Beratung als Bestandteil digitaler Verwaltungsleistungen mitdenken

Autor:innenteam:
Prof. Dr. Tanja Klenk (Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung – Sonderforschungszentrum),
Johannes Landstorfer (Deutscher Caritasverband e. V.)
Dr. Florian Theißing (Agora Digitale Transformation)
Karin Vorhoff (Deutscher Caritasverband e.V.)

Ausgangssituation

Die Digital-Empfehlungen der Sozialstaatskommission sollen Bürger:innen einen schnelleren und einfacheren Zugang zu Sozialleistungen ermöglichen. Die konsequente Digitalisierung wird dafür als zentraler Hebel angesehen. Die Kommission empfiehlt, ein digitales Sozialportal als zentralen Zugang zu den Sozialleistungen von Bund, Ländern und Kommunen bereitzustellen (One-Stop-Shop). Bürger:innen, die das digitale Angebot nicht eigenständig nutzen können, sollen hierzu Unterstützung vor Ort finden. Grundlage für das Sozialportal soll die Sozialplattform bilden, die das MAGS NRW in Zusammenarbeit mit dem BMAS federführend umgesetzt hat[1]. Wie die Unterstützung vor Ort realisiert werden soll, ist aktuell noch offen.

Mit diesem Papier wollen wir einen Beitrag zur praxistauglichen Gestaltung des digitalen Zugangs zu Sozialleistungen leisten. Wir argumentieren, dass Beratung als wesentlicher Handlungskontext bei der Gestaltung eines digitalen Sozialstaats mitgedacht werden muss, und geben Empfehlungen, wie dies geschehen kann.

Die Beratungsangebote der öffentlichen und freien Träger helfen bei der Bewältigung administrativer Anforderungen

Die Beratung im Rahmen eines Sozialrechtsverhältnisses obliegt zunächst den jeweils zuständigen Leistungsträgern[2], z. B. Jobcentern, Krankenkassen oder Sozialbehörden. Daneben existiert eine Vielfalt an Beratungsangeboten der freien Wohlfahrtspflege, wie etwa die „Allgemeine Sozialberatung“, die Schuldnerberatung, Wohnungslosenhilfe oder Migrationserstberatung. Als behördenunabhängige Anlaufstellen eröffnen sie Bürger:innen einen zusätzlichen Zugang zu Beratung und Unterstützung. In einigen sozialstaatlichen Handlungsfeldern stellt Beratung zudem eine eigenständige Leistung dar, etwa in der Schuldner- oder Suchtberatung sowie der Familien- und Erziehungsberatung.

Neben der Beratung zu individuellen Problemlagen unterstützen diese Beratungsstellen auch beim Zugang zu Sozialleistungen, indem sie die jeweiligen Problemlagen von Bürger:innen in die

[1] https://www.land.nrw/pressemitteilung/zentraler-digitaler-zugang-zu-sozialleistungen-die-sozialplattform-wird-zum

[2] Beratungspflicht nach § 14 Satz 1 SGB I

Logik standardisierter Verfahren zu übersetzen.[3] Beratung übernimmt damit eine wichtige Brückenfunktion, die sowohl für die Bürger:innen als auch für die Sozialstaatsverwaltung von Bedeutung ist – nicht zuletzt mit Blick auf die Richtigkeit und Vollständigkeit von Anträgen.

Digitaler Zugang zu Sozialleistungen: Ein neues Beratungsfeld

Mit der Digitalisierung des Sozialstaats erweitert sich diese Brückenfunktion: Nicht immer verfügen die Ratsuchenden über die notwendige Erfahrung im Umgang mit digitalen Verfahren, um Anträge selbstständig zu stellen. Auch fehlt es oft an der entsprechenden digitalen Ausstattung (Computer, datensichere WLAN-Zugänge, Speicher- oder Ausdruckmöglichkeiten etc.), aber auch Kompetenzen und Kenntnissen. Dementsprechend gewinnen in der Beratung Fragen und Probleme in Bezug auf die digitale Dimension der Antragsverfahren an Bedeutung.

Für Probleme mit digitalen Zugängen entstehen derzeit vielerorts spezielle Digitalberatungsangebote, wie etwa Digitallotsen[4] oder Assistenzen für die Nutzung von E-Government-Services[5]. In den Problemlagen von Ratsuchenden sind jedoch fachliche und digitale Fragen oft eng miteinander verknüpft. Sie brauchen daher Beratungsangebote, die bei fachlichen und digitalen Fragen gleichermaßen kompetent beraten und unterstützen können. Doch schränken vielerorts öffentliche Träger Zugänge zu sozialrechtlicher Beratung ein - auch mit Verweis auf digitale Zugänge.

Dementsprechend wenden sich Ratsuchende auch bei Problemen mit dem digitalen Zugang zu staatlichen Leistungen vermehrt an Beratungsstellen der freien Wohlfahrtspflege. So haben nach der Stichtagserhebung der Allgemeinen Sozialberatung der Caritas 42,6 Prozent der Ratsuchenden Schwierigkeiten mit digitalen Verfahren[6]; genannt werden fehlende Technik, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit[7]. Die Beratung kompensiert damit auch die Defizite digitaler Verwaltungsprozesse. Umgekehrt zeigen empirische Ergebnisse zur Versichertenberatung in der Deutschen Rentenversicherung sowie Erfahrungen aus anderen Bereichen der digitalen Verwaltung – etwa der Steuerverwaltung mit ihrer Einbindung von Lohnsteuerhilfevereinen und Steuerberater:innen –, dass digitale Verwaltungsverfahren insbesondere dort leistungsfähig sind, wo sie mit wirksamen Beratungs- und Unterstützungsstrukturen verbunden werden.

Die Beratungsangebote der freien Wohlfahrtspflege bilden damit an vielen Stellen bereits heute das „Front Office des digitalen Sozialstaats“.

Strukturelle Hindernisse erschweren eine effektive Organisation von Beratung

Bei der Wahrnehmung dieser neuen Rolle als Front Office des digitalen Sozialstaats sehen sich die niedrigschwellig angelegten Beratungsangebote der freien Träger mit erheblichen strukturellen Hindernissen konfrontiert.

So sind sie technisch und personell oft nicht auf diese veränderten, mancherorts auch gänzlich neuen Aufgaben vorbereitet. Veränderter, auch steigender Beratungsbedarf benötigt zusätzliche

[3] Siehe zur Rolle der Beratung für die Zugänglichkeit des Sozialstaats auch *Janda, Constanze (2024):* DIFIS-Studie 2024/9: Zugänglichkeit des Sozialstaats. Wege aus der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen, https://difis.org/publikationen/publikation/98

[4] Siehe bspw. https://www.hamburg.de/service/digital-lotsen-1063512

[5] Siehe https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl20/unterrichtungen/00300/unterrichtung-20-00327.pdf

[6] Deutscher Caritasverband, Stichtagserhebung zur Allgemeinen Sozialberatung 2024.

[7] Ebd.

Ressourcen (Personal, Ausstattung) und/oder technische Lösungen, die in den Finanzierungslogiken des Sozialrechts nicht leicht aufgestockt werden können. Zudem ist die IT-Ausstattung der beratenden Einrichtungen oft nicht darauf ausgelegt, dass Leistungsberechtigte eigenständig und/oder gemeinsam mit Berater:innen digitale Anträge bearbeiten können. Gleiches gilt für die Systemsicherung gegen Angriffe von außen.

Zugleich verändert sich das Rollenprofil der Berater:innen. Wirksame Beratung setzt künftig nicht nur sozialrechtliche Expertise voraus, sondern auch digitale Kompetenzen sowie ein Verständnis digitaler Verwaltungsprozesse – Kompetenzen, über die die Berater:innen nicht zwangsläufig verfügen und die ihnen aktuell auch nicht systematisch vermittelt werden. Auch die Nutzung von KI verändert Sozialberatung erheblich: Ratsuchende kommen bisweilen mit anderen Ansprüchen und (Vor-)Kenntnissen in die Beratung, so dass in der Beratung Fehlinformationen aufgeklärt werden müssen.

Außerdem werden digitale Antragsverfahren für Sozialleistungen im Allgemeinen als „1-zu-1" Interaktion zwischen Antragstellenden und Sozialbehörde entwickelt und blenden in ihrer Gestaltung weitgehend aus, dass die Beantragung von Leistungen in vielen Fällen in einen Beratungskontext eingebunden ist, an dem mehrere Akteure beteiligt sind. Dies bringt bei der unterstützten Antragstellung im Zuge von Beratungsgesprächen vielfältige und gravierende Probleme mit sich:

