergeben sich, so die Ergebnisse dieser Studie, sehr unterschiedliche Ausprägungen der Auskunfts- und Beratungstätigkeit in einzelnen Regionen und Kommunen entsprechend der Präsenz von AuB-Stellen und Versicherungsämtern. An manchen Orten läuft der gesetzliche Auftrag der Versicherungsämter ins Leere, während er an anderer Stelle umfassend wahrgenommen wird.

Gleichzeitig besteht jedoch wenig Konsens über die aktuelle und künftige Bedeutung der Versicherungsämter, das Ausmaß des unbefriedigten Auskunfts- und Beratungsbedarfs, und vor allem bestehen erheblich divergierende Vorstellungen in Bezug auf die Weiterentwicklung der Versicherungsämter. Vor diesem Hintergrund hat die vorliegende Studie Handlungsoptionen vertieft diskutiert, welche den gesetzlichen Auftrag der Versicherungsämter in den Mittelpunkt stellen:

- Die Präzisierung des Auftrags der Versicherungsämter, etwa durch eine Klarstellung des Auftrags der Versicherungsämter im Sinne einer – in der Praxis heute bereits teilweise gelebten – Einheit von Auskunft und Beratung, erscheint aufgrund unterschiedlicher Positionen zwischen maßgeblichen Akteuren kaum realistisch. Allerdings stehen auch keine

massiveren Forderungen nach einem Wegfall der gesetzlichen Grundlage für die Versicherungsämter im Raum.

- Ebenso wenig realisierbar erscheint derzeit eine verbindliche Festlegung eines Mindeststandards für die angemessene Ausstattung der Versicherungsämter, um bestimmte Leistungen im Rahmen des gesetzlichen Auftrags in der Praxis erbringen zu können. Hier lehnen insbesondere die Kommunen Eingriffe in die Sphäre ihrer Selbstverwaltung ab, während es im bestehenden rechtlichen Rahmen keine Durchgriffsmöglichkeit des Bundes gibt.

Da auch eine Übertragung der umfassenden Auskunftspflicht und Beratungspflichten in die Verantwortung der Rentenversicherung ausscheidet, erscheint, trotz Kritik an einzelnen Aspekten, der Status Quo im Vergleich zu den Alternativen als die von vielen Akteuren bevorzugte Option. Die prinzipielle Unterstützung des Status Quo dominiert gegenüber kontroversen, teilweise gegensätzlichen Positionen zur jeweils wünschenswerten Entwicklung. Damit ist der Fortbestand des Status Quo des gesetzlichen Auftrags an die Versicherungsämter in der aktuellen Situation am wahrscheinlichsten, was jedoch in der Praxis weiterhin große Unterschiede in der Gestaltung der Versicherungsämter je nach Kommune, Kreis oder Land zulassen würde. Damit würden weiterhin unterschiedliche Präferenzen auf kommunaler Ebene ihren Niederschlag finden. Dies würde zwar nicht zur Stärkung der Auskunftsstellen dort führen, wo bereits jetzt ein Defizit besteht, es würde aber auch nicht die vorhandenen ausgebauten Versicherungsämter in Frage stellen.

6.2 Empfehlungen statt Mindeststandards

Angesichts der Tatsache, dass verbindliche Vorgaben für die Versicherungsämter angesichts der kommunalen Autonomie über die Einrichtung und Ausstattung von Versicherungsämtern faktisch ausscheiden, kommen nicht-verbindliche, stärker prozedurale Optionen in Betracht. So wäre etwa anzuregen, eine Möglichkeit zur laufenden gemeinsamen Erörterung über die Funktion, die Praxis und mögliche Problemlagen in der Auskunft und Beratung im deutschen Sozialstaat einzurichten. Dabei sollten alle beteiligten Akteure einbezogen werden, insbesondere die Arbeitsgemeinschaft der Versicherungsämter sowie Vertreter der Rentenversicherung, der kommunalen Spitzenverbände, der Länder als Aufsichtsebene und des Bundes sowie geeignete repräsentative Organisationen der Versicherten und Ratsuchenden.

Ein solches Gremium könnte sowohl eine prozessbezogene als auch eine substanzielle Bedeutung erlangen. Was die Prozesse angeht, so könnte in diesem Rahmen durch eine fortgesetzte gemeinsame Beobachtung und Bewertung des Auskunft- und Beratungsgeschehens mittelfristig möglicherweise eine Verständigung über Stärken, Schwächen und Handlungsbedarfe bei Auskunft und Beratung im Sozialstaat und damit über mögliche Verbesserungsmöglichkeiten erreicht werden. Damit ist die Erwartung verbunden, dass im Verlauf des Dialogprozesses die Akteure in bestimmten Fragen ihre Positionen verändern und sich einander annähern könnten.

Auf der substanziellen Seite wäre es demnach denkbar, auf der noch zu schaffenden Basis einer gemeinsamen Situationsanalyse gemeinsame Empfehlungen zur Organisation, Aktivität und Ausstattung der Auskunft- und Beratungskapazitäten im Sozialstaat, beispielsweise in Bezug auf die Rolle der Versicherungsämter, der AuB-Stellen der Rentenversicherung und anderer Beratungsstellen zu formulieren. Dies könnte etwa die Anforderungen an das Tätigkeitsspektrum und die personelle und anderweitige Ausstattung eines „guten“ Versicherungsamtes umfassen. Gleichwohl wären diese Empfehlungen nicht bindend und würden damit verschiedene Modelle weiterhin erlauben.

6.3 Weitere Alternativen

Über die bisher diskutierten Gestaltungsoptionen hinaus sind auch grundlegende Alternativen zum gegenwärtigen Status der Versicherungsämter als kommunale Einrichtungen mit einem definierten gesetzlichen Auftrag erwägenswert. denkbar,

So wäre es prinzipiell auch vorstellbar, eine eigenständige und sozialversicherungszweig-übergreifende Beratungsstruktur seitens des Bundes einzurichten und damit unabhängig von den kommunalen Versicherungsämtern zu entwickeln. Hier entstünde jedoch ein erheblicher zusätzlicher Aufwand für die Organisation und Finanzierung innerhalb der beitragsfinanzierten bzw. steuerlich bezuschussten Strukturen der Sozialversicherung.

In diesem Zusammenhang wäre etwa eine Verlagerung der umfassenden Auskunft (und Beratung) an die Rentenversicherung denkbar, sofern die AuB-Stellen dauerhaft und mit erhöhten Kapazitäten in der Fläche tätig sein könnten, gerade auch in kleineren Gemeinden und Städten. Dazu müssten die AuB-Stellen dauerhaft und generell zu einer solchen Tätigkeit verpflichtet und in die Lage versetzt werden. Möchte man aber den bisherigen Anspruch der Versicherungsämter an eine übergreifende und unabhängige, versichertenorientierte Auskunft und Beratung aufrecht erhalten, so müssten innerhalb der Rentenversicherung hierzu eigenständig und umfassend tätige Einheiten etabliert werden, welche alle Zweige der Sozialversicherung überblicken könnten, vergleichbar etwa der im Aufbau befindlichen lebensbegleitenden Berufsberatung in der Bundesagentur für Arbeit. Dies könnte allerdings zu einem schwierigen Spannungsverhältnis zwischen der Rentenversicherung als Leistungsträger und der Rentenversicherung als Träger der umfassenden Auskunft und Beratung führen, welches binnenorganisatorisch innerhalb der Rentenversicherung erst durch eine angemessene Trennung entschärft werden müsste.

Eine Alternative hierzu würde der Aufbau einer organisatorisch eigenständigen Beratungsstruktur oder Servicestelle darstellen, welche jedoch vermutlich mit noch größerem Ressourcenaufwand verbunden wäre. In diesem Zusammenhang wären auch die Erfahrungen mit früheren und gegenwärtigen vergleichbaren Strukturen wie den Gemeinsamen Servicestellen für Rehabilitation oder der Ergänzenden Unabhängigen Teilhabeberatung systematisch auszuwerten, um daraus geeignete Schlussfolgerungen zu ziehen.

Literaturverzeichnis

Brussig, Martin, Werner Eichhorst und Philipp Langer (2021): Versicherungsämter: eine explorative Studie über kommunale Beratungseinrichtungen zur Sozialversicherung – Kurzexpertise –. BMAS Forschungsbericht 577.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019): Zukunftsdialog – Ergebnisbericht Dialogphase.

Lipsky, Michael (1980): Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.

Wolff, Stephan und Claudia Puchta (2007): Realitäten zur Ansicht. Die Gruppendiskussion als Ort der Datenproduktion. De Gruyter.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.