

Die 69 Optionskommunen
der Bundesrepublik Deutschland



Benchmarking der Optionskommunen - Vergleichsring II -

Entwicklung und Tendenzen im SGB II

Berichtsjahr 2008



con_sens

Januar 2008

Impressum

Erstellt für:

Vergleichsring II

Das con_sens-Projektteam:

Dr. Helmut Hartmann
Corinna Wilfling
Beate Böttcher
Dennis Döschner
Nadine Schepp

Titelbild:

www.fotocommunity.de
Christoph Breithaupt

con_sens

Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH
Rothenbaumchaussee 11 • D-20148 Hamburg
Tel.: 0 40 - 410 32 81 • Fax: 0 40 - 41 35 01 11

consens@consens-info.de
www.consens-info.de

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	4
2	Einleitung	5
3	Entwicklung der Arbeitslosigkeit SGB II	6
4	Entwicklung der Hilfebedürftigkeit	9
4.1	Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften	9
4.2	Entwicklung der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb)	10
4.3	Beschäftigungsquote: Nicht bedarfsdeckende Beschäftigung und der Einfluss auf die kommunalen Kosten	11
4.4	Eingliederungen in den ersten Arbeitsmarkt	14
5	Inhalte, Konzepte und Ansätze „guter Praxis“: Die flankierenden kommunalen Leistungen im VR II am Beispiel der Schuldnerberatung	16
5.1	Vorbemerkung	16
5.2	Strukturen der Schuldnerberatung im VR II	16
5.3	Prozessgestaltung Schuldnerberatung	17
5.4	Planung, Steuerung und Controlling	18
5.5	Handlungsbedarf und Ansätze „guter Praxis“?	19
6	Profile der Optionskommunen im VR II im Berichtszeitraum 2008	22
6.1	Vorbemerkung zur Methodik	22
6.2	Die Profile der Kommunen im VR II	23
6.3	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	28
7	Ausblick	29
8	Abbildungsverzeichnis	30
9	Anhang: Datentabellen Radar Charts	31

1 Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

seit Einführung des 2. Buchs Sozialgesetzbuchs (SGB II) und dem Prinzip des Fordern und Fördern stehen die Dienstleistungen der einzelnen Trägerformen, aber auch der einzelnen Träger und deren Erfolge im Fokus der Öffentlichkeit. Gerade im vergangenen Jahr haben sich zunehmend auf allen staatlichen Ebenen statistische Berichte mit Ranking der Träger entwickelt. Bundesweit werden monatlich die Arbeitslosenzahlen als Indikator für wirtschaftliche, aber auch soziale Entwicklungen gesehen. Daneben ist im vergangenen Jahr mit Spannung erwartet worden, welche Antworten die Bundesregierung auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit der Arbeitsgemeinschaften als Regelorganisation zur Umsetzung der Grundsicherung für Arbeit finden und wie die Ergebnisse der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II, die im Dezember 2008 ihren Abschluss gefunden hat, ausfallen werden.

Da kann schon einmal die Frage aufkommen, wozu dann auch noch Benchmarking der 69 Optionskommunen.

Der Benchmarking Prozess der Optionskommunen ist über das reine Auflisten von statistischen Zahlen und deren Ranken in einen vertiefenden inhaltlichen Prozess eingetreten. Vor dem Hintergrund der großen Transparenz der Datenlage und der hohen Anzahl von gesetzlichen Änderungen sowohl im passiven Leistungsbereich als auch im Arbeitsförderungsbereich bietet dieser Prozess eine hilfreiche Plattform, Entwicklungen zu vergleichen und die Umsetzbarkeit und deren mögliche Auswirkungen von Best-Practice Beispielen für den eigenen Bereich abschätzen zu können. Zunehmende gute gegenseitige Kenntnisse der Organisationen und Rahmenbedingungen der Träger untereinander im Vergleichsring lassen ein offenes und vertrauensvolles Zusammenarbeiten und damit eine Stärken- und Schwächenanalyse zu.

Für die Steuerung vor Ort sind diese Detailbetrachtungen im Austausch mit anderen wichtig, um die großen Erfolgsindikatoren wie Vermeidung von Hilfebedürftigkeit und Senkung der Arbeitslosigkeit zu beeinflussen.

Das Benchmarking der Optionskommunen ist und wird immer mehr ein wichtiger Baustein zur Optimierung der Umsetzung des SGB II Auftrages in kommunaler Trägerschaft.

Kerstin Wendt

Landkreis Verden

Stellvertretende Vergleichsring sprecherin des Vergleichsring II

2 Einleitung

Der **Abschnitt 3** gibt einen Überblick über die **Entwicklung der Arbeitslosigkeit**. Die Belastung mit arbeitslosen SGB II-Empfängern hat in den Kommunen des VR 2 insgesamt abgenommen, allerdings mit unterschiedlicher Intensität. Bei einigen Teilnehmern gab es in 2008 nur noch geringe Rückgänge, insbesondere, wenn bereits ein geringes Belastungsniveau erreicht war. Auch die Anzahl der arbeitslosen Leistungsbezieher SGB II, die unter 25 Jahre alt sind, hat erfreulicherweise nochmals deutlich abgenommen. Die großen Anstrengungen und innovativen Ansätze für jugendliche SGB II-Bezieher in den Optionskommunen des VR II, haben hier weiterhin Früchte getragen. Jedoch scheint es im Bereich „U25“ eine kritische Untergrenze zu geben, ab der es sehr schwierig wird, zusätzliche Integrationserfolge zu erzielen.

Abschnitt 4 gibt einen Überblick über die **Entwicklung der Hilfebedürftigkeit**, indem die Entwicklungstrends bei der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb) und derjenigen Personen betrachtet werden, die bei SGB II-Bezug einer Erwerbstätigkeit nachgehen („Beschäftigungsquote“). Führt man sich vor Augen, dass das konjunkturelle Barometer bis Herbst 2008 noch auf „Aufschwung“ stand, dann steht die Frage im Raume, wie stark die SGB II-Bezieher in den Optionskommunen des VR II von diesem integrationsfreundlichen Klima profitiert haben. Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften ist unter den Teilnehmern des VR II zurückgegangen, jedoch – trotz anhaltend guter Lage am Arbeitsmarkt – nicht so stark wie im Vorjahr. In 2008 zeigte sich immerhin ein einheitlicher Trend zu abnehmenden eHb-Zahlen, wo noch im Vorjahr „nur“ eine Stagnation zu verzeichnen war. Die Beschäftigungsquoten sind in 2008 gegenüber dem Vorjahr nochmals leicht gestiegen, und zwar von 27 % auf 29 %, jedoch mit nachlassender Intensität. Analog stieg das angerechnete Erwerbseinkommen pro BG von 177 Euro auf 207 Euro. Diese steigenden Einkünfte kommen allerdings den Kommunen wegen der geltenden Anrechnungsregeln überwiegend nicht zu Gute. Der Anteil der (kommunalen) Kosten der Unterkunft an den gesamten Kosten für die Leistungen zum Lebensunterhalt hat sich über alle Kommunen des VR II um durchschnittlich 8,6 % erhöht. Bei den Eingliederungen in den ersten Arbeitsmarkt ist es den meisten Kommunen im Vergleichsring überwiegend nicht gelungen, an das Niveau vom Vorjahr anzuknüpfen. Die kumulierten Integrationen sanken von 23,7 % auf 21,3 % im Mittel, d.h. trotz guter konjunktureller Situation in 2008 mussten Einbrüche bei den Arbeitsmarktintegrationen hingenommen werden. Offenbar gibt es einen kritischen Wert, bei dem das „Creaming“ abgeschlossen ist – alle arbeitsmarktnahen Klienten sind vermittelt – und weitere Integrationserfolge nur mit überdurchschnittlich hohem Aktivierungsaufwand zu erzielen sind.

In **Abschnitt 5** werden die Arbeitsergebnisse des hauptsächlichen Schwerpunktes des fachlich-inhaltlichen Austausches im VR II in 2008 aufgegriffen. Übergreifendes Thema waren entsprechend der vergleichsringübergreifenden Planung die **flankierenden sozialen Leistungen** nach § 16 a SGB II (alt: § 16 Abs 2 Satz 2 Nr 1 – 4 SGB). Der VR II hatte sich entschlossen, punktuell in die Tiefe zu gehen und hierbei den Bereich **Schuldnerberatung** in den Fokus zu nehmen. Die Kommunen haben dabei zunächst die Strukturen und die Gestaltung der Prozesse im Bereich Schuldnerberatung analysiert, ferner den Sachstand bei den Planungs- und Steuerungsprozessen. An diese Ist-Analyse schloss sich die selbstkritische Frage an: Sind wir im Bereich Schuldnerberatung gut aufgestellt? Dabei zeigte sich, dass der Status quo im Bereich der einzelfallbezogenen Leistungsprozesse, Steuerung und Dokumentation bereits einen guten Stand erreicht hat. Handlungsbedarfe zeigten sich hingegen im Bereich Bedarfsplanung, vertragliche Standards und Ergebniskontrolle. Insgesamt wurden erste Ansätze guter Praxis für den Bereich Schuldnerberatung sichtbar. Daneben wurde deutlich, dass die Bundesstatistik SGB II nach wie vor nur einen Teil der kommunalen Leistung Schuldnerberatung abbildet, da der Rechtskreis SGB II in vielen Kommunen nicht sauber von anderen Rechtskreisen abgrenzbar ist. Vielmehr kommt es dort – trotz größter Anstrengungen hinsichtlich Datenpflege – zu einer systematischen Untererfassung.

Abschnitt 6 schließlich enthält die **Profilanalysen** der einzelnen Optionskommunen des VR II anhand eines Sets von sechs ausgewählten Kennzahlen. Die Darstellung der Profile erfolgte abermals anhand von „**Radar Charts**“. Auch hier zeigte sich, dass die in 2008 noch gute Lage am Arbeitsmarkt nicht in allen Kommunen zu einer sinkenden Belastung mit arbeitslosen SGB II-Beziehern geführt hat. In einigen Optionskommunen, vor allem denen in Niedersachsen, wurde zudem das Problem der „Working Poor“ besonders deutlich: Große Haushalte und geringes Einkommensniveau führen dort vielfach dazu, dass ergänzend zum Erwerbseinkommen Transferleistungen in Anspruch genommen werden müssen. Die Radar Charts machen die Besonderheiten einzelner Kommunen besonders gut sichtbar und zeigen insbesondere die große Unterschiedlichkeit der Kontexte auf, die die Kommunen für ihre Integrationsarbeit im Bereich SGB II vorfinden.

Auch werden strategische Ansätze sichtbar, z.B. in Form einer Doppelstrategie Aktivierung und Integration, wobei die Schwerpunkte je nach wechselnden Rahmenbedingungen flexibel austariert werden können.

Insgesamt zeigen insbesondere die Daten zur Entwicklung der Hilfebedürftigkeit im VR II deutlich, dass die SGB II-Bezieher nicht in dem Maße von den guten Arbeitsmarktbedingungen profitieren konnten, wie man dies gehofft und gewünscht hätte. Es zeigt sich ferner, dass es sich beim Rechtskreis SGB II um eine Zielgruppe mit besonderen Integrationsbedingungen handelt, bei der Standardinstrumente nicht angezeigt sind und der Integrationserfolg nur über maßgeschneiderte Instrumente und ein hohes Maß an situativer Flexibilität gesichert werden kann.

3 Entwicklung der Arbeitslosigkeit SGB II

Die nachfolgende Strukturkennzahl S1 bildet den Anteil der arbeitslos gemeldeten Menschen mit Bezug von SGB II-Leistungen an allen zivilen Erwerbspersonen¹ ab. Diese Kennzahl ist ein Indikator dafür, wie stark das örtliche Arbeits-„Angebot“ von Arbeitslosigkeit und SGB II-Bezug betroffen ist. Zu beachten ist, dass Teilnehmer an Aktivierungsmaßnahmen nicht das Merkmal „arbeitslos“ erfüllen.

Allgemein kann gesagt werden, dass der positive Trend des Vorjahres sich fortgesetzt hat, denn es ist nach wie vor ein deutlicher Rückgang der Arbeitslosenquote SGB II von 4,3 % auf 3,8 % zu verzeichnen, wenn auch die Intensität der Rückgangs gegenüber dem Vorjahr (2006 noch 5,1 %) spürbar nachgelassen hat.

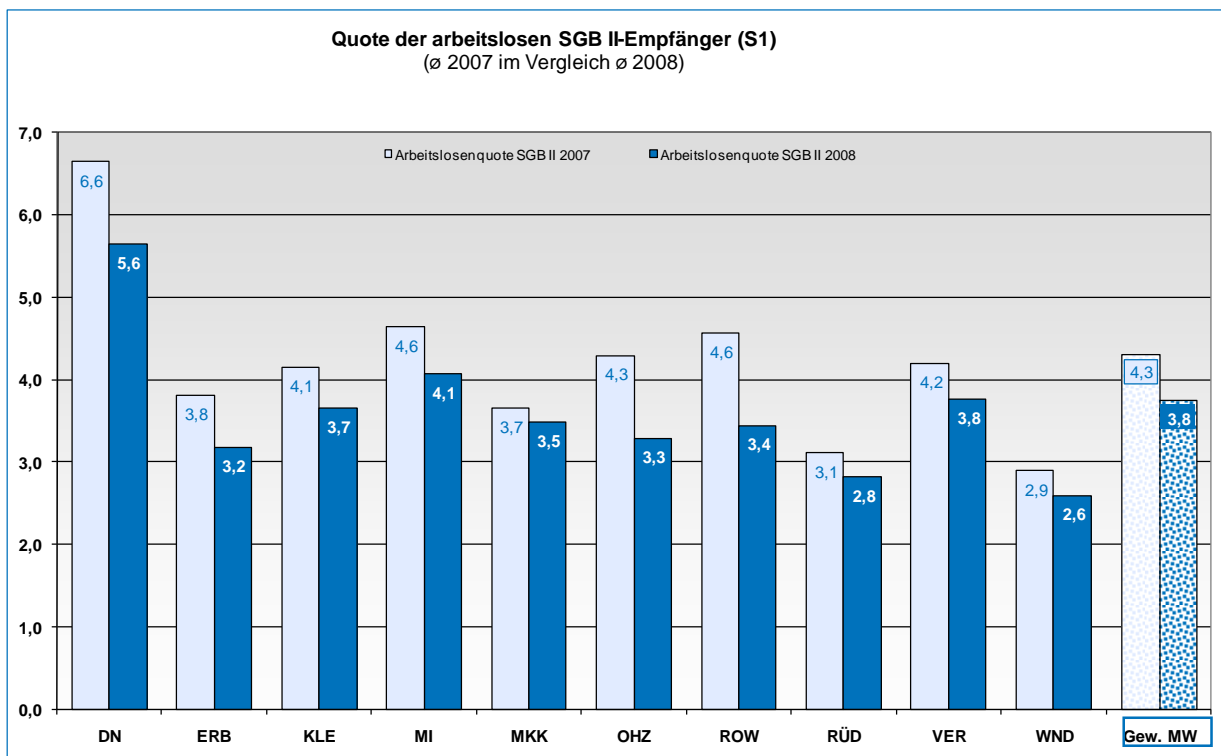


Abbildung 1 S1. Arbeitslosenquote SGB II

Die höchste Belastung weist – trotz bemerkenswerten Rückgangs um 1 % im Vorjahresvergleich – nach wie vor Düren mit 5,6 % auf, während in St. Wendel und im Rheingau-Taunus-Kreis mit 2,6 % und 2,8 % wie auch im Vorjahr die geringsten Werte gemessen werden. Aber auch in Osterholz und Rotenburg-Wümme zeigen sich erfreuliche Entwicklungen, indem beide nunmehr deutlich unterdurchschnittliche Werte bei der Arbeitslosenquote SGB II aufweisen. Insgesamt zeigt sich offenbar ein Trend zu größerer Annäherung der Werte, die Schwankungsbreite nimmt ab.

¹ sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einschließlich Auszubildende, geringfügig Beschäftigte und Beamte (ohne Soldaten) sowie alle gemeldeten Arbeitslosen (ALO) am Wohnort

Die nachfolgende Abbildung gibt zusätzlich Aufschluss darüber, wie sich die Quartalswerte der Arbeitslosenquote SGB II im Zeitverlauf ab dem 2. Quartal 2007 entwickelt haben. Besonders deutlich fällt der Rückgang in Düren aus, aber auch die Entwicklungen in Minden-Lübbecke, Osterholz und Rotenburg-Wümme sind erfreulich. Im Main-Kinzig-Kreis, im Rheingau-Taunus-Kreis und in St. Wendel sind dagegen nur noch geringfügige Abnahmen zu verzeichnen. Da alle drei bereits geringe Arbeitslosenquoten SGB II aufweisen, kann die Entwicklung als Beleg dafür gewertet werden, dass es – nach anfänglichen guten Erfolgen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Bereich SGB II – zunehmend schwieriger wird, die verbleibenden Klienten in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

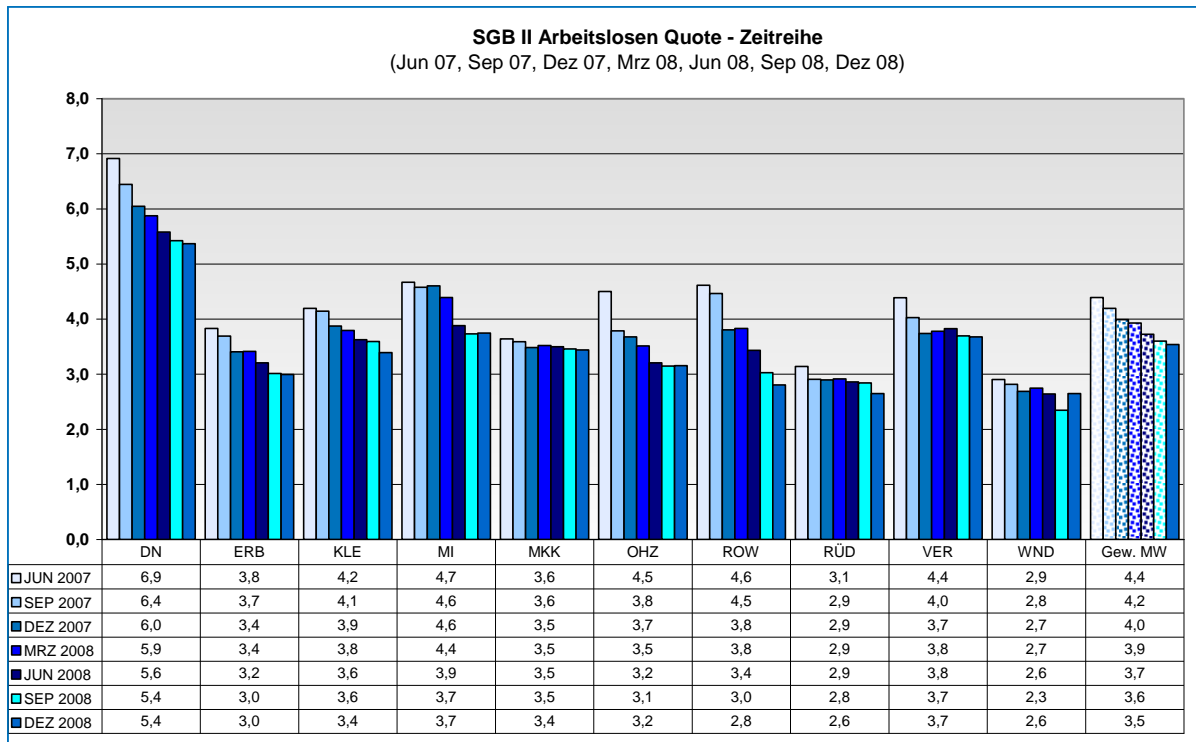


Abbildung 2 Arbeitslosenquote SGB II - Zeitreihe

Nunmehr soll ein Blick auf die Teilgruppe der arbeitslosen SGB II-Bezieher (s. Abbildung 3 auf der nächsten Seite) geworfen werden, die jünger als 25 Jahre sind. Den jugendlichen SGB II-Beziehern unter 25 Jahren galt die besondere Aufmerksamkeit bei der Umsetzung des SGB II, um frühzeitig einer Verfestigung von Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken. Jungen Menschen sollen möglichst schnell Angebote zur Integration unterbreitet und ihre Beratung und Betreuung im Integrationsprozess intensiv angegangen werden. So verfügen viele Optionskommunen des VR II über spezialisierte Funktionseinheiten für die Betreuung der „U25“-Klientel und haben besondere Anstrengungen unternommen, ein effektives Angebot an Aktivierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten und sich mit den anderen lokalen Akteuren – Berufsberatung der örtlichen Agentur, Jugendberufshilfe, Jugendamt, Schulen – zu vernetzen. Zahlreiche innovative Ansätze mit besonderen Angeboten auch für schwierige Jugendliche und Verweigerer (aufsuchende Beratung, „2. Chance“ für Jugendliche, die auf Grund ihres Verhaltens die Voraussetzungen für Sanktionen erfüllen) wurden erprobt und haben offenbar, wie die Entwicklung der Anzahl der jugendlichen arbeitslosen SGB II-Bezieher gegenüber dem Vorjahr zeigt, gute Erfolge gezeitigt. Man darf insgesamt nicht vergessen, dass die SGB II-Träger hier häufig mit den Versäumnissen anderer gesellschaftlicher Bereiche wie Bildungs- oder familiären Systemen konfrontiert sind.

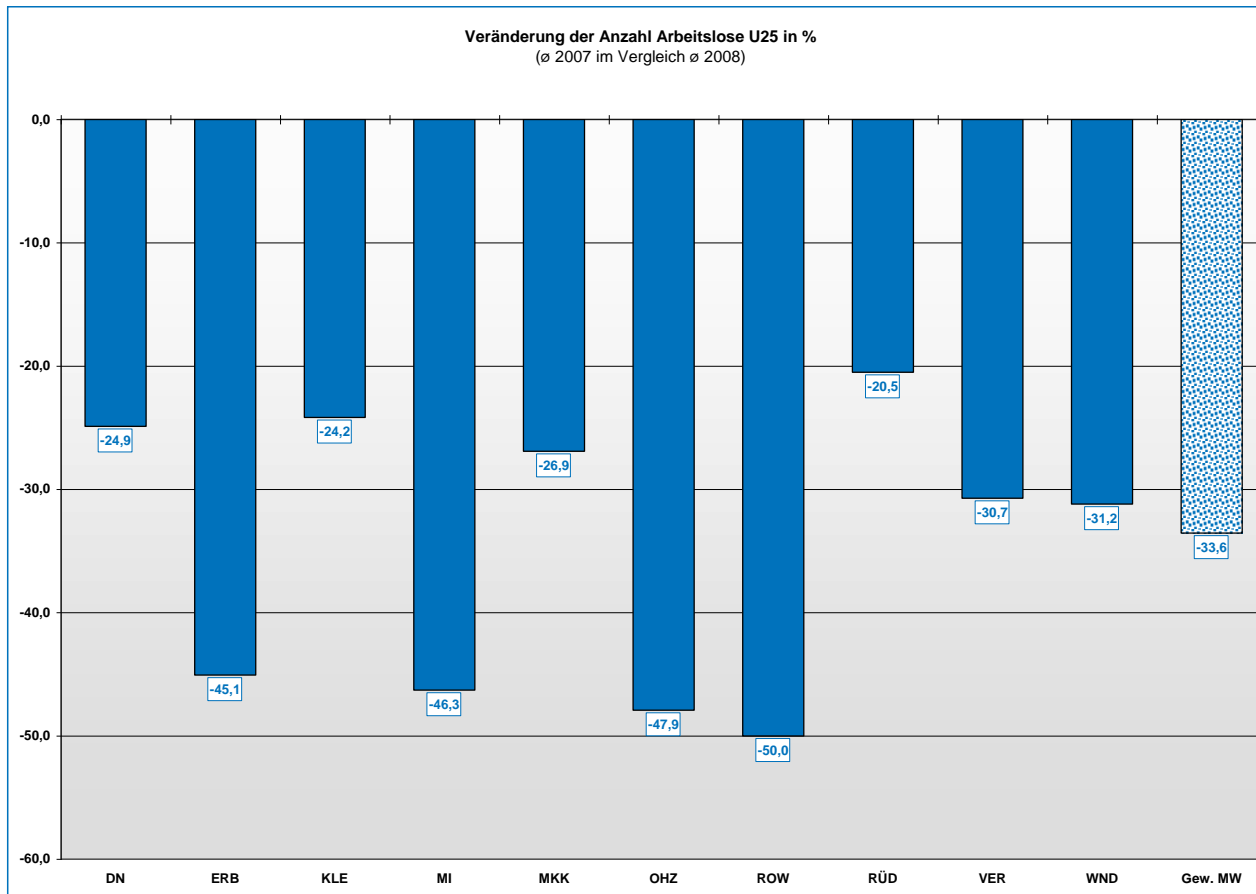


Abbildung 3 S2. Entwicklung der arbeitslosen SGB II-Empfänger U 25

Insgesamt ist die Anzahl der arbeitslosen SGB II-Empfänger U 25 nochmals deutlich zurückgegangen. Dabei hat die Intensität der Abnahme gegenüber dem Vorjahr mit 33,6 % leicht nachgelassen (Rückgang 2006 auf 2007 noch 37,4 %). Vor allen Dingen fällt aber auf, dass die Protagonisten des Rückgangs andere sind. Konnten im Vorjahreszeitraum noch Kleve und St. Wendel Rückgänge um über 60 % verzeichnen, so erreicht nur Rotenburg-Wümme einen derart hohen Wert. Allein der Odenwaldkreis konnte das Vorjahresergebnis (- 44,9 %) mit 46,1 % noch einmal übertreffen. Erfreulich auch, dass nunmehr Minden-Lübbecke und Osterholz einen Rückgang ihrer arbeitslosen SGB II-Bezieher U 25 um fast die Hälfte verbuchen konnten. Offenbar zeitigen die besonderen Anstrengungen im U 25-Bereich bei diesen Optionskommunen jetzt Erfolge. Es zeigt sich aber auch, dass die Herausforderungen an die SGB II-Träger mit fortschreitenden Erfolgen größer werden, da die verbleibende Klientel höhere Anforderungen an Beratungsintensität und innovative Konzepte stellt.

Zusätzlich zur Veränderung der Summe im Vergleich zum Vorjahr weist die nachfolgende Abbildung 4 aus, wie sich der Anteil der arbeitslosen SGB II-Bezieher U25 an allen arbeitslosen SGB II-Beziehern über die letzten sechs Quartale entwickelt hat. Achtung! Methodisch handelt es sich um eine Quote, d.h. auch die Entwicklung der Gesamtzahl der Arbeitslosen SGB II (= Nenner) nimmt hier Einfluss.

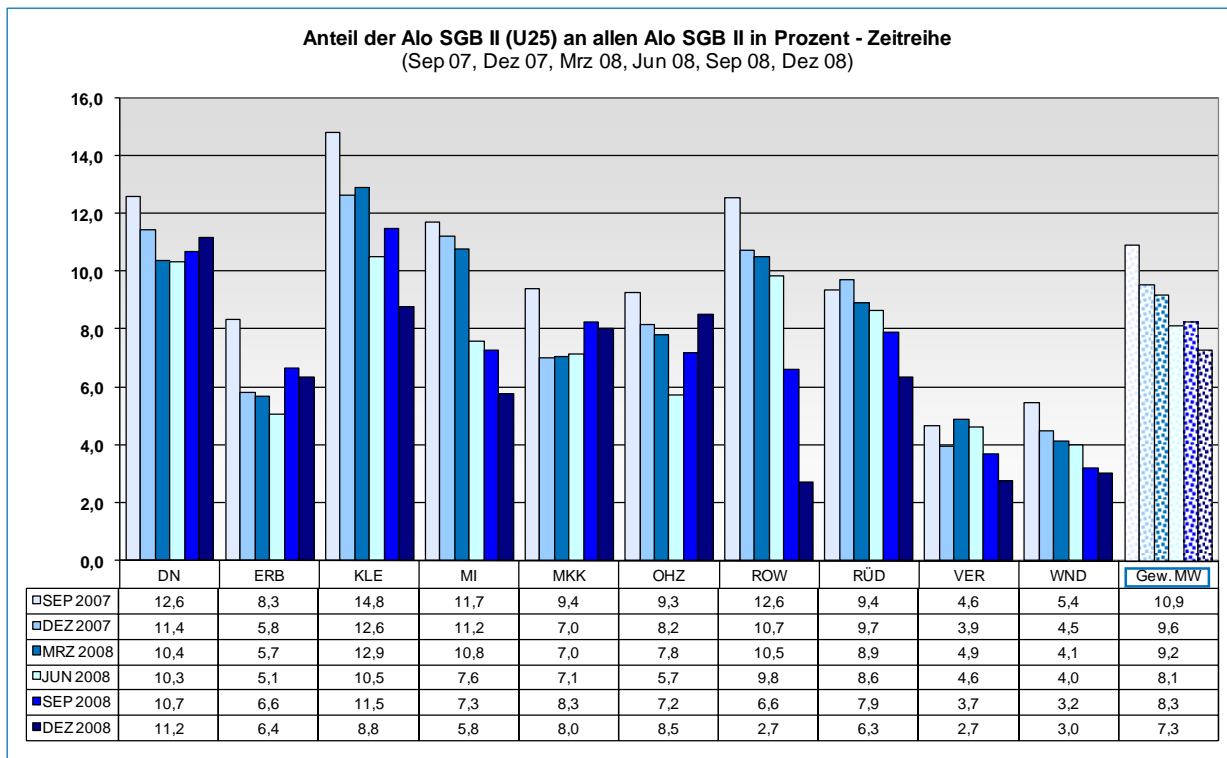


Abbildung 4 Entwicklung des Anteils der arbeitslosen SGB II-Empfänger U 25 an allen arbeitslosen SGB II-Empfängern (Zeitreihe)

In absoluten Zahlen nahmen die arbeitslosen Jugendlichen U 25 mit SGB II-Bezug von gut 5.000 (Mittelwert 2007) auf 3.400 (Mittelwert 2008) Personen ab, eine beachtliche und höchst erfreuliche Entwicklung.

4 Entwicklung der Hilfebedürftigkeit

4.1 Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften

Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften ist von 2007 auf 2008 im Vergleich der Mittelwerte nochmals deutlich zurückgegangen (Abnahme um 3,2 %), jedoch muss festgestellt werden, dass – trotz anhaltend guter Situation am Arbeitsmarkt in 2008 – der Rückgang der Bedarfsgemeinschaften sehr viel geringer ausgefallen ist als noch im Vorjahreszeitraum (2006 auf 2007 Rückgang um 6,4 %). Auch konnten Höchstwerte wie in Kleve im Vorjahreszeitraum (Rückgang der Anzahl Bedarfsgemeinschaften um 9 %) in 2008 nicht mehr erreicht werden; dort reduzierte sich der Rückgang auf – 3,5 %. Den höchsten Rückgang bei den Bedarfsgemeinschaftszahlen hat nunmehr mit – 5,5 % Osterholz zu verzeichnen (entspricht in etwa dem Vorjahreswert). In Minden-Lübbecke ist die Intensität des Rückgangs mit - 2 % nicht mehr so hoch wie im Vorjahr (- 7,3 %).

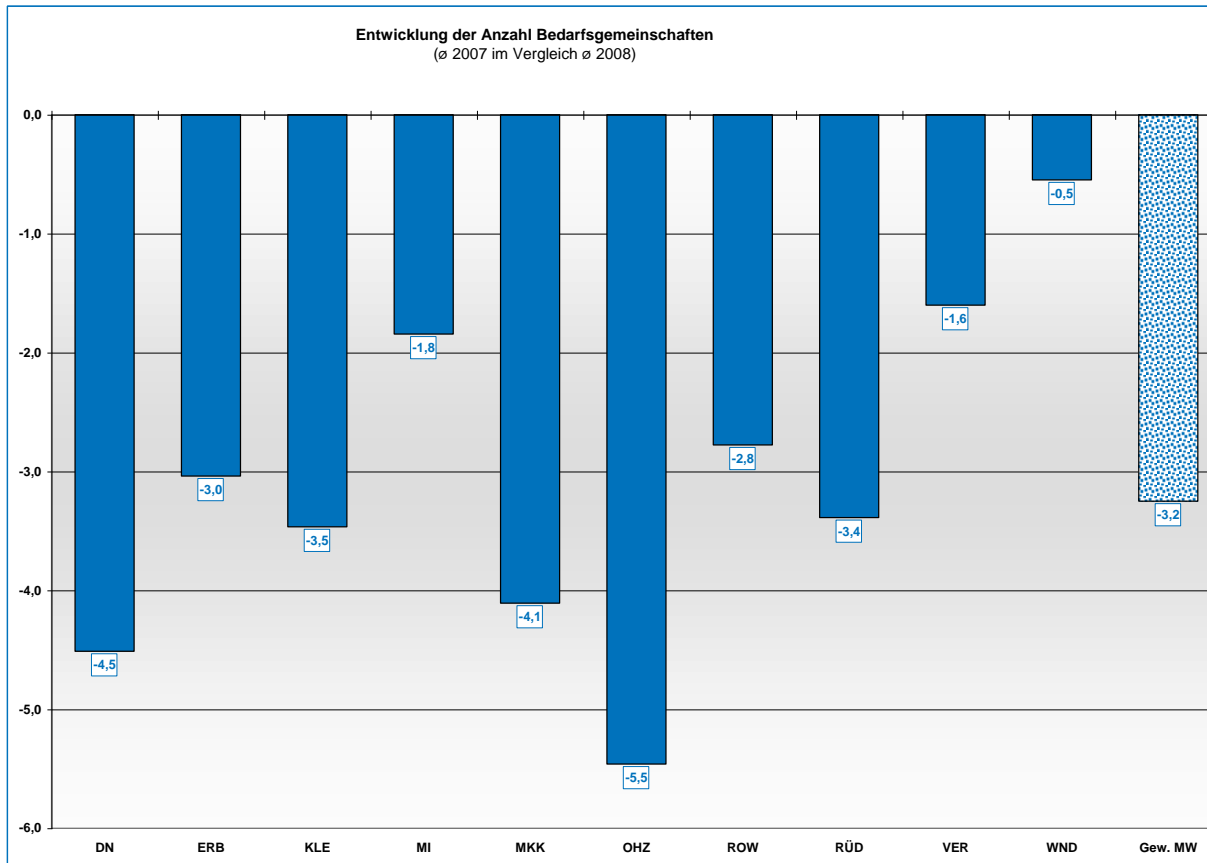


Abbildung 5 Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften

Bei der Bewertung dieser Entwicklung muss in Erinnerung gerufen werden, dass die starken Rückgänge in 2007 auch auf eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen waren (Rückführung von jugendlichen SGB II-Beziehern U25 in die Bedarfsgemeinschaft der Eltern) und der Berichtszeitraum 2007 eine positive Entwicklung der Hilfebedürftigkeit suggeriert hatte, die in dem Umfang nicht real stattgefunden hat.

Andererseits bestand die Erwartung, dass auch die SGB II-Bezieher von der bis weit in 2008 noch positiven konjunkturellen Entwicklung profitieren würden. Diese Erwartung hat sich leider nur zum Teil erfüllt. Offenbar kam die verstärkte Nachfrage nach Arbeitskräften nicht mit Verspätung, sondern gar nicht bei einem Großteil der SGB II-Klientel an, d.h. sie waren von der positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Es bestätigt sich abermals – und allen Praktikern vor Ort ist dies vollkommen klar –, dass viele Bezieher von SGB II-Leistungen Besonderheiten aufweisen, die ihre Arbeitsmarktintegration im Vergleich zu den Beziehern von Versicherungsleistungen (SGB III) erschweren, wie ein geringeres Qualifikationsniveau, Einschränkungen in den sprachlichen Kompetenzen oder auch im psycho-sozialen Bereich. Umso unverständlicher sind für alle Fachleute die Bestrebungen auf der Bundesebene, das Integrationsinstrumentarium für diese Zielgruppe dem SGB III „rechtskreisübergreifend“ anzugleichen.

4.2 Entwicklung der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb)

Die eHb weisen eine im Vergleich zum Vorjahr als bemerkenswerte Entwicklung auf, denn es zeigen sich jetzt bei allen Kommunen des VR II deutliche Rückgänge. Der Vergleich der mittleren Anzahl der eHb 2007 zur mittleren Anzahl 2008 weist eine Abnahme um etwa 3 % aus, während im Berichtszeitraum 2007 noch nahezu gleich bleibende Zahlen und bei einigen Teilnehmern des VR II auch noch deutliche Zuwächse bei den eHb zu verzeichnen waren. Hier hat sich analog der Entwicklung der Bedarfsgemeinschaftszahlen über alle Teilnehmer des VR II ein einheitlich abnehmender Trend herausgebildet, wobei besonders hohe Rückgänge bei den eHb-Zahlen in Osterholz zu verzeichnen sind.

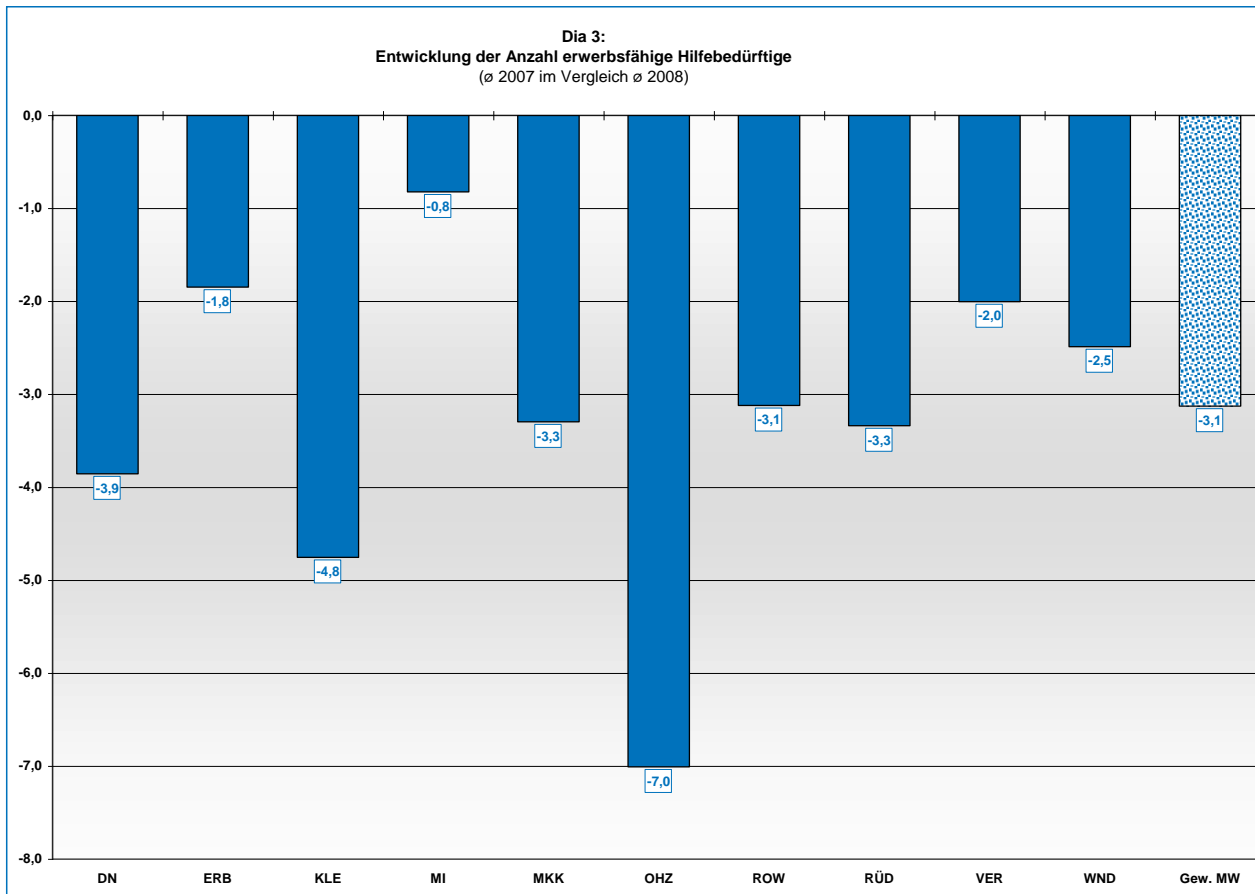


Abbildung 6 Entwicklung der Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen

In absoluten Zahlen sank die Anzahl der eHb im Vergleichsring II von etwa 90.000 (Mittelwert 2007) auf etwa 86.000 (Mittelwert 2008).

4.3 Beschäftigungsquote: Nicht bedarfsdeckende Beschäftigung und der Einfluss auf die kommunalen Kosten

Die Beschäftigungsquote weist aus, wie viele eHb Einkommen aus Erwerbstätigkeit bei gleichzeitigem Bezug von SGB II-Leistungen erzielen, also trotz Arbeit auf ergänzende Transferleistungen angewiesen sind. Der sich in den Vorjahren abzeichnende Trend hält dabei an. Stieg die Beschäftigungsquote von 2006 auf 2007 von 23 % auf 26,6 % an, so setzt sich dieser Trend mit leicht nachlassender Tendenz fort. Im Durchschnitt erzielten in 2008 von 100 SGB II-Beziehern 28,6 Personen Einkommen aus Erwerbstätigkeit. Nahezu ein Drittel der SGB II-Bezieher befindet sich damit in einem Beschäftigungsverhältnis, das ihn und die Personen in seiner Bedarfsgemeinschaft nicht voll unterhalten kann. Leicht gegenläufige Tendenzen zeigen sich dabei in Düren und Osterholz, die als einzige leichte Rückgänge in den Beschäftigungsquoten aufzuweisen haben. Verden hat gegenüber dem Vorjahr deutliche Zuwächse zu verzeichnen. Dort beträgt die Beschäftigungsquote nunmehr weit überdurchschnittliche 34 %.

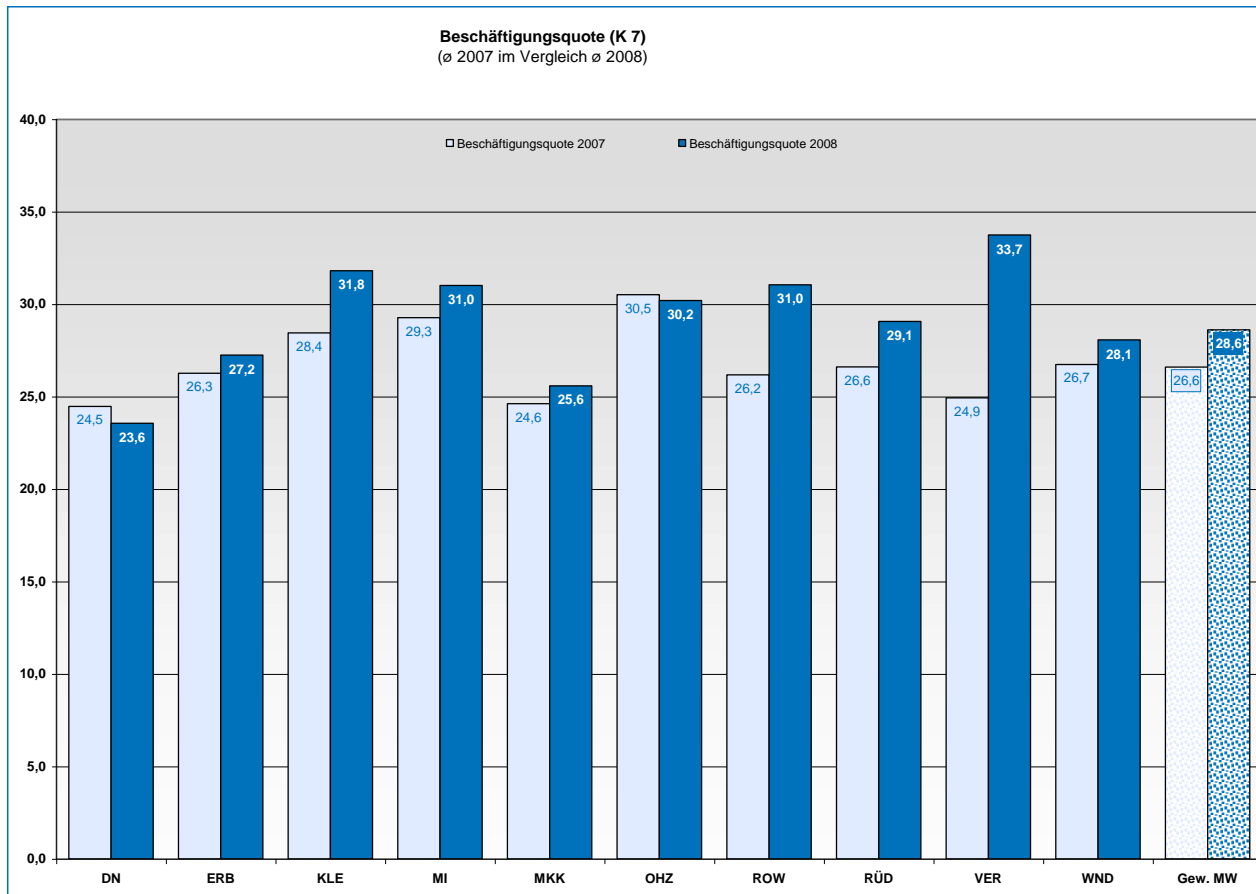


Abbildung 7 K7. Beschäftigungsquote

Bei der Art der Beschäftigung ist allerdings eine Veränderung zu verzeichnen. Bei allen Optionskommunen des VR II ist die Quote der Beschäftigten mit Mini-Jobs rückläufig und ging insgesamt von 27 % auf 17 % zurück. Gleichzeitig stieg die Quote derjenigen Beschäftigten mit Einkünften über 400 Euro messbar an, und zwar von 10,7 % auf 11,2 % (Bezugsgröße jeweils die Anzahl der eHb).

Die Entwicklung bei den Beschäftigungsquoten ist auch ablesbar am durchschnittlichen anrechenbaren Erwerbseinkommen pro Bedarfsgemeinschaft, wie der nachfolgenden Abbildung 8 zu entnehmen ist.

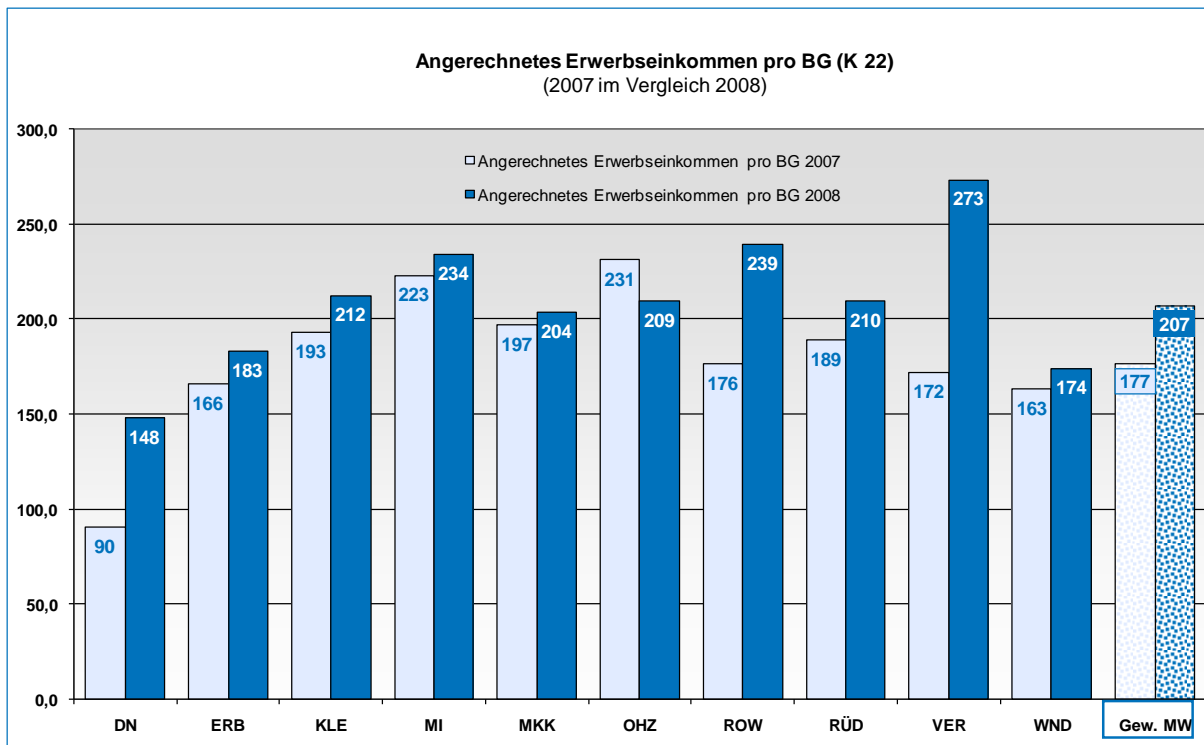


Abbildung 8 Angerechnetes Erwerbseinkommen pro BG

Insgesamt zeigt sich ein einheitlicher Trend zum Anstieg des durchschnittlichen angerechneten Erwerbseinkommens im VR II, wobei einige Teilnehmer (ROW, VER) in 2008 sehr deutliche Zunahmen zu verzeichnen hatten. Düren (148 Euro) bleibt nach wie vor am deutlichsten hinter dem Durchschnitt der Vergleichspartner (207 Euro) zurück.

Hohe Beschäftigungsquoten und steigende Einkünfte aus Erwerbstätigkeit weisen vor allem auf ein geringes Lohnniveau vor Ort und geringe Chancen von Menschen mit geringer Qualifikation auf eine bedarfsdeckende Beschäftigung hin. Bedarfsgemeinschaften mit Kindern müssen dabei besondere Anstrengungen unternehmen, um den Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen zu bestreiten.

Sofern die Hilfesuchenden in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt teilweise aus eigenen Mitteln und Kräften, wie etwa eigenem Erwerbseinkommen, zu bestreiten, haben sie in dieser Höhe keinen Anspruch auf Transferleistungen: Die Einkünfte werden auf den Bedarf an SGB II-Leistungen angerechnet, die Höhe der Leistung vermindert sich entsprechend, so dass unterm Strich trotz Erwerbstätigkeit nicht mehr Geld in der Haushaltskasse der Bedarfsgemeinschaft ist. Der Anreiz, Arbeit aufzunehmen ist daher gering, umso mehr als die für diesen Kreis von Arbeitsuchenden in Frage kommenden Tätigkeiten häufig wenig attraktiv sind. Es erscheint in dieser Perspektive durchaus beachtlich, dass dennoch fast ein Drittel der eHb einer Beschäftigung nachgehen.

Unter Kostengesichtspunkten mindern die Einkünfte aus Erwerbstätigkeit die Höhe der Ausgaben für Transferleistungen oder „passive Leistungen“ – wie sich im Fachjargon mittlerweile eingebürgert hat. Allerdings profitieren die Kommunen hiervon nur zum Teil, denn entsprechend der geltenden Anrechnungsregeln sind sämtliche Einkünfte der Antragsteller zunächst auf die „Bundesleistungen“ (Regelleistung zzgl. eventueller Zuschläge) anzurechnen. Erst wenn die Einkünfte höher ausfallen als die Bundesleistung, dürfen diese auf die Kosten der Unterkunft – den originären kommunalen Kostenanteil – angerechnet werden. Um der Frage nachzugehen, wie sich bei steigenden anrechenbaren Einkünften die Lastenverteilung zwischen Bund und Kommunen verschiebt, haben die Optionskommunen des VR II im Jahr 2008 eine zusätzliche Modellerhebung ihrer Ausgabenstruktur vorgenommen. Das Ergebnis zeigt die nachfolgende Abbildung 9.

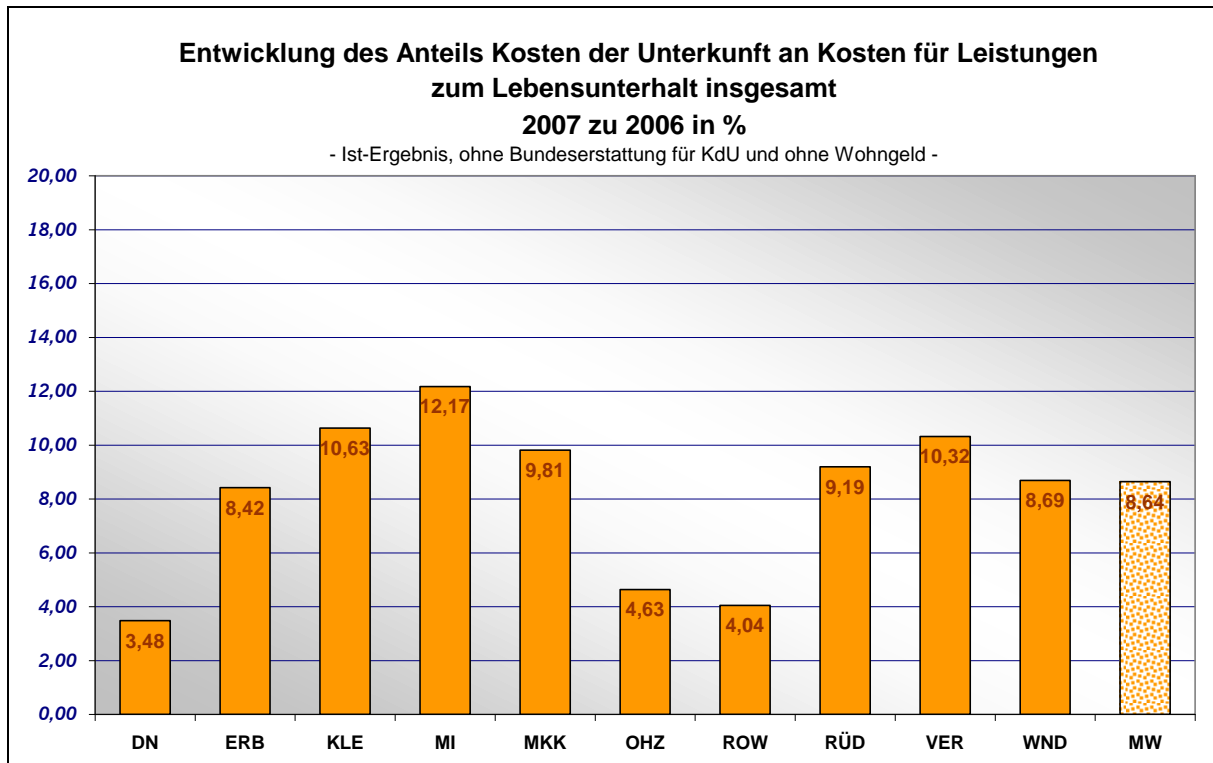


Abbildung 9 Entwicklung des Anteils Kosten der Unterkunft an Gesamt

Die Daten spiegeln die Entwicklung der Ist-Ausgaben im Zeitraum 2006 zu 2007 wider. Es zeigt sich, dass der Anteil der Kosten der Unterkunft und damit der von den Kommunen zu tragende Kostenanteil im Steigen begriffen ist. Dies ist weniger auf steigende Miet- und Energiekosten zurück zu führen als vielmehr darauf, dass der Kostenanteil des Bundes sinkt, da die steigenden Einkünfte durch die bestehenden Anrechnungsregeln allein dem Bund zu Gute kommen. Die gezeigte Kostenentwicklung wurde allerdings im Berichtszeitraum von einem zusätzlichen Faktor verstärkt: Die Ausgaben für Sozialversicherungsbeiträge der SGB II-Bezieher sind im Betrachtungszeitraum wegen veränderter Rechtslage gesunken. Dies entlastet zusätzlich die Gesamtkosten (Bundesanteil) und lässt den Anteil der Kosten der Unterkunft auch unabhängig von der Einkommensentwicklung der Leistungsbezieher steigen.

4.4 Eingliederungen in den ersten Arbeitsmarkt

Methodische Vorbemerkung: Ausgewiesen ist die Summe der Eingliederungen (kumuliert) in den ersten Arbeitsmarkt im Berichtszeitraum, also im gesamten Jahr 2007 bzw. im gesamten Jahr 2008. Bezugsgröße ist der durchschnittliche Bestand an eHb (Mittelwert pro Optionskommune) in 2007 bzw. 2008.

Waren im vergangenen Berichtszeitraum noch geringfügige Anstiege bei den kumulierten Eingliederungen in den ersten Arbeitsmarkt zu verzeichnen so zeigt sich jetzt ein gegenläufiger Trend: Trotz integrationsfreundlicher Arbeitsmarktbedingungen ist es den Optionskommunen des VR II insgesamt nicht gelungen, die Eingliederungen weiter zu steigern. Der Durchschnitt über alle Teilnehmer sank von 23,7 % auf 21,5 %, erreicht damit im Vergleich zu den anderen Vergleichsringen allerdings immer noch ein überdurchschnittliches Niveau. Zuwächse können nur noch die niedersächsischen Kommunen Osterholz und Rotenburg-Wümme sowie der Rheingau-Taunus-Kreis verzeichnen, was angesichts des Gesamttrends umso beachtlicher ist. Osterholz und Rotenburg-Wümme sind damit auf ein Niveau von etwas über dem Durchschnitt des VR II aufgerückt. Düren und Kleve, die im letzten Berichtszeitraum hier besondere Erfolge erzielt haben, mussten deutliche Rückgänge bei den Eingliederungen in den ersten Arbeitsmarkt hinnehmen, allerdings bewegen sich die Eingliederungsquoten dort immer noch auf überdurchschnittlichem Niveau mit 24 % bzw. 25 %.

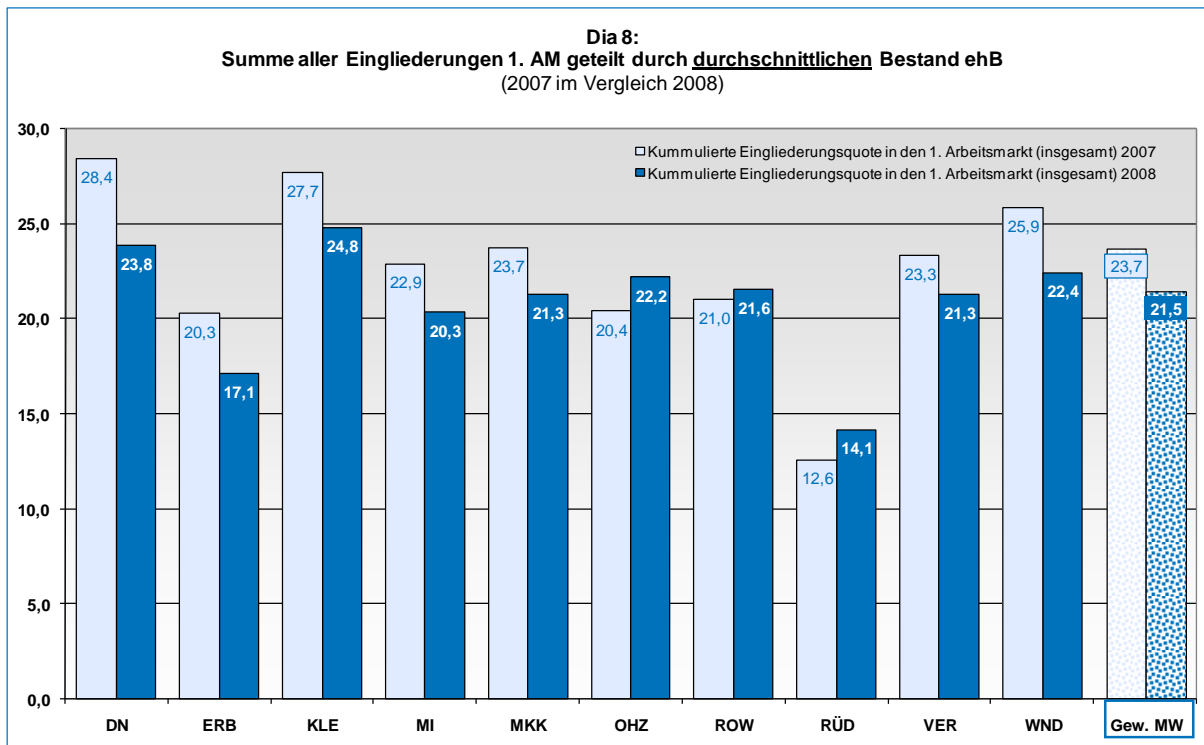


Abbildung 10 Summe (kumuliert) aller Eingliederungen 1. AM geteilt durch durchschnittlichen Bestand eHb

Abermals zeigt sich, dass die SGB II-Bezieher nicht in dem Maße von den guten Arbeitsmarktbedingungen – die ja bis zum Beginn der Finanzkrise im Herbst 2008 noch gegolten haben – profitieren konnten, wie man vielleicht erwartet und gewünscht hätte. Diese Zahlen, wie auch die der vorangegangenen Abschnitte zur Entwicklung der Hilfebedürftigkeit und Beschäftigung belegen, dass es sich bei den Einschätzungen der Praktiker vor Ort mit dem Tenor „es wird zunehmend schwieriger, Erfolge zu erzielen“ nicht bloß um Zweckpessimismus handelt. Die Arbeitsmarktintegration von langzeitarbeitslosen Menschen mit geringem Qualifikationsniveau und häufig weiteren Vermittlungshemmnissen bedarf besonderer Anstrengungen und Herangehensweisen. Ein auf die Bedürfnisse der Klientel maßgeschneidertes und flexibles Portfolio von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, qualifiziertes, motiviertes und erfahrenes Personal, enge Zusammenarbeit am „Fall“ in Kooperation und Vernetzung mit anderen Akteuren inner- und außerhalb der kommunalen Arbeitsvermittlung – dies alles sind Erfolgsfaktoren für die die Optionskommunen beste Voraussetzungen mitbringen.

Allerdings sehen sich auch die Optionskommunen des VR II – wie alle SGB II-Träger – mit der Frage konfrontiert, wie die Ziele Arbeitsmarktintegration und soziale Integration in eine gute Balance gebracht werden können. Damit rückt auch das Verhältnis von Vermittlung und flankierenden sozialen Leistungen in den Blick, den originär kommunalen Aufgaben, die eben nicht nur der Arbeitsmarktintegration, sondern auch der Daseinsvorsorge in schwierigen Lebenssituationen dienen. Der nachfolgende Abschnitt 5 greift dieses Thema vertiefend auf, indem er die Arbeitsergebnisse des VR II zum Thema Schuldnerberatung vorstellt.

5 Inhalte, Konzepte und Ansätze „guter Praxis“: Die flankierenden kommunalen Leistungen im VR II am Beispiel der Schuldnerberatung

5.1 Vorbemerkung

Im Jahr 2008 lag der Arbeitsschwerpunkt im VR II wie im Benchmarking der Optionskommunen insgesamt noch stärker als in den Vorjahren auf dem inhaltlichen Austausch. Der VR II hatte sich vorgenommen, den fachlich-inhaltlichen Austausch über Inhalte, Konzepte und mögliche Ansätze für „Best Practice“ weiter zu vertiefen. Die Vergleichsringssprecher als koordinierendes Gremium hatten die Themen Nachhaltigkeit der Vermittlung und flankierende kommunale Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II (alt - neu: § 16 a SGB II) aus strategischen Erwägungen allen Vergleichsringen zur vertieften Bearbeitung anempfohlen. Die Diskussion zur Nachhaltigkeit von Vermittlungserfolgen, also die wichtige Frage: Was kann die kommunale Arbeitsvermittlung tun, um SGB II-Bezieher nicht nur schnell, sondern auch langfristig und dauerhaft in Arbeit zu bringen, wurde intensiv anhand des im Main-Kinzig-Kreis praktizierten Ansatzes von "qualitativen Vermittlungs-Punktwerten" diskutiert.

Die Arbeitsergebnisse zum zweiten Thema, den **flankierenden kommunalen Leistungen** als Pflichtaufgabe der Kommunen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 SGB II (alt - neu: § 16 a SGB II) werden in diesem Abschnitt dargelegt. Da es sich dabei um ein breites Feld sehr heterogener Leistungen und Strukturen handelt, beschloss der VR II, sich hinsichtlich der fachlich-inhaltlichen Debatte auf den Bereich **Schuldnerberatung** zu fokussieren. An den flankierenden kommunalen Leistungen haben die Kommunen schon deshalb ein ureigenstes Interesse, weil es sich hierbei auch um Angebote der allgemeinen Daseinsvorsorge für die Bürger ihres Gemeinwesens handelt. Eine gute Infrastruktur an kompetenten sozialen Beratungs- und Hilfeangeboten für Mitbürger in besonderen Lebenssituationen sichert die soziale Integration und stellt nicht zuletzt einen Standortfaktor dar. Wo die Kommunen nicht eigene Beratungsangebote vorhalten, bedient man sich in der Regel eines Netzwerkes von Leistungserbringern vor Ort. Die Optionskommunen haben strukturell und historisch gesehen besonders gute Voraussetzungen für eine intensive Netzwerkarbeit, konnten sie doch zum 1.1.2005 in der Regel nahtlos an bestehende Strukturen anknüpfen.

Den flankierenden kommunalen Leistungen wird mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration hohe Bedeutung eingeräumt, steht doch bei einem großen Teil der Klienten die Bearbeitung persönlicher Problemlagen unter dem Blickwinkel „Vermittlungshemmnisse“ zunächst im Vordergrund, bevor eine (Wieder-)Aufnahme von Erwerbstätigkeit realistischere Weise in Angriff genommen werden kann. Von Seiten des Bundes klingt allerdings verschiedentlich der Vorwurf durch, die Aktivitäten der Kommunen seien im Bereich der flankierenden kommunalen Leistungen längst nicht so intensiv wie gern behauptet – zumindest sei dies an der Bundesstatistik zum SGB II nicht ablesbar.

Hiermit ist ein grundlegendes Problem im Bereich der flankierenden kommunalen Leistungen angesprochen: Die **Abgrenzung der Rechtskreise SGB II und anderer Leistungsgrundlagen** (SGB XII, sonstige Fördergrundlagen). Kommunale Leistungen setzen einen konkreten Arbeitsmarktbezug voraus, d.h. die Leistung muss mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration erforderlich sein. Dies ist eindeutig bei aktiver Zuweisung der kommunalen Arbeitsvermittlung in die flankierenden Beratungsleistungen. Fall und Kosten fließen dann in die Bundesstatistik SGB II ein. Aber nicht immer ist die kommunale Arbeitsvermittlung aktiv beteiligt, wenn es um vermittlungsrelevante Beratungsleistungen geht. Darüber hinaus sind Konstellationen denkbar, wo sich Menschen auf Grund der guten Informations- und Beratungsinfrastruktur vor Ort selbst helfen können und gar nicht erst Hartz IV-Kandidaten werden. Dient nicht auch dies der Vermeidung und Beseitigung von Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II? In beiden Fällen findet die Schuldnerberatung jedoch keinen Niederschlag in der Bundesstatistik SGB II.

5.2 Strukturen der Schuldnerberatung im VR II

Begriff der Schuldnerberatung Entsprechend den Leitlinien des Deutschen Landkreistages („DLT-Leitlinien“) ist unter Schuldnerberatung die außergerichtliche und allgemeine Schuldenregulierung zu ver-

stehen, soweit sie nicht von den Bestimmungen der Insolvenzordnung erfasst ist. Die Abwicklung von Privatsolvenzen gehört damit nicht zu den Aufgaben des SGB II. Bei einem großen Teil der Kommunen im VR II umfasst die Schuldnerberatung auch präventive Leistungen, etwa die Aufklärungsarbeit an Schulen oder Leistungen an der Schnittstelle zur sozialpädagogischen „allgemeinen Lebenshilfe“ (z.B. psychosoziale Betreuung zu Verschuldungsursachen und Konsumverhalten). Hier sind die Grenzen zu anderen Beratungsleistungen im Rahmen der flankierenden kommunalen Leistungen fließend.

Zwei Drittel der Teilnehmer des VR II berichteten von einem deutlichen Anstieg der Nachfrage nach Schuldnerberatungsleistungen nach Einführung des SGB II ab 2005. Nur zwei Teilnehmer des VR II, RÜD und WND, bieten Schuldnerberatung in kommunaler **Trägerschaft** an. Alle anderen finanzieren die Beratungsleistungen externer Leistungserbringer. VER hält eine halbe Stelle für Schuldnerberatung neben den verbandlichen Kapazitäten vor. In RÜD ist die kommunale Schuldnerberatungsstelle räumlich der kreiseigenen Qualifizierungsgesellschaft zugeordnet. RÜD berichtet hier von guten Erfahrungen hinsichtlich Absicherung des Erfolges von Qualifizierungsmaßnahmen, da eine schnelle Unterstützung in akuten finanziellen Krisen gewährleistet werden kann. RÜD hat den Teilnehmern des VR II das Konzept seiner kreiseigenen Schuldnerberatungsstelle präsentiert und zur Diskussion gestellt.

Die **Finanzierung** der Schuldnerberatung im VR II weist erstaunliche Unterschiede auf, und zwar sowohl hinsichtlich des Ausgabevolumens wie auch der Finanzierungsmodalitäten. So wenden MI, OHZ, ROW und VER deutlich weniger für Schuldnerberatung auf als der Durchschnitt der Vergleichspartner, während in ERB vergleichsweise viel finanzielle Mittel in diesen Bereich fließen. Zwei Drittel der Kommunen im VR II finanzieren die örtlichen Leistungen der Schuldnerberatung Einzelfall bezogen, d.h. über Fallpauschalen oder Fachleistungsstunden. Die institutionelle Förderung stellt damit mittlerweile die Ausnahme dar. Sie erfolgt weiterhin in DN, ROW und WND, wobei die Finanzierung der kreiseigenen Schuldnerberatungsstelle bei letzterem zu wesentlichen Teilen (fünf von acht Stellen) über Landesmittel erfolgt. Die kreiseigene Schuldnerberatung in RÜD befand sich in 2008 in einem Umstellungsprozess von der Pauschalfinanzierung ebenfalls auf Einzelfall bezogene Finanzierung.

5.3 Prozessgestaltung Schuldnerberatung

Die Verzahnung der Leistungen der Schuldnerberatung mit den weiteren integrativen Maßnahmen – Leistungen der Arbeitsmarktintegration, aber auch weiteren flankierenden Leistungen – geschieht weitgehend über die Funktion der Fallmanager. Diesen kommt damit eine zentrale Rolle bei der Koordination und Steuerung des gesamten, auf den Einzelfall bezogenen Maßnahmebündels zu. Vereinzelt besteht hier durchaus noch Handlungsbedarf angesichts eines in Bereichen noch ungesteuerten Nebeneinanders von Maßnahmen. Die Rolle der Fallmanager unterscheidet sich bei den einzelnen Teilnehmern des VR II, und zwar sowohl mit Blick auf die Zugangssteuerung in die Schuldnerberatung wie auch hinsichtlich des laufenden Monitoring während des laufenden Beratungsprozesses.

Bei der **Zugangssteuerung** sind zwei Modelle zu unterscheiden: (1) Der Fallmanager weist im Beratungsgespräch auf die Angebote der Schuldnerberatung hin (ggf. ergänzt durch Gruppenberatungen etc.) und der Klient sucht diese aus eigener Initiative auf oder (2) es erfolgt eine aktive Zuweisung des Klienten in die Schuldnerberatung, z.B. in Form eines Beratungs- oder Kostenübernahmescheins, den der Fallmanager ausstellt. Die Variante (1) setzt erkennbar stärker auf die Eigeninitiative und Selbstverantwortung des Klienten, die ihren Ausdruck in einer „Selbstzuweisung“ findet; die Variante (2) institutionalisiert den Verfahrensablauf stärker und schafft so ein höheres Maß an Verbindlichkeit. Voraussetzung ist in jedem Fall, dass die Fallmanager zum einen die Beratungsangebote kennen, vor allem aber in der Lage sind, eine Verschuldungsproblematik zu diagnostizieren und im Beratungsgespräch angemessen zu thematisieren. Überwiegend wird über die Durchführung der Schuldnerberatung eine Eingliederungsvereinbarung geschlossen. Das „Ob“ sagt aber noch nichts über das „Wie“ aus, insbesondere den Grad der Verbindlichkeit in der Eingliederungsvereinbarung („Empfehlung in die Schuldnerberatung“) und die Benennung detaillierter Rechte und Pflichten im Arbeitsbündnis mit Blick auf die Schuldnerberatung.

Das **Monitoring** des laufenden Beratungsprozesses durch die Fallmanager erfolgt ebenfalls auf sehr unterschiedliche Weise und bewegt sich zwischen den beiden Polen „aktiv“ und „passiv“. Kommt dem Fallmanager hier eher eine aktive Rolle zu, ist es an ihm, sich vom Kunden oder von den Leistungsträgern (sofern vertraglich, datenschutzrechtlich etc. möglich) Informationen über Fortgang und Erfolg der Maßnahme zu beschaffen. Voraussetzung hierfür ist, dass die vertraglichen und datenschutzrechtlichen Voraussetzungen geschaffen wurden, sonst werden sich die Leistungserbringer auf den Schutz der Sozialdaten ihrer Klienten zurückziehen. Auf eine eher passive Rolle kann sich der Fallmanager im Beratungsprozess immer dann

beschränken, wenn auf Grund der Aufgabenverteilung und vertraglichen Ausgestaltung den Schuldnerberatungsstellen eine aktive Berichtspflicht zufällt.

Die Prozessgestaltung bei Zugang und Monitoring des laufenden Beratungsprozesses wirft auch Fragen auf hinsichtlich der **Rolle des Klienten** im Prozess und der Gestaltung des Beratungsverhältnisses. So muss eine Balance gefunden werden zwischen Freiwilligkeit und Verbindlichkeit – keine Zwangsberatung, aber dennoch ein deutlicher Anreiz zur Aktivität und Übernahme von Eigenverantwortung für den Klienten. Die Frage, wie diese Balance sich auf angemessene Weise in der Eingliederungsvereinbarung wiederfinden sollte umfasst dabei auch Sanktionierungsüberlegungen bei den Verweigerern oder Abbrechern. Hier sind Standardlösungen nicht am Platze und es zeigt sich einmal mehr die Notwendigkeit, das Beratungsangebot auf die Bedürfnisse im Einzelfall passgenau abzustimmen, um Erfolge zu erzielen.

Abschließend ist zum Beratungsprozess zu bemerken, dass die Klienten in den meisten Optionskommunen des VR II mit **Wartezeiten** von bis zu 8 Wochen beim Zugang in die Schuldnerberatung rechnen müssen – hiervon ausgenommen sind Notfälle –, wobei ein Erstgespräch meist binnen 3 bis 4 Wochen geführt werden kann. Die Zuordnung zu Rechtskreisen (SGB II, SGB XII, freier Zugang) und Fokus auf SGB II erfolgen dabei in unterschiedlichem Maße: Während in einigen Optionskommunen die SGB II-Klienten auf Grund der vertraglichen und Finanzierungsmodalitäten ausschließlich oder vorrangig beraten werden, machen die Schuldnerberatungsstellen hier in anderen Kommunen keinen Unterschied. Allerdings kann in einem Großteil der Kommunen eine Zuordnung der Klienten der Schuldnerberatungsstellen zu Rechtskreisen (SGB XII, SGB II) nur teilweise getroffen werden, was insbesondere die „Selbstmelder“ betrifft. Das bedeutet, dass viele langzeitarbeitslose Menschen, insbesondere diejenigen, die noch über gute Selbsthilfepotenziale verfügen, zwar Leistungen der kommunalen Schuldnerberatung erhalten, in den SGB II-Statistiken zu den flankierenden kommunalen Leistungen jedoch nicht geführt werden.

5.4 Planung, Steuerung und Controlling

Eine strukturierte **Bedarfsplanung** für den Bereich der Schuldnerberatung befindet sich bei den Kommunen des VR II noch überwiegend in der Anfangsphase. Hier zeigt sich deutlicher Handlungsbedarf (s. unten unter Abschnitt 5.5.). Aus Sicht der Kommunen stellt sich vor allem die Frage, welches Kriterien für eine bedarfsgerechte Planung sind. Diskutiert wurden Aspekte wie Struktur und Entwicklung des Kundenstammes sowie der Spezifika der Verschuldung (Arten, Gläubiger, Schuldenhöhe etc.), um hier als Kommune angemessen reagieren, entsprechende Bedarfe formulieren und den Gesamtkanon der flankierenden kommunalen Leistungen abstimmen zu können.

Die **Vertragsgestaltung** mit den Leistungserbringern gestaltet sich ebenfalls sehr unterschiedlich, und nur vereinzelt entsprechen die vertraglichen Vereinbarungen mit den Leistungserbringern den Standards für Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen nach §§ 75 ff. SGB XII. Auch hier zeigt sich vielfach noch Handlungsbedarf. Die nachfolgende Grafik zeigt als Beispiel die wesentlichen Vertragsinhalte im Main-Kinzig-Kreis:

- **Beispiel MKK:**
 - Leistungsbeschreibung in Form von stufenförmigen Leistungs(Beratungs-)modulen
 - Grundberatung, außergerichtliche Schuldenbereinigung, Betreuung während Wohlverhaltensperiode
 - Vergütungsvereinbarung durch kalkulatorische Ermittlung von Fallpauschalen für Beratungsmodule einschließlich Abrechnungsverfahren
 - $\text{Arbeitsaufwand Module} \times \text{Stundensatz aus anfallenden Personal- und Sachkosten} = \text{Leistungsentgelt}$, Rechnungsstellung nach Abschluss Beratungsmodul
 - Vereinbarung über standardisierten Kurzbericht zum Beratungsergebnis im Einzelfall
 - Qualitäts- und Prüfungsvereinbarung

Abbildung 11 Vertragsgestaltung SchuB: Vertragsinhalte im MKK

Unter dem Gesichtspunkt der Steuerung kommt der vertraglichen Sicherung des oben angesprochenen Prozesses der Schuldnerberatung besondere Bedeutung zu. Zur zielbezogenen Steuerung bedarf es vor allem eines guten Informationsflusses zwischen Leistungserbringern und Kommune. Die Rückkopplung im Einzelfall, aber auch Einzelfall übergreifend sollte geregelt sein, ebenso wie Vereinbarungen zur Statistik und Dokumentation sowie zur Qualitätssicherung (Qualitätsstandards wie regelmäßige Fortbildungen oder Supervision, Vereinbarungen zur Qualitätskontrolle etc.). Bestandteil der Verträge können auch die Abrechnungsmodalitäten zwischen Kommune und Leistungserbringer sein, die bei einzelfallbezogener Abrechnung auch weitere Ausführungen zu den Fallpauschalen oder zu Fachleistungsstunden umfassen kön-

nen. Mit Blick auf die Anforderungen der Kommune hinsichtlich einzelfallübergreifenden Aktivitäten kann der Vertrag auch Vereinbarungen zur Öffentlichkeits-, Gremien- und Präventionsarbeit enthalten.

Bei der Steuerung des Einzelfalles stehen die **einzelfallbezogenen Rückmeldungen** von den Schuldnerberatungsstellen an die Fallmanager der kommunalen Arbeitsvermittlung im Mittelpunkt. Bei acht von zehn Kommunen im VR II erfolgen solche einzelfallbezogenen Rückmeldungen, z.T. in standardisierter Form. Im Odenwaldkreis ist der Rückkopplungsprozess zwischen Schuldnerberatung und kommunaler Arbeitsvermittlung auch vertraglich abgesichert. Hinsichtlich Inhalten und Informationsgehalt der Rückmeldung weisen die Kommunen im VR II allerdings durchaus Unterschiede auf. So beschränkt sich die Rückmeldung zumeist auf eine formelle Sachstandsmitteilung (z.B. dass die Schuldnerberatung abgeschlossen wurde), z.T. werden auch realisierte Beratungsinhalte bzw. abgeschlossene Phasen der Beratung in standardisierter Form mitgeteilt.

Beispiele aus RÜD und MKK:

- „Das Ende der Beratungstätigkeit der SchuB ist dem FM unverzüglich mitzuteilen, ebenso fehlende Mitwirkung der zugewiesenen Person.“
- „Nach Abschluss jeder Beratungseinheit erfolgt ein standardisierter Kurzbericht, der in comp.ASS erfasst wird.“

In einer Optionskommune erfolgt die Rückmeldung nur auf explizite Nachfrage der kommunalen Arbeitsvermittlung, in einer anderen erfolgt sie nur über den Kunden selbst, wobei dieser die Schuldnerberatungsstelle von der Schweigepflicht entbinden muss, wenn die Informationen direkt an die kommunale Arbeitsvermittlung weitergegeben werden soll.

Einzelfallbezogene Rückmeldungen zu Phasen und Ergebnissen des Beratungsprozesses bilden das Rückgrat eines ziel- und ergebnisbezogenen **Controlling** im Bereich Schuldnerberatung. Auch hier besteht noch Handlungsbedarf. Es gelingt den Kommunen derzeit erst teilweise, die Schuldnerberatung im SGB II-Bereich realistisch über die Fachverfahren abzubilden (s.u. Abschnitt 5.5.)

Qualitätssicherung Die Sicherung der Beratungsqualität der kommunalen Arbeitsvermittlung hinsichtlich Schuldnerberatung erfolgt zunächst über die Schulung der Fallmanager hinsichtlich Inhalt und Leistungsspektrum der Schuldnerberatung. Schließlich sind sie diejenigen, die die Verschuldungsproblematik im Gespräch erkennen, thematisieren und den weiteren Prozess steuern müssen. Hier gibt es im VR II unterschiedliche Herangehensweisen: Im Rahmen der Fallmanagerausbildung im Odenwaldkreis erfolgen regelmäßige und intensive Schulungen der Fallmanager durch die Mitarbeiter der Schuldnerberatung bzw. im Rahmen von Zusatzausbildungen. Der größte Teil der Kommunen begnügt sich mit der Vermittlung eines Grundlagenwissens zum Thema Schuldnerberatung, z.B. indem Informationsveranstaltungen für die Fallmanager durch die Leistungserbringer durchgeführt werden. In einem Teil der Kommunen sind bis dato zum Thema Schuldnerberatung allerdings auch noch keinerlei Qualifizierungen der Fallmanager erfolgt.

Das Thema Schulungen und notwendiges Know-how der Fallmanager zum Thema Schuldnerberatung wurde kontrovers diskutiert. Der überwiegende Teil der Kommunen im VR II vertrat dabei die Auffassung, dass die Fallmanager ein Überblickwissen zum Thema Schulden und Schuldnerberatung haben sollten, Detailwissen jedoch verzichtbar ist. Ein solches kann sogar kontraproduktiv sein, wenn es Fallmanager dazu verleitet, selbst inhaltliche Beratungsarbeit zu leisten. Sie sollen den Gesamtprozess im Blick behalten und sich auf die zielgerichtete Weiterleitung der Klienten beschränken. Der DLT empfiehlt in seinen Leitlinien ein Schulungskonzept, das gemeinsam zwischen Kommune und Leistungserbringer erarbeitet wurde; mit Blick auf das Diskussionsergebnis zur Beratungstiefe scheint diese Anforderung den Kommunen des VR II ganz überwiegend zu hoch gegriffen.

Eine Qualitätssicherung der Schuldnerberatungsstellen selbst, die Qualitätsstandards entsprechend dem fachlichen Stand der Profession zu Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität formuliert und misst, ist bei fast allen Teilnehmern im VR II noch am Anfang. Einige arbeiten hier jedoch bereits an Soll-Konzepten. Auch die systematische Evaluation der Schuldnerberatung, wie sie der DLT in seinen Leitlinien empfiehlt, findet überwiegend noch nicht statt. Eine Ausnahme bildet St. Wendel, wo das zuständige Fachamt die interne Schuldnerberatung evaluiert („Selbstevaluation“).

5.5 Handlungsbedarf und Ansätze „guter Praxis“?

Mit seinen „Leitlinien zur Umsetzung der sozialen Leistungen nach dem SGB II“ gibt der DLT den Kommunen einen Maßstab für eine gute Qualität der flankierenden kommunalen Leistungen an die Hand. Es

werden Begriffe geklärt und professionelle Standards formuliert – allerdings nicht allein für die Schuldnerberatung, sondern für die flankierenden kommunalen Leistungen insgesamt. Die Kommunen im VR II haben für sich geprüft, ob sie die in den **DLT-Leitlinien** formulierten Standards erfüllen. Zum Teil wurden die Standards dabei auch durchaus diskutiert und kritisch hinterfragt. Der VR II hat die DLT-Standards zum Anlass genommen, zu prüfen, wo die Vergleichspartner im Bereich der Schuldnerberatung noch Handlungsbedarf haben.

Dabei ist festzustellen, dass die Organisation des einzelfallbezogenen Leistungsprozesses Schuldnerberatung und die Klärung der Leistungsinhalte in allen Kommunen des VR II ein gutes Niveau erreicht hat. Hier besteht nur vereinzelt Handlungsbedarf. Allerdings zeigt sich, dass die Abstimmung des Instrumentes Schuldnerberatung mit anderen sozialen Beratungsleistungen wie auch mit den arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen noch verbessert werden könnte. Hier zeigt sich teilweise ein ungesteuertes Nebeneinander statt einer Verzahnung. Dies betrifft weniger die einzelfallbezogene Steuerung, die über die Fallmanager zentral gesteuert wird, als vielmehr die einzelfallübergreifende Planung und Steuerung. Einzelne Kommunen setzen hier – entsprechend den DLT-Leitlinien – auf zentrale Koordinatoren, entweder für die Schuldnerberatung (so in DN) wie auch für den Bereich der flankierenden sozialen Leistungen insgesamt.²

Handlungsbedarfe konnten ansonsten identifiziert werden in den Bereichen Bedarfsplanung, Standard bezüglich der vertraglichen Vereinbarungen mit den Leistungserbringern sowie Qualitätsstandards und Evaluation der Schuldnerberatungsstellen ferner im Bereich von Controlling, Statistik und Dokumentation. Eine Bedarfsplanung unter expliziter Einbindung von Akteuren der kommunalen Arbeitsvermittlung findet mit Blick auf die Schuldnerberatung überwiegend noch nicht statt, wird also in erster Linie den Leistungserbringern selbst überlassen. Die vertraglichen Vereinbarungen mit den Schuldnerberatungsstellen bzw. deren Trägern entsprechen nicht überall den Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen, wie sie in den §§ 75 ff. SGB XII für den Bereich der Sozialhilfe formuliert sind. Dies betrifft auch und gerade den Bereich der Qualitätssicherung, wo es darum geht, die Einhaltung professioneller Standards zur Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität der Schuldnerberatung einzufordern und sicher zu stellen, im besten Falle unter Einbeziehung aller relevanten Akteure (so die DLT-Leitlinien). Eine systematische Evaluation der Zielerreichung findet mit Blick auf die Schuldnerberatung noch so gut wie gar nicht statt.

Voraussetzung jeder Evaluation der Zielerreichung ist eine Klärung der Ziele von Schuldnerberatung nach SGB II. Die DLT-Leitlinien formulieren als Zielsetzung der flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 SGB II (alt) „Integration in Arbeit“: Die Schuldnerberatung muss für den „Prozess der Eingliederung in Arbeit erforderlich sein“. Was dies für die praktische Umsetzung der Schuldnerberatung bedeutet, wurde unter den Teilnehmern des VR II diskutiert und wie folgt präzisiert: Nicht die Entschuldung ist aus Sicht der Arbeitsvermittlung das Ziel von Schuldnerberatung, sondern die Beseitigung des Vermittlungshemmnisses Verschuldung. Das lässt durchaus sehr unterschiedliche Ansätze (Schuldenregulierung, Sicherung der Unterkunft, Motivationsarbeit) und zeitliche Perspektiven im Gesamtprozess der Arbeitsmarktintegration zu, der entsprechend abzustimmen und zu gestalten ist.

Als **Ansätze guter Praxis** können mit Blick auf die Schuldnerberatung genannt werden:

- Die einzelfallbezogene Finanzierung erleichtert die Transparenz über Arbeitsergebnisse, Kosten und Wirtschaftlichkeit sowie die einzelfallbezogene Steuerung des Prozesses der Schuldnerberatung. Das bedeutet nicht, dass die institutionelle Förderung ein vollkommen ungeeignetes Finanzierungsmodell darstellt, wenn für entsprechende Rahmenbedingungen im Verhältnis von Leistungserbringern und SGB II-Träger gesorgt ist. Die Anforderungen sind hier allerdings hoch, will man hinsichtlich Transparenz, Kostenbewusstsein etc. mit der einzelfallbezogenen Finanzierung mithalten.
- Die Verträge mit den Leistungserbringern treffen mindestens Aussagen zu Leistungen, Vergütungen und Qualität(ssicherung) (vgl. §§ 75 ff. SGB XII). Qualitätssicherung im Rahmen der Schuldnerberatung bedeutet, dass diese nach den fachlich-inhaltlichen Standards der Profession zur Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität erfolgt, z.B. hinsichtlich personeller Ausstattung, Standards zu Qualifikation, Fortbildung und Supervision, Wartezeiten, Anteil Zielerreichung etc.
- Die Fallmanager sind der zentrale Koordinator des einzelfallbezogenen Prozesses, auch hinsichtlich Monitoring und Ergebniskontrolle. Sie stellen als zentraler Fallsteuerer die Verzahnung mit anderen

² so etwa der Salzlandkreis (VR 5), der eine zentrale Koordinierungsstelle für die flankierenden sozialen Leistungen geschaffen hat.

flankierenden Leistungen und Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration sicher und greifen auf die hierfür notwendigen Instrumente (Informationen, Know-how etc.) zu.

- Ihre Qualifikation besteht in einem Grundlagenwissen, das sie in die Lage versetzt, eine präzise Diagnose zu stellen und die notwendigen weiteren Schritte einzuleiten und zu überwachen.
- Ein Fachkonzept Schuldnerberatung sowie ein (virtuelles) „Handbuch“ informieren die Fallmanager wie auch die Klienten über Leistungsangebot und –inhalte sowie über aktuelle Ansprechpartner und Möglichkeiten der Kontaktaufnahme.
- Zur Überwachung des Prozesses im Einzelfall erhalten die Fallmanager die notwendigen Informationen zur Beurteilung von Sachstand und Zielerreichung.

Abschließend soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass die Bundesstatistik SGB II, die über die jeweilige Fachsoftware und die Schnittstelle XSozial beliefert wird, trotz größtem Bemühen der Kommunen um Datenpflege nach wie vor nur einen Teil der kommunalen Leistung Schuldnerberatung abbildet. Er beschränkt sich auf diejenigen Beziehher von SGB II-Leistungen, bei denen eine Zuweisung von der kommunalen Arbeitsvermittlung in die „Maßnahme“ Schuldnerberatung erfolgt ist. In allen Fällen, wo die Kommune Empowerment in Form von Informations- und Beratungsarbeit (z.B. in Gruppenveranstaltungen) zur Schuldnerberatung betreibt und die Klienten aus dem SGB II sich sozusagen selbst zur Schuldnerberatung zuweisen („Selbstmelder“), erhalten diese zwar flankierende kommunale Leistungen in Form von Schuldnerberatung, werden jedoch statistisch nicht erfasst und ausgewiesen. Dieses Problem einer systematischen Untererfassung kann nur behoben werden, wenn für diese „Selbstmelder“ entsprechende Rückkopplungsmechanismen mit den Schuldnerberatungsstellen installiert werden. Dann ist allerdings die Frage zu beantworten, ob und inwieweit diese Personen dem Rechtskreis SGB II auch tatsächlich zugeordnet werden können.

6 Profile der Optionskommunen im VR II im Berichtszeitraum 2008

6.1 Vorbemerkung zur Methodik

Für jede Kommune wurde ein Profil über sechs Kennzahlen erstellt und in so genannten „**Radar Charts**“ visualisiert. Methodisch handelt es sich hierbei um eine Indexbetrachtung, bei der die individuellen Daten der Kommune in Beziehung zum Mittelwert der anderen Kommunen des VR II gesetzt werden. Alle in den Radar Charts aufgeführten Werte sind dazu auf den Mittelwert für den VR II insgesamt normiert, der den Index 100 darstellt (rote gestrichelte Linie). Beispiel: Ein Index von 110 bedeutet, dass der gemessene Wert 10 % über dem Durchschnitt des VR II liegt. Das individuelle Profil der Kommune ist ablesbar an der blauen Linie. Die Datenlage macht es darüber hinaus möglich, im gleichen Radar Chart das Profil der Kommune vom Vorjahr aufzuführen (hellgraue Linie), um zusätzlich eine Entwicklungsperspektive einzubringen.

Ziel dieses Verfahrens ist es, mehrere Einflussgrößen gleichzeitig in den Blick zu bekommen, mögliche Wirkungszusammenhänge in dem komplexen Geflecht möglicher Einflussfaktoren zu erkennen und daraus Rückschlüsse für eine gute Praxis zu ziehen. Auch strategische Ansätze werden sichtbar, etwa Schwerpunkte auf Integration oder Aktivierung oder beidem zugleich.

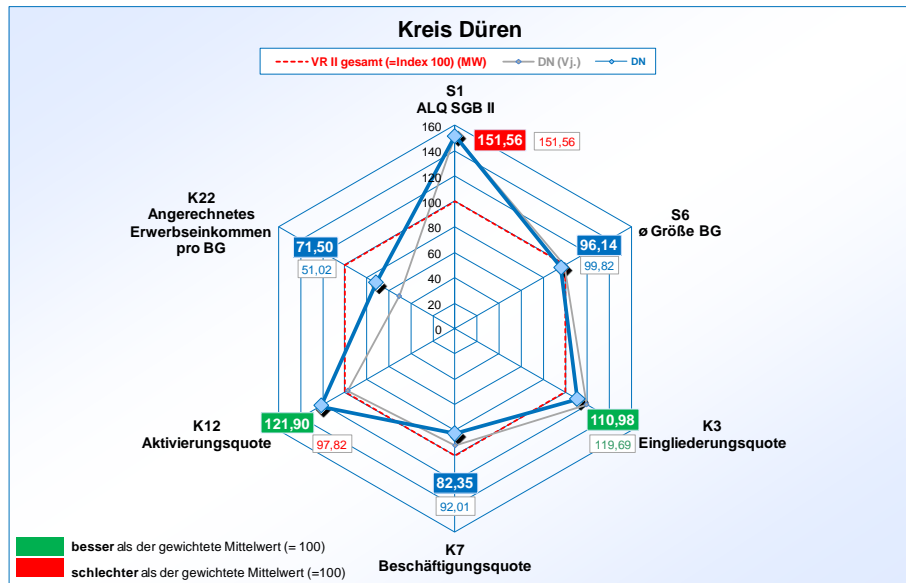
Als **Indikatoren** wurden die Kennzahlen des Benchmarking der Optionskommunen S1 Arbeitslosenquote SGB II, K3 Eingliederungsquote, K7 Beschäftigungsquote, K12 Aktivierungsquote und K22 angerechnetes Erwerbseinkommen pro BG herangezogen. Die K22 ersetzt die vormals aufgeführte K17 Transferleistungen pro Person, da das angerechnete Erwerbseinkommen eher steuerungsrelevante Aussagen erlaubt. Die Höhe der gezahlten Transferleistungen hängt hingegen von zu vielen Faktoren ab, die von den Optionskommunen nicht beeinflusst werden können. Zusätzlich gibt die Strukturkennzahl S6 Größe der Bedarfsgemeinschaften Informationen hinsichtlich des Kontextes (hier: Haushaltsgrößen).

Nicht alle Indexwerte sind dabei ohne weiteres bewertbar: So ist eine überdurchschnittliche Beschäftigungsquote positiv wie auch negativ interpretierbar – positiv: viele Leistungsbezieher werden aktiviert, hohes Potenzial an „Marktkunden“, negativ: ggf. viele „Working Poor“. Hier ermöglicht erst die Gesamtschau der fraglichen Kennzahlen S6 (Größe der Bedarfsgemeinschaften), K7 (Beschäftigungsquote) und K22 (angerechnetes Erwerbseinkommen pro BG) im Gesamtprofil eine bewertende Aussage. Nicht so die übrigen Indexwerte: Geringe Arbeitslosenquoten SGB II (S1) sowie hohe Eingliederungs- und Aktivierungsquoten (K3 und K12) sind eindeutig positiv zu werten. Zu beachten ist jedoch die unterschiedliche Wirkrichtung: Bei Integrations- und Aktivierungsquoten ist ein Überschreiten des Mittelwertes wünschenswert, bei den Arbeitslosenquoten SGB II möchte man lieber „unterdurchschnittlich“ sein. Um das Profil hier leichter lesbar zu machen, wurden die Indices bei den Kennzahlen S1, K3 und K12 in grüner („besser als der Durchschnitt“) oder roter Schrift („schlechter als der Durchschnitt“) markiert.

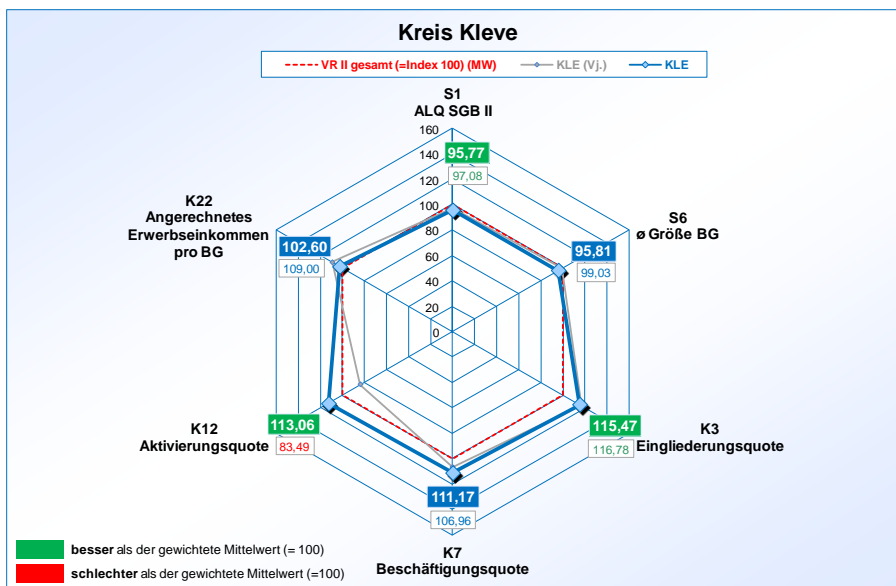
Jede Kennzahl gibt den Jahresdurchschnitt 2008 wieder, also den Mittelwert aller Monatswerte der jeweiligen Kennzahl im Jahres 2008. Im **Anhang** findet sich eine **tabellarische Übersicht**, die alle Kennzahlenwerte, Indices sowie die Streuung der Werte ausweist, um einen Eindruck davon zu geben, wie stark die Vergleichspartner des VR II sich in den einzelnen Kennzahlen unterscheiden.

6.2 Die Profile der Kommunen im VR II

Der Kreis **Düren** weist nach wie vor die höchste ALQ SGB II auf; sie liegt mehr als 50 % über dem Durchschnitt der Vergleichspartner. Dennoch erreicht Düren bei den Eingliederungsquoten in den Arbeitsmarkt gemessen am Durchschnitt des VR II nach wie vor sehr gute Werte. Die deutlichste Veränderung gegenüber dem Vorjahresprofil ergibt sich bei der Aktivierungsquote, die deutlich höher ausfällt als im Vorjahr (Index 122).



Sie ist zu einem erheblichen Teil auf Datenkorrekturen (Nacherfassung von Maßnahmen in der Software) zurück zu führen und weniger auf tatsächliche Steigerungen bei den Maßnahmeteilnehmern. Von der Strategie setzt Düren auf Vermittlung und Aktivierung gleichermaßen.

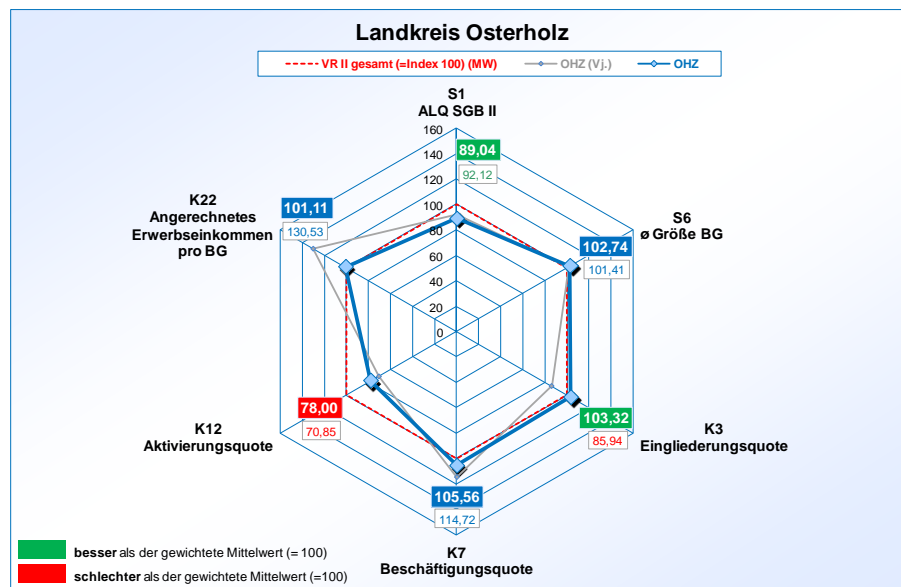
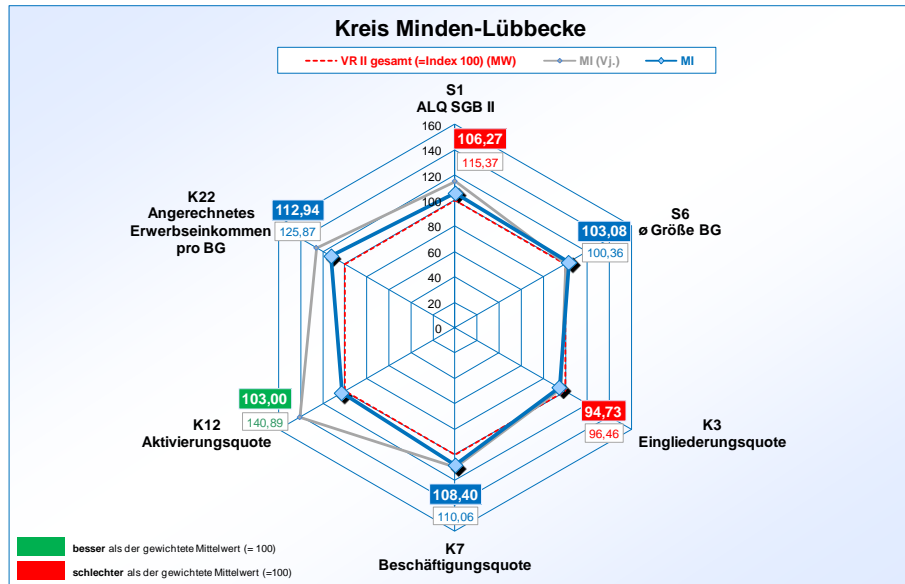


Die ALQ SGB II liegt in **Kleve** unter dem Durchschnitt der Vergleichspartner (Index 96). Wie auch in Düren betrifft die deutlichste Veränderung gegenüber dem Vorjahresprofil den Ausbau der Aktivierung, die zuvor deutlich unter, jetzt deutlich über (Index 113) dem Durchschnitt des VR II liegt. Auch hier zeichnet sich eine Strategie ab, die auf den beiden Säulen Vermittlung und Aktivierung gleichermaßen ruht, d.h. die guten

Integrierungserfolge werden flankiert von verstärkten Aktivitäten im Maßnahmebereich. Nach wie vor konnte Kleve viele grenzübergreifende Vermittlungen in die benachbarten Niederlande erzielen. Die ohnehin hohe Beschäftigungsquote ist weiter angestiegen. Zusammen mit einem vergleichsweise hohen kommen (Index 103) legt das Profil die Interpretation nahe, dass viele Menschen im Kreis Kleve trotz Erwerbstätigkeit auf ergänzende Leistungen zum Lebensunterhalt angewiesen sind. Da die BG-Größe mit Index 96 eher unterdurchschnittlich ausfällt, ist vermutlich ein geringes Einkommensniveau die Erklärung, das es selbst Alleinstehenden und kleinen Bedarfsgemeinschaften schwer macht, den eigenen Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit sicher zu stellen.

Minden-Lübbecke hatte im Betrachtungszeitraum 2007 noch sehr stark auf Aktivierung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gesetzt, da zum einen der lokale Arbeitsmarkt bis dahin keine optimalen Bedingungen für eine Integration der SGB II-Bezieher aufwies und zum anderen die Klientel u.a. bei den Jugendlichen Beschäftigung schaffende Maßnahmen notwendig erscheinen ließ.

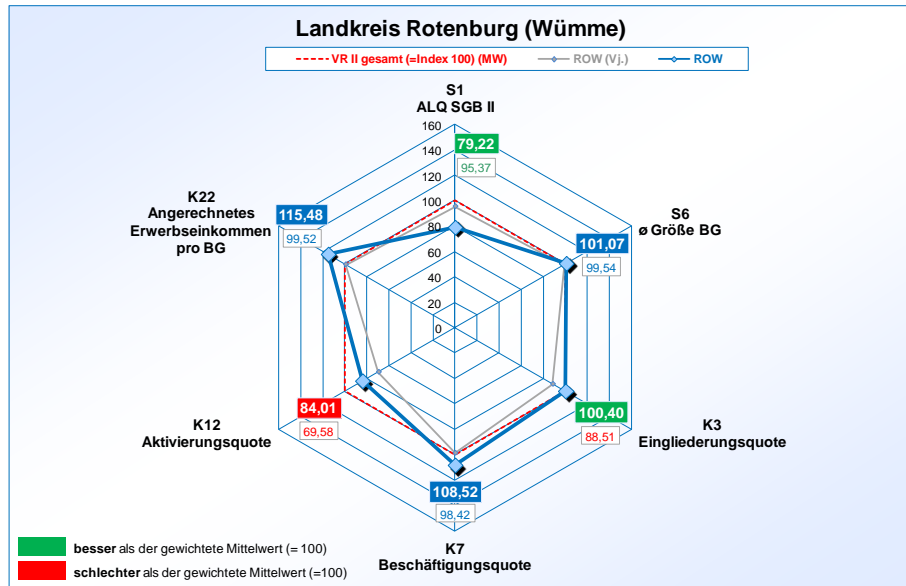
Nicht zuletzt aufgrund verbesserter Arbeitsmarktbedingungen für SGB II-Kunden hat Minden-Lübbecke seine Strategie angepasst und weist jetzt im Vergleich zu den anderen Kommunen des VR II nur noch eine durchschnittliche Aktivierungsquote auf (Index 103, zuvor 140!). Hierbei handelt es sich allerdings nicht um eine Anpassung zu Lasten der Hilfesuchenden. Zum einen haben die Vergleichspartner systematisch Maßnahmen nacherfasst, so dass das Aktivierungsniveau im Vergleichsring insgesamt gestiegen ist; zum anderen hat der Kreis Kreis Minden-Lübbecke die Zahl seiner Maßnahmeteilnehmer von Januar bis Dezember 2008 tatsächlich von 3.500 auf 1.400 reduziert, und zwar als flexible Reaktion auf verbesserte Arbeitsmarktbedingungen und somit eine stärkere Fokussierung auf die Integration in Arbeit (sowohl bedarfs- als auch nicht bedarfsdeckend). Damit ist der Indexwert nicht nur relativ, sondern auch absolut zurückgegangen. Überdies fällt das deutlich überdurchschnittliche angerechnete Erwerbseinkommen auf, eine Tatsache, die sowohl positiv (viele „Marktfähige“, hohes Aktivierungsniveau) als auch negativ (viele „Working Poor“ – ein Index 103 bei der BG-Größe weist auf hohe Anteile von Mehrpersonenhaushalten, d.h. Familien im SGB II-Bezug hin) interpretiert werden kann.



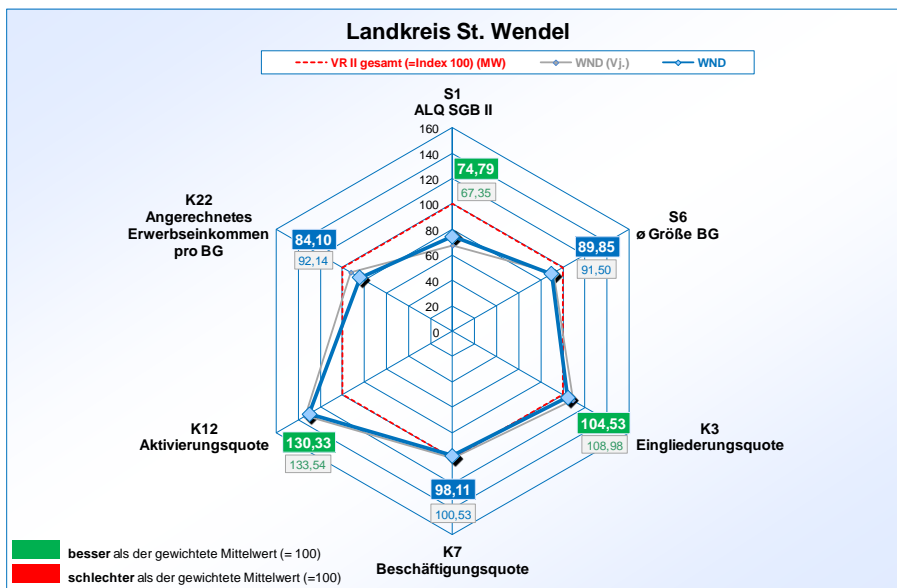
Bei unterdurchschnittlicher ALQ SGB II (Index 89) und geringem Aktivierungsniveau (Index 78) hat **Osterholz** bei der Eingliederungsquote gemessen am Mittelwert des VR II erfreulich aufgeholt. Der Index stieg von 86 auf 103 und bewegt sich damit auf dem durchschnittlichen Niveau der Vergleichspartner. Die Zusammenschau von BG-Größe, Eingliederungsquote und rechnetem

kommen legt die Verteilung nahe, dass es für viele SGB II-Haushalte in Osterholz – ähnlich wie in Minden-Lübbecke – schwierig ist, den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften und Mitteln sicher zu stellen.

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Kreisen des VR II, die gegenüber dem Vorjahresprofil nur punktuelle Veränderungen aufweisen, sind im Landkreis **Rotenburg** bei fast allen Parametern Veränderungen im Profil festzustellen. Eingliederungsquote und Aktivierungsquote sind gemessen am Mittelwert des VR II deutlich gestiegen, ebenso die Beschäftigungsquote (Index 108) und das angerechnete Erwerbseinkommen (Index

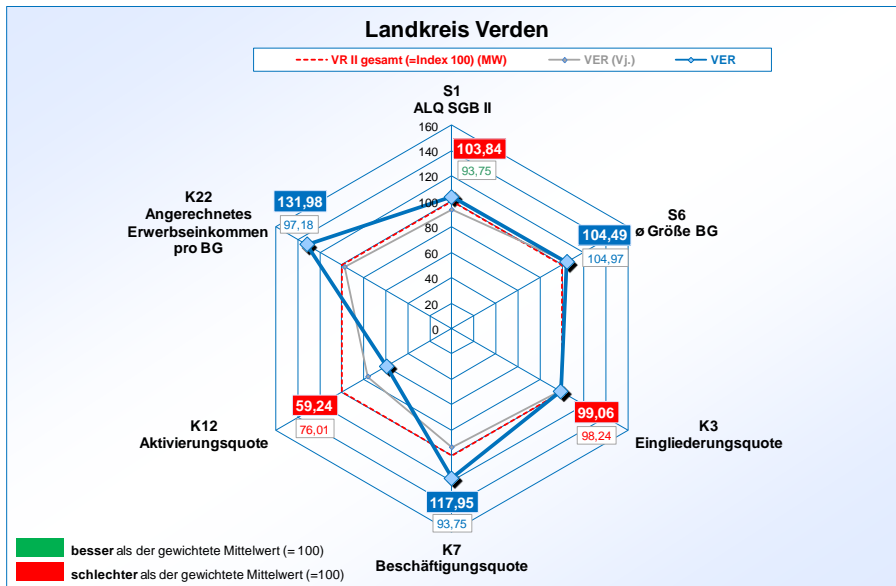


115). Alles zusammen spiegelt den Ehrgeiz einer kommunalen Arbeitsvermittlung wider, die trotz vergleichsweise geringer Belastung mit arbeitslosen SGB II-Beziehern (Index 80) ihre integrativen Aktivitäten verstärkt hat. Die Zahl der arbeitslosen SGB II-Bezieher sank in absoluten Zahlen von 3.400 im Januar 2008 auf 2.300 am Jahresende. Die Zahl der Maßnahmeteilnehmer stieg im gleichen Zeitraum von 900 auf 1.100, so dass als strategische Eckpfeiler Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt bei gleichzeitigem Ausbau der Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten zu identifizieren sind.



Der Landkreis **St. Wendel** weist nach wie vor eine vergleichsweise sehr hohe Aktivierungsquote auf, ungeachtet der Tatsache, dass das Aktivierungsniveau im VR II insgesamt angestiegen ist. Zusammen mit einer nach wie vor überdurchschnittlichen Eingliederungsquote zeigt sich auch hier eine Doppelstrategie, die auf aktivieren und eingliedern gleichermaßen setzt. Auffällig sind eine vergleichsweise geringe ALQ