- Digitale Antragsverfahren für Sozialleistungen sehen bislang nicht durchgängig Möglichkeiten vor, Dritte zur stellvertretenden Antragstellung zu bevollmächtigen oder sie in die gemeinsame Bearbeitung von Anträgen einzubeziehen. Da eine digitale Antragstellung „im Auftrag von" oder „mit Unterstützung durch" nicht vorgesehen ist, offenbaren Leistungsberechtigte ihren Berater:innen Passwörter oder andere Authentifizierungsmerkmale oder gewähren ihnen Zugang zu ihren privaten E-Mail-Konten.
- Digitale Rückmeldungen der Behörden, etwa zu fehlenden Nachweisen, gehen in Nutzerkonten oder E-Mail-Postfächern der Leistungsberechtigten ein. Der Zugang zu diesen Rückmeldungen kann für Leistungsberechtigte durch technische Hürden (Hard-, Software, sichere Datenzugänge und -Volumen, Anforderungen an digitales Dokumentenmanagement etc.), durch die Komplexität digitaler Verfahren und behördlicher Kommunikation sowie durch mangelnde Barrierefreiheit erschwert sein.
- Weil digitale Antragsverfahren oft kein Zwischenspeichern erlauben, gehen bereits erfasste Eingaben verloren, wenn ein Beratungstermin unterbrochen oder das digitale Endgerät gewechselt wird.
- Menschen im Leistungsbezug tun sich oftmals schwerer mit der Einlösung der Anforderungen von Datenschutz und persönlicher Datensicherheit (man denke hier nur an Verfahren der 2-Faktor-Authentifizierung, digitale Speichersysteme und dauerhafte Zugangssicherung) oder auch hinsichtlich der Medienkompetenz.

Handlungsempfehlungen

Beratungseinrichtungen als Front Office des digitalen Sozialstaates institutionalisieren

Die Kommission zur Sozialstaatsreform empfiehlt die Einrichtung gebündelter Erstanlaufstellen vor Ort, die Auskünfte erteilen, Anträge annehmen und bei der digitalen Beantragung unterstützen. Als Vorbild nennt die Kommission kommunale Einrichtungen. Doch dieses Angebot sollte nicht nur behördenintern gedacht werden. Die Beratungsangebote der Freien Wohlfahrtspflege leisten bereits eine rechtskreisübergreifende Beratung mit Unterstützung bei der Antragstellung – wohnortnah und ohne Zugangsvoraussetzung und auch im digitalen Raum (Online-Beratung). Die Einbindung der Freien Wohlfahrtspflege stärkt zugleich das Wunsch- und Wahlrecht der Bürger:innen und trägt dazu bei, die Vielfalt lebensweltlich verankerter und weltanschaulich unterschiedlich geprägter Beratungsangebote im Sozialstaat zu erhalten. Ihre erweiterte Rolle, umfassende Beratung und Unterstützung bei der Inanspruchnahme digitaler Sozialleistungen aus einer Hand anzubieten, sollte institutionell gefestigt und entsprechend den damit verbundenen personellen und technischen Anforderungen finanziell abgesichert werden.

Digitalen Zugang zu Sozialleistungen „beratungsfreundlich“ gestalten

Bei der Gestaltung der digitalen Infrastrukturen und Prozesse der Sozialverwaltung muss der Beratungskontext mitgedacht werden. Sie müssen so gestaltet sein, dass die digitale Beantragung von Sozialleistungen in Interaktion von Leistungsberechtigten und Berater:innen nutzendenfreundlich, sicher und unter Gewährleistung der Autonomie und des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Leistungsberechtigten möglich ist. Dies beinhaltet insbesondere:

- Digitale Werkzeuge zur Authentifizierung, Nachweisübermittlung und Kommunikation zwischen Leistungsberechtigten und Sozialbehörden wie Bürger:innenkonten oder die EUDI Wallet müssen so gestaltet sein, dass sie einen Zugang zu digitalen Antragsprozessen „im Auftrag von“ oder „unterstützt durch“ einfach, sicher und unter Wahrung des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten ermöglichen.
- Berater:innen müssen unter Wahrung des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten auf relevante Verwaltungsdaten zugreifen können. Datenschutz und Datennutzung müssen so ausgestaltet werden, dass sie sowohl den Schutz persönlicher Daten als auch eine qualitativ hochwertige Beratung ermöglichen. Die Träger der beratenden Dienste und Einrichtungen brauchen wiederum Verfahren und eine technische Ausstattung (mit entsprechenden Refinanzierungsmöglichkeiten), die Haftungsrisiken begrenzen, die aus der Unterstützung Ratsuchender im digitalen Raum und bei digitalen Prozessen erwachsen können.
- Leistungsberechtigte und Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege sollten von Beginn an verbindlich an der Entwicklung digitaler Verfahren der Sozialverwaltung beteiligt werden, um Praxiswissen einzubringen und das Wunsch- und Wahlrecht zu stärken.

Berater:innen für ihre zusätzliche Rolle als „Digital-Lots:innen“ qualifizieren

Wirksame Beratung setzt künftig nicht nur sozialrechtliche Expertise voraus, sondern auch digitale Kompetenzen sowie ein Verständnis digitaler Verwaltungsprozesse. Berater:innen werden zunehmend zu Lots:innen durch digitale Verfahren und zu Unterstützer:innen bei der Nutzung digitaler Verwaltungsangebote. Dafür müssen Qualifikationsprofile für digitale Beratung geklärt und entsprechende Qualifizierungsangebote in Ausbildung wie in der beruflichen Fortbildung gewährleistet und finanziert werden.