

Handlungsempfehlungen für Kommunen im Bereich des SGB II

*Dr. Helmut Hartmann, con_sens – Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH,
Hamburg*

Stand: Januar 2008

Vorbemerkung zum SGB II

Mit dem Inkrafttreten des Sozialgesetzbuches II („Hartz IV“) am 01.01.2005 hat der Bundesgesetzgeber die Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe in eine neue „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ vorgenommen. Adressat der Grundsicherung sind erwerbsfähige Personen und die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaften lebenden Angehörigen, die ihren notwendigen Lebensunterhalt allein nicht bestreiten können. Die Grundsicherung umfasst neben der Sicherung des Lebensunterhalts Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit dem Ziel, die Hilfebedürftigen wieder in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren.

Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende sind nach § 6 SGB II die Bundesagentur für Arbeit und die kreisfreien Städte und Kreise, Letztere für die sozialen Leistungen und die Kosten der Unterkunft (§§ 16 Abs. 2 S. 2, Nr. 1 – 4, §§ 22 und 23 Abs.3). Die Organisation der Ausführung der Aufgaben nach dem SGB II ist in drei Typen eingeteilt:

- 1) Arbeitsgemeinschaften (ARGE) (§ 44 b SGB II) von Arbeitsagenturen und kreisfreien Städten bzw. Landkreisen; derzeit gibt es ca. 350 ARGEen.
- 2) Zugelassene kommunale Träger („Optionskommunen“) im Rahmen der Experimentierklausel nach § 6a SGB II – maximal 69.
- 3) Getrennte Trägerschaften, d. h. eigenständige Durchführung der Aufgaben jeweils durch die Arbeitsagentur und die Kommune entsprechend der gesetzlichen Aufgabenteilung; die getrennte Trägerschaft findet sich derzeit in ca. 20 Kommunen.

Die jetzige Organisation der Durchführung des SGB II, insbesondere die Zulassung der alleinigen kommunalen Trägerschaft, ist auf sechs Jahre bis Ende 2010 projektiert.

Die finanziellen Aufwendungen für das SGB II¹ trägt der Bund für alle ihm zugewiesenen Aufgaben und für 29,1 % der Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II. Die Kommunen tragen alle Aufwendungen für die ihnen zugewiesenen Aufgaben (soziale Leistungen) sowie für 70,9 % der Kosten der Unterkunft; insgesamt wurden für das SGB II im Jahr 2006 etwa 48 Mrd. Euro aufgewendet, davon trägt etwa 70 bis 75 % der Bund, die anderen Aufwendungen tragen die Kommunen.

¹ Die folgenden Finanzaufgaben und Finanzierungsanteile beziehen sich auf das Jahr 2006 und können sich verändern.

Rolle und grundsätzliche Aufgaben der Kommunen im SGB II

Insgesamt 439 kreisfreie Städte und Landkreise in Deutschland (im Folgenden auch kurz „Kommunen“ genannt) erhalten durch das SGB II eine eigenständige Aufgabenstellung, sie sind zudem mit ca. 25 bis 30 % an der Finanzierung² beteiligt. Es ist der ausdrückliche Wille des Gesetzgebers, dass sich die Kommunen bei der Ausführung des SGB II engagieren, daher wurde die finanzielle Beteiligung an den Grundkosten der Sicherung des Lebensunterhalts (mit der überwiegenden Kostenübernahme bei den Unterkunftskosten) in das Gesetz explizit aufgenommen.

Praktisch und organisatorisch manifestiert sich die Aufgabenwahrnehmung für die Kommunen

- bei den Arbeitsgemeinschaften in der „Trägerversammlung“, bestehend aus der Arbeitsagentur und der Kommune als Träger, oder
- bei den Optionskommunen in der eigenen Regie der Aufgabenwahrnehmung, oder
- bei getrennten Trägerschaften auf die eigenständige Durchführung der kommunalen Aufgaben, die allerdings auch Absprachen mit der Arbeitsagentur voraussetzt.

Die erste und wesentliche Handlungsempfehlung für alle Kommunen besteht darin, die Durchführung des SGB II als Bestandteil der kommunalen Aufgaben zu verstehen. Nicht allein wegen des kommunalen Finanzierungsanteils, sondern auch im Hinblick auf die betroffenen Personengruppen, die zugleich vielfach Adressat der kommunalen Daseinsvorsorge sind, ist das SGB II ein integrales Handlungsfeld kommunalen Wirkens. Die Planung und Steuerung, die Beobachtung der operativen Umsetzung, die Bewertung und nicht zuletzt die Kommunikation der Umsetzung des SGB II nach innen und außen sind aus kommunaler Perspektive mit zu gestalten.

Die Kommunen sind in mehrfacher Hinsicht von der Umsetzung des SGB II betroffen:

- in **finanzieller Hinsicht**: Allein die Kosten der Unterkunft und Heizung für SGB II-Haushalte erzeugten im Jahr 2006 finanzielle Aufwendungen von 11,45 Mrd. €, davon hat der Bund lediglich 3,3 Mrd. € getragen.³ Hinzu kommt, dass die Verringerung der Leistungen zum Lebensunterhalt im Einzelfall, zum Beispiel durch Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung des Hilfebedürftigen, zunächst die Aufwendungen des Bundes für den Lebensunterhalt reduziert, bevor die Aufwendungen für die Unterkunftskosten sinken.
- Die derzeit etwa 7,3 Mio. Bezieher von Leistungen nach dem SGB II (einschl. Sozialgeld) leben in den Kommunen und sind auf weitere Leistungen der **kommunalen Daseinsvorsorge** angewiesen. Ein hoher Anteil von Hilfebedürftigen nach dem SGB

² Der genaue Finanzierungsanteil lässt sich nicht ermitteln, da für die im Rahmen des SGB II erbrachten sozialen Leistungen (Kinderbetreuung, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung, Suchtberatung nach § 16, 2, Nr. 1 - 4) exakte Daten nicht verfügbar sind.

³ Nachrichtlich: Im Jahr vor der Einführung des SGB II, in 2004, haben die Kommunen insgesamt 11,2 Mrd. € für die offene Sozialhilfe aufgewendet.

II, insbesondere ihre Konzentration in benachteiligten Gebieten oder Stadtteilen, hat erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Politik.

- Die Tätigkeit eines SGB II-Trägers zur Integration Langzeitarbeitsloser in den allgemeinen Arbeitsmarkt oder zumindest der Erhalt ihrer Beschäftigungsfähigkeit ist ein wirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer **Standortfaktor**. Ob und inwieweit das SGB II erfolgreich ist, liegt im ureigenen kommunalen Interesse.

Sicher lassen sich noch weitere Gründe nennen – als Schlussfolgerung kann festgehalten werden, dass die Kommune sich mit Blick auf das SGB II strategisch aufstellen und entsprechend handeln sollte.

Die Feststellung, die kommunalen Belange seien bereits mit der Vertretung hochrangiger Personen in der Trägerversammlung einer ARGE ausreichend gesichert, darf hinterfragt werden. Oft sind verschiedene kommunale Ämter (Soziales, Familie, Jugend, Wirtschaftsförderung, Schule usw.) mehr oder weniger vom SGB II betroffen, und die Bündelung der Interessen bzw. auch der Schnittstellen zwischen Kommune und SGB II-Träger ist ein wichtiger Arbeitsschritt, den ein kommunaler Vertreter nicht quasi nebenbei erledigen kann. Zudem findet die Zusammenarbeit zwischen einer ARGE und der Kommune nicht allein in der Trägerversammlung statt: Meist sind zahlreiche Schnittstellen zu kommunalen Ämtern und deren Aufgaben vorhanden.

Für die Optionskommune stellt das SGB II eine besondere Herausforderung dar. Die Umsetzung des SGB II in eigener Regie steht nicht nur aus kommunalem Interesse unter Erfolgszwang, die „Option“ – so das Kürzel für die zugelassene kommunale Trägerschaft – erfährt weit über die Kommune hinaus ein hohes fachliches und öffentliches Interesse.

Es sind zwei Hinweise zu geben, die der Rolle der Kommunen im Kontext des SGB II gerecht werden könnten:

- a) Die Erstellung eines **kommunalen strategischen Konzepts** für die Umsetzung des SGB II kann die vielfältigen Interessen und Berührungspunkte zwischen der Kommune und diesem Bundesgesetz bündeln, koordinieren und gestalten helfen. Insbesondere für größere Kommunen mit komplexen Verwaltungsstrukturen ist dieses Konzept sicherlich hilfreich.
- b) Die Einrichtung einer **kommunalen Steuerungsstelle SGB II** kann die Verknüpfungen zwischen dem SGB II und den kommunalen Aktivitäten bewusst machen, koordinieren und beeinflussen; sie stellt außerdem in gewissem Sinne das „Controlling“ der SGB-Umsetzung aus kommunaler Perspektive dar und schafft damit eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Verwaltungsführung und politische Gremien.

Natürlich kann es bei diesen Hinweisen nicht um den Aufbau neuer bürokratischer Strukturen gehen. Angesichts der fiskalischen und gesellschaftspolitischen Bedeutung des SGB II für die Kommune sind diese Einrichtungen aber durchaus gerechtfertigt.

Organisation der Steuerung und des Monitoring

Eine kommunale Steuerungsstelle SGB II sollte bei einem Fachamt oder Fachdienst angesiedelt sein, um das fachliche kommunale Know-how nutzen zu können und die Steuerung nicht als rein finanztechnische Abwicklung misszuverstehen. Steuerung und Monitoring der Umsetzung des SGB II hat die Vielfalt der Verflechtungen kommunaler Aufgaben im Bereich Soziales, Jugend, Familie, Schule usw. mit der Grundsicherung für Arbeitslose im Blick zu halten – die Steuerung der kommunalen Kosten und auch die Bereitstellung kommunalen Personals für die ARGE werden gleichwohl als Kerninteressen besondere Beachtung finden.

Die Steuerung des SGB II durch die Bundesebene hat Neuland betreten. Zum ersten Mal wird in einem Bundesgesetz gegenüber den Trägern (Bundesagentur für Arbeit, Kommunen) von Zielsteuerung gesprochen. In § 48 SGB II heißt es dazu:

Im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen soll das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit der Bundesagentur Vereinbarungen zur Erreichung der Ziele nach diesem Buch abschließen. Die Vereinbarungen können

- 1. erforderliche Genehmigungen oder Zustimmungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ersetzen,*
- 2. die Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sowie für Verwaltungskosten zulassen.*

Die praktische Umsetzung der Zielsteuerung erfolgt nicht ohne Anfangsschwierigkeiten und Widersprüche. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat bundesweit fünf Ziele vorgegeben: die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt (für alle Hilfebedürftigen und besonders für die Gruppe unter 25 Jahren), die Senkung der Ausgaben für die Leistungen zum Lebensunterhalt, die Sicherstellung des Lebensunterhaltes sowie die Ziele Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit. Ferner gibt es einen bundesweit einheitlichen Kennzahlenkatalog, in dem die Ziele und andere Indikatoren abgebildet sind. Im „interregionalen Kennzahlenvergleich“ werden die Daten von der Bundesagentur für Arbeit im Internet bereitgestellt.

Die Kommunen haben sich vielfach in diese Zielsteuerung eingebracht und eigenständig weitere Ziele formuliert, zum Beispiel Ziele im Hinblick auf die Senkung der Kosten der Unterkunft. Es kann aus kommunaler Sicht nicht darum gehen, viele weitere Ziele zu formulieren, sondern die Verfolgung aller Ziele durch die ARGE (im Fall der Optionskommune: der beauftragten eigenen Organisation), einschließlich der spezifisch kommunalen Ziele, mit zu beobachten und zu begleiten.

Die kommunale Steuerung des SGB II sollte sich in die bestehende Zielsteuerung einbringen, darf sich aber nicht darauf beschränken. Eine für den SGB II-Bereich geeignete Methodik der Zielsteuerung ist noch zu finden; die von der Bundesagentur für Arbeit praktizierte Methodik (dazu gehören z. B. Zielnachhaltedialoge) kann man durchaus auch kritisch bewerten – auf jeden Fall liegt hier ein breit angewendetes Verfahren vor. Eine Kommune sollte im Dialog mit der ARGE und geeigneten weiteren Akteuren in breiter Form die Vernetzung der ARGE im kommunalen Geflecht der sozialen Dienste und Einrichtungen befördern.

Neben den organisatorischen Voraussetzungen („Steuerungsstelle“), der Nutzung der Steuerungsinstrumente (Zielsteuerung, Kennzahlenvergleich) und der Einbindung der ARGE in den kommunalen Kontext sind noch Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit zu benennen. Nicht selten steht in den politischen Gremien (Stadtrat, Kreistag) die Tätigkeit des SGB II-Trägers auf der Tagesordnung, ebenso ist ein örtlich unterschiedlich ausgeprägtes und im Zeitverlauf schwankendes Interesse der Medien an der Umsetzung des SGB II zu konstatieren. Hier sollte die Kommune – auch wenn ARGE und Arbeitsagentur bereits tätig sind – in geeigneten Formen eigene Anstrengungen und Aktivitäten entfalten – es sind die eigenen Bürger/innen, deren Arbeitslosigkeit bzw. Hilfebedürftigkeit zur Debatte steht.

Finanzielle Interessen der Kommune im Fokus

Das SGB II definiert neben der Eigenschaft der Kommune als (eingeschränktem) Träger der Grundsicherung für Arbeitslose die finanzielle Beteiligung der Kommunen an den Aufwendungen für die Durchführung. Dabei verfolgt der Gesetzgeber die Absicht, über die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der Unterkunft und Heizung für Bedarfsgemeinschaften im Rahmen des SGB II ein finanzielles Interesse der Kommunen dafür zu schaffen, das Gesamtziel der Grundsicherung – die Reduzierung der Aufwendungen für die Sicherung des Lebensunterhalts – aktiv mit anzustreben. Ob und wie diese Anreizfunktion wirken kann, soll im nachfolgenden Abschnitt kurz angesprochen werden.

Aus fiskalischer Sicht sind für eine Kommune beim SGB II folgende Kostenpositionen relevant:

- die Kosten für Unterkunft und Heizung, die von den Kommunen zu 70,9 % getragen werden;
- die Aufwendungen für weitere soziale Leistungen nach § 16 Abs. 2, die Kinderbetreuung, die häusliche Pflege von Angehörigen, die Schuldnerberatung, die psychosoziale Betreuung und die Suchtberatung, soweit diese Leistungen für die Eingliederung in das Erwerbsleben erforderlich sind;
- die Aufwendungen für die Erstausrüstung der Wohnung, bei Mutterschaft sowie Aufwendungen für mehrtägige Klassenfahrten (§ 23 Abs. 3);
- die anteiligen Verwaltungskosten („kommunaler Finanzierungsanteil“), die entweder über eine Pauschale (derzeit 12,6 %) oder nach empirisch untersuchter Kostenaufteilung zu tragen sind.

Insbesondere die zweite Position, die weiteren sozialen Leistungen, lassen sich derzeit nach Umfang und Aufwand kaum exakt beziffern, weil die Daten dafür fehlen. Eine in der Kommune dafür vorgehaltene soziale Infrastruktur, die etwa primär durch Zuwendungen finanziert ist, lässt sich schwer nach der Relevanz für das SGB II differenzieren. Sofern nicht spezifische organisatorische Vorkehrungen getroffen sind (zum Beispiel kann die ARGE von der Kommune ein Budget für diese Leistungen erhalten und bedarfsbezogen einsetzen und

abrechnen), ist man auf Schätzwerte angewiesen. Die einfache Zählung, wie viele SGB II-Bezieher eine kommunal finanzierte Schuldnerberatung erhalten, genügt dabei nicht, weil nicht sicher ist, ob in jedem Fall die Erforderlichkeit für die Integration in das Erwerbsleben gegeben war.

Für die fiskalische Perspektive ist die Schnittstelle zwischen SGB II und SGB XII, der Grundsicherung bei Erwerbsunfähigkeit und im Alter, zu erwähnen. Mit der Ablösung der alten Sozialhilfe (Bundessozialhilfegesetz – BSHG) und der Arbeitslosenhilfe sind zum 01.01.2005 ca. 95 % der früheren Empfänger laufender Sozialhilfe in die SGB II-Grundsicherung übergegangen. Bei den verbleibenden Beziehern von Sozialhilfe war die Anforderung der Erwerbsfähigkeit (definiert entsprechend der Rentenversicherungsregelung als Fähigkeit, mindestens drei Stunden am Tag zu arbeiten) nicht gegeben. Verschiebungen zwischen dem SGB II und dem SGB XII, dass die Zahl der Erwerbsfähigen (im Sinne des SGB II) steigt oder sinkt, kann es zukünftig noch geben. Die Kosten des SGB XII werden ganz von der Kommune getragen, die des SGB II überwiegend vom Bund.

Die fiskalisch wichtigsten Positionen sind die Kosten für Unterkunft und Heizung sowie der kommunale Finanzierungsanteil an den Verwaltungskosten. Bei der letzteren Position wird entweder die Pauschale von 12,6 % zugrunde gelegt, oder es ist eine differenzierte Berechnung vorzunehmen, wenn die tatsächlichen Kosten abweichend von der Pauschale geltend gemacht werden sollen.⁴

Kosten der Unterkunft und Heizung

Intention des Gesetzgebers beim SGB II war es, die Kommunen mit der Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung an den sog. passiven Leistungen (Leistungen zum Lebensunterhalt für Empfänger der Grundsicherung für Arbeitssuchende) zu beteiligen, um ein eigenes kommunales Interesse an der Aufgabe zu konstituieren. Die Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft und Heizung stellen einen relativ stetig steigenden Anteil an den Transferleistungen dar, in einigen Kommunen wird dafür schon etwa genauso viel gezahlt wie für den anderen Teil der Transferleistungen. Dies hängt damit zusammen, dass Einkommen der Bedarfsgemeinschaften, z. B. aus aufgenommener Erwerbstätigkeit, zunächst von dem vom Bund getragenen Anteil an den Transferleistungen abgezogen wird, bevor die Kosten der Unterkunft entsprechend gemindert werden. Die Tatsache, dass ein stets wachsender Anteil der erwerbsfähigen Bezieher von Leistungen der Grundsicherung noch ein (ggf. nur geringes) Einkommen aus Erwerbstätigkeit (derzeit knapp 25 %) beziehen, verstärkt diese Tendenz.

Die Notwendigkeit für Kommunen, aus fiskalischer Sicht insbesondere auf die Leistungsart „Erstattung der angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung“ zu achten und hier steuernd tätig zu werden, ist offenkundig. Da die Kommunen die Ausgestaltung dessen, was

⁴ Die Ermittlung eines von der Pauschale abweichenden kommunalen Finanzierungsanteils kann nicht beliebig erfolgen, wenn sie vom Bund anerkannt werden soll. Bisher hat nur die Beratungsfirma *con_sens* in Hamburg ein empirisch fundiertes Berechnungsverfahren entwickelt, das den geforderten Standards genügt.

als Angemessenheit der Kosten der Unterkunft gilt, im gegebenen rechtlichen Rahmen gestalten können, ergeben sich weitere Handlungsmöglichkeiten.

Es bestehen vor allem drei Ansätze zur Steuerung der Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft und Heizung:

- Festlegung der Mietobergrenzen (angemessene Wohnungsgröße und Mietpreis pro qm);
- Festlegung der Grenzen für die Erstattung der Heizkosten bzw. der Umgang mit Heizkostennachzahlungen;
- Förderung der Beendigung der Hilfebedürftigkeit bei Bedarfsgemeinschaften verbunden mit dem Wegfall der Erstattung von Unterkunftskosten.

Auf Einzelaspekte dieser Thematik wie z. B. das Verfahren bei entstandenen Mietschulden u. a. wird hier nicht eingegangen.

Die Steuerungsmöglichkeiten bei der Festlegung der Mietobergrenzen, bis zu denen eine Erstattung erfolgt, müssen sich im Rahmen rechtlicher Erfordernisse bewegen. Letztere sind inzwischen durch die Rechtsprechung weitgehend konkretisiert und gefestigt. Die – nach Haushaltsgröße gestaffelten – angemessenen Wohnflächen sind bundesweit mehr oder weniger definiert, die Höhe des angemessenen Mietpreises hat den örtlichen Gegebenheiten auf dem Wohnungsmarkt zu entsprechen. Der angemessene Mietpreis ist – wenn man die Rechtslage so weit zusammenfassen darf – mit Sorgfalt empirisch zu ermitteln, d. h. er muss die tatsächlichen Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt für Neumieten widerspiegeln.

Analog zur Festlegung der Mietobergrenze kann dies für die Erstattung der Heizkosten definiert werden. Für die Steuerung aus der Sicht der Kommune gilt, gegenüber dem Träger des SGB II (also der ARGE oder der eigenen kommunalen Abteilung im Fall der Option oder der getrennten Trägerschaft) folgende Schritte umzusetzen:

1. Klare, einfache und leicht umsetzbare **fachliche Weisungen** zum Umgang mit den Kosten der Unterkunft und Heizung sind zu erstellen und den für die Leistungsgewährung befassen Verwaltungskräften zeitnah verfügbar zu machen (und zeitnah zu aktualisieren).
2. Transparente und jeweils aktuelle Daten über die **Einhaltung der Weisungen** (also z. B. Daten über Anzahl und Ausmaß der Überschreitungen der Mietobergrenzen) müssen der Kommune zur Verfügung stehen.

Fiskalisch bedeutsamer ist für eine Kommune derzeit die Beförderung des vollständigen Herauslösens von Bedarfsgemeinschaften aus dem Hilfebezug – hier entsteht zweifellos der größte Effekt im Hinblick auf die Kostensenkung (und parallel dazu im Hinblick auf die Zielsetzung der Grundsicherung). Damit ist klar, dass sich die Kommune nicht aus der Aufgabe der Steuerung der Arbeit der ARGE (analog der kommunalen Abteilung im Fall der Option)⁵

⁵ Im Fall der getrennten Trägerschaft befindet sich die Kommune in diesem Punkt im strategischen Nachteil, da hier allein die Arbeitsagentur die Gewährung aktivierender und vermittelnder Dienstleistungen steuert.

heraushalten kann. Vor allem zwei Faktoren sind für die Kommune in diesem Kontext bedeutsam:

- Die nachhaltige und **vollständige Integration** von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern nach dem SGB II sollte das prioritäre Ziel der ARGE aus kommunaler Interessensicht sein. Die teilweise Integration (z. B. ergänzende Beschäftigung) oder lediglich die Aktivierung durch Teilnahme an Beschäftigungsmaßnahmen reduzieren die Kosten der Unterkunft nicht oder nur wenig – diese Wege sind also auch auf die vollständige Integration auszurichten.
- Die **Auswahl der Maßnahmen** zur Aktivierung oder Beschäftigung von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern tangiert – hier einmal nur fiskalisch betrachtet – das kommunale Interesse. Zusatzjobs (sog. 1 Euro-Jobs) oder andere Aktivierungsmaßnahmen verändern an den Kosten der Unterkunft nichts oder wenig. Lediglich bei der sog. Entgeltvariante, also der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Hilfebeziehern (im SGB II nach § 16 Abs. 1 mit Rückgriff auf die Regelungen des SGB III möglich), würde meist auch die Erstattung der Unterkunftskosten entfallen – dieses Instrument möchte der Gesetzgeber aber nur in geringem Umfang angewendet sehen, weil hier relativ viele Eingliederungsmittel für wenige Adressaten gebunden werden.

Über diese Ansatzpunkte hinaus hat sich gezeigt, dass auch die internen Organisationsstrukturen und Prozessabläufe einer ARGE die Qualität der Dienstleistungen und deren Ergebnisse sowie auch die von der Kommune anteilig zu tragenden Verwaltungskosten beeinflussen und damit auf die kommunalen Kosten bei der Umsetzung des SGB II durchschlagen.

Vernetzung sozialer Dienstleistungen

Die Integration von Langzeitarbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt bedarf in der Mehrheit der heutigen Leistungsfälle nicht allein berufsqualifizierender oder beschäftigungsfördernder Maßnahmen, sondern soziale Leistungen wie Kinderbetreuung, Schuldnerberatung, Suchtberatung u. a. sind wichtige Stützen auf dem Weg zur Integration. Dieses Aufgabenfeld ist nach § 16 Abs. 2 SGB II den Kommunen zugeordnet.

Ganz allgemein lassen sich zwei Betrachtungsweisen unterscheiden: Wie kann die Kommune ihre soziale Infrastruktur und ihre sozialen Dienstleistungen so gestalten oder orientieren, dass der ARGE größere Erfolgchancen eröffnet werden? Wie kann das SGB II mit seinen Aufgaben und Ressourcen in der Weise mit der kommunalen sozialen Infrastruktur vernetzt werden, dass daraus Synergien und insgesamt eine größere Wirksamkeit der Beschäftigungsförderung sowie der sozialen Dienste und Hilfen entstehen?

Beide Fragestellungen hängen naturgemäß eng zusammen; praktisch sind zum Beispiel folgende Themen zu erörtern:

- **Transparenz** der kommunalen Leistungen: In welchem Umfang und mit welchen

Effekten tragen kommunale soziale Hilfen zum Erfolg des SGB II bei?

- **Schnittstellenorganisation:** Wie wirken kommunale Leistungen und Aktivitäten der Kommunen zusammen, zum Beispiel in der Jugendhilfe oder bei der Organisation der Zusatzjobs in kommunalen (oder von der Kommune geförderten) Einrichtungen und Diensten?
- **Wirkungsanalyse** des SGB II auf kommunale Strukturen des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenlebens, insbesondere mit Blick auf bestimmte Sozialräume.

Vergleichsweise starke Berührungspunkte gibt es zwischen dem SGB II und der Jugendberufshilfe des SGB VIII – in beiden Gesetzen geht es um die Integration von benachteiligten Jugendlichen in Ausbildung bzw. Beruf. Kommunen haben auf die Einführung des SGB II bisher unterschiedlich reagiert. Während in einigen Kommunen die Jugendberufshilfe fast bedeutungslos geworden ist, um alle entsprechenden Aufgaben beim SGB II-Träger zu konzentrieren, haben andere Kommunen Jugendberufshilfe und SGB II-Aktivitäten für Personen unter 25 Jahre in ein sinnvolles Gesamtkonzept integriert. Zu vermeiden sind auf jeden Fall Strukturen des „Nebeneinander“ oder gar Doppelstrukturen.

Im Bereich der sozialen Vernetzung von Dienstleistungen durch die Schaffung von Transparenz, die Organisation von Schnittstellen und die Bildung von Synergien ist auf kommunaler Ebene noch viel zu tun. Es handelt sich auch um keine leichte Aufgabe, weil vielfach langjährige örtliche Strukturen betroffen sind.

Das Beispiel der Herstellung von Transparenz bei sozialen Leistungen kann exemplarisch sein. Sowohl eine ARGE als auch die Kommune ist interessiert daran zu wissen, in welchem Ausmaß und wie kommunale Dienstleistungen und Aktivitäten des SGB II-Trägers für die Integration zusammenwirken. Diese Transparenz ist nicht immer kurzfristig zu schaffen, da in diesem Feld meistens Träger der Freien Wohlfahrtspflege tätig sind, die aus eigener Initiative, mit Unterstützung der Kommune (im Rahmen des Zuwendungsrechts) oder auf Basis konkreter Leistungsverträge mit Kommunen agieren. Oft sind alle drei Formen nebeneinander vertreten. Die statistische Erfassung von SGB II-Hilfebeziehern bei Einrichtungen oder Diensten der Kommune oder der Freien Träger der Wohlfahrtspflege ist schon nicht einfach umzusetzen (z. B. sind Regeln des Datenschutzes zu beachten). Aber selbst die Verfügbarkeit solcher Zahlen sagt noch nicht unbedingt etwas darüber aus, ob eine soziale Hilfe die Integration in den Arbeitsmarkt ermöglicht hat. Ein erwerbsfähiger Hilfebedürftiger nach dem SGB II kann verschuldet sein und eine Schuldnerberatung nutzen, dies muss aber seine Arbeitssuche nicht unmittelbar tangieren.

Ob die räumliche Integration kommunaler sozialer Hilfen und Dienste in einem Job-Center („alles unter einem Dach“) in allen Fällen notwendig und nützlich ist, wird – durchaus mit guten Gründen – bestritten. Der finanzielle Zusammenhang kann – wie zum Beispiel bei der Stadt Offenbach – durch die Bereitstellung eines kommunalen Budgets für soziale Leistungen in der Regie der ARGE erfolgen. Generelle Empfehlungen können hier allerdings nicht gegeben werden, einerseits weil örtliche Gegebenheiten sehr unterschiedlich sein können und andererseits weil die Suche nach „guter Praxis“ noch stattfindet.

Die Vernetzung sozialer Dienstleistungen mit der Umsetzung des SGB II auf kommunaler Ebene ist eine wichtige Herausforderung – eine Kommune sollte sich auf jeden Fall Klarheit über die heutigen tatsächlichen Strukturen und Prozesse verschaffen und über ein strategisches Konzept zur Weiterentwicklung der Vernetzung verfügen.

Sozialplanung und Wirkungsanalyse

Spätestens seit den 90er Jahren stellt sich für alle Kommunen die Frage, wie sie ihre sozialen Hilfen und Dienste kosteneffizient gestalten können – der Sozialetat der Kommunen ist in der Vergangenheit stark gestiegen. Im Jahr 2007 entfallen ca. 38 Mrd. € auf die Gesamtausgaben von etwa 160 Mrd. € – in einigen Kommunen umfasst der Anteil der Sozialausgaben ein Drittel oder noch mehr der Gesamtausgaben. Vor dem Hintergrund knapper Mittel ist es besonders wichtig, soziale Hilfen und Dienste möglichst effektiv einzusetzen.

In diesem Kontext ist – folgerichtig – seit einigen Jahren eine Fachdiskussion über die Wirkung sozialer Leistungen entstanden. Wo und wie wirken soziale Dienste und Hilfen? Der sozialräumliche Aspekt tritt bei dieser Frage notwendigerweise mit in den Vordergrund – es ist nicht besonders sinnvoll, Mittel und Ressourcen dort zu konzentrieren, wo sie nicht so dringend wie in anderen Stadtgebieten oder Gemeinden gebraucht werden.

Kommunale Sozialplanung erfährt derzeit eine Renaissance – weniger im ursprünglichen Sinn aus den 70er Jahren, wo flächendeckend mehr oder weniger schematisch Bedarfe, Angebote und Handlungsprogramme für Angebotslücken geplant wurden. Vielmehr versteht sich die heutige kommunale Sozialverwaltung als ein – wenngleich sehr wichtiger – Akteur neben anderen (von der Freien Wohlfahrtspflege bis zur Selbsthilfegruppe). Im ersten Schritt hat kommunale Sozialplanung das notwendige Wissen über die soziale Wirklichkeit bereitzustellen, dann ist zu erörtern, wo und wie koordiniert und gebündelt werden kann und wer mit welchem Schwerpunkt agieren sollte, um insgesamt mehr nachhaltige Wirkung zu erzielen.

Die Umsetzung des SGB II ist in die **kommunale Sozialplanung aufzunehmen**, das SGB II mit personell und finanziell erheblichen Ressourcen stellt eine wichtige Säule der sozialen Daseinsvorsorge und der sozialen Aktivierung dar. Die kommunale Perspektive der Analyse, Planung und Strategie ist sehr bedeutsam. Während aus der Bundessicht gleichgültig ist, in welchen Stadtteilen die Erfolge der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt erzielt (oder nicht erzielt) werden, kann dies der Kommune überhaupt nicht egal sein.

Die Verfestigung langfristiger Langzeitarbeitslosigkeit, vor allem, wenn sie auf bestimmte Zielgruppen wie Jugendliche, Personen bzw. Familien mit Migrationshintergrund, Alleinerziehende usw. fokussiert, ist in der Kommune die Quelle vielfältiger sozialer Probleme. Kommunale Sozialplanung muss das detaillierte **Wissen über verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit** möglichst aktuell verfügbar machen und lokale bzw. sozialraumbezogene **Handlungsstrategien** erarbeiten, die mit dem Handlungsprogramm einer ARGE bzw. des SGB II-Trägers zu verschränken sind.

Benchmarking

Für die beschriebenen Aufgaben und Funktionen, die für eine Kommune im Hinblick auf das SGB II relevant sind, spielen Daten und Statistiken eine große Rolle. Im Vergleich zu anderen sozialen Bereichen werden heute beim SGB II wohl die meisten Daten bzw. Statistiken bundesweit erhoben – von den definierten Merkmalen des Gesetzes (§ 51 ff. SGB II) angefangen bis zu den Controllingberichten eines SGB II-Trägers mit den aus den Bearbeitungsprogramm generierten Controllingberichten. Mit der Menge der Daten, so viel kann man nach dreijähriger Praxis des SGB II sagen, korreliert nicht analog die Qualität der Daten und deren Aussagekraft. Zum Beispiel steht die Arbeitslosenquote, monatlich verkündet, stets im Blickpunkt medialen Interesses, für die Fachleute gehört sie aber zu den „beeinflussbaren“ Zahlen. Dagegen sind etwa Angaben zu den Ausgaben oder den Fallzahlen der Leistungsempfänger eher „harte“ Daten. Die Zahl der heute etwa 7,2 Mio. Leistungsempfänger nach dem SGB II (davon 5,2 Mio. erwerbsfähige Personen) ist auch in der jüngsten Zeit der Aufwärtsentwicklung am allgemeinen Arbeitsmarkt nahezu unverändert geblieben.

Daten und Fakten zur Umsetzung des SGB II sind für die kommunale Steuerung, die Haushalts- und Sozialplanung usw. unerlässlich. Für das Aufgabenspektrum einer Kommune als Träger des SGB II ist es aber auch notwendig, gute und erfolgreiche Strategien der Umsetzung des SGB II zu kennen oder stetig kennenzulernen.

Ob ein SGB II-Träger gut und erfolgreich arbeitet, kann man nicht allein an ein oder zwei Indikatoren (z. B. Fallzahl, Zahl der Integrationen in den Arbeitsmarkt) erkennen. Doch selbst diese Indikatoren erhalten nur ihre Aussagekraft, wenn sie mit Daten anderer SGB II-Träger vergleichbar gemacht und verglichen werden. Ob eine bestimmte Zahl von Integrationen in den Arbeitsmarkt „viel“ oder „wenig“ ist, das kann man erst im interregionalen Vergleich erkennbar machen. Interregional vergleichbare Daten zum SGB II stehen heute über die Internetseite der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung.

Welche Daten sind vergleichbar? Was sagen interregional vergleichbare Kennzahlen aus? Was heißt dies für eine gute Praxis einer ARGE bzw. eines SGB II-Trägers?

Diese Fragen sind nur über ein **Benchmarking** zu beantworten. Benchmarking, in der ursprünglichen Definition aus der Privatwirtschaft ein branchenübergreifender Vergleich von Geschäftsprozessen mithilfe von Kennzahlen, ist dabei weit mehr als eine statistische Gegenüberstellung von Kennzahlen, sondern vor allem deren vergleichende Analyse mit dem Erfahrungsaustausch über „gute Praxis“ (best practice).

Ansätze eines Benchmarking werden im Bereich des SGB II von der Bundesagentur für Arbeit für die ca. 350 ARGEen durchgeführt, wobei der Ausgangspunkt die Gegenüberstellung von Kennzahlen zu ARGEen mit vergleichbarer Arbeitsmarktsituation (sog. „Cluster“) ist; es werden etwa 17 verschiedene Cluster unterschieden. Die 69 Optionskommunen haben ebenfalls Ende 2005 auf Initiative der Bertelsmann Stiftung hin ein Benchmarkingprojekt gestartet – sie haben sich ebenfalls nach Kriterien der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftssituation

in sieben Vergleichsringe von je ca. zehn Kommunen aufgeteilt. Benchmarking kann zwei Typen von Informationen liefern:

- **vergleichende Kennzahlen** von Trägern des SGB II mit entsprechender hoher Aussagekraft zum „Standort“ eines einzelnen Trägers; wichtig erscheint es, mehrere Kennzahlen zur Analyse und Interpretation zugleich heranzuziehen und damit Stärken und Schwächen der SGB II-Umsetzung in der eigenen Kommune auszuloten.⁶
- **gute Praxis bei der Umsetzung des SGB II**, d. h. die Gewinnung praxisnaher und umsetzungsfähiger Handlungskonzepte bzw. -maßnahmen zum SGB II, die für die kommunale Ebene wichtig sind. Zwar lässt sich nur wenig unmittelbar, sozusagen 1:1 übertragen; mit einer Anpassung an die örtliche Situation kann das Lernen voneinander jedoch viele Umwege bei der Suche nach dem erfolgreichsten Vorgehen ersparen. Das interregionale Lernen ist im Bereich des SGB II besonders wichtig, weil es für die ziemlich komplexe Aufgabenstellung der Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit „fertige ideale Handlungskonzepte“ nicht gibt und auch zukünftig wohl nicht geben wird.

Kommunen sollten es sich zur Aufgabe machen auf, für ihren SGB II-Träger das Benchmarking einzufordern, es zu beobachten und auszuwerten sowie auf eine nutzbringende Arbeitsweise in den Benchmarkingprojekten hinzuwirken. Eine solche Strategie macht sich zumindest mittelfristig in mehrfacher Hinsicht für das breite Handlungsfeld „SGB II“ bezahlt.

⁶ Man sollte davon Abstand nehmen, den „bundesweit besten SGB II – Träger“ zu ermitteln; der interregionale Vergleich dient nicht zum Küren von „Siegern“ und Verlierern“, sondern zur Gewinnung möglichst konkreter Kenntnisse für die Verbesserung örtlicher Praxis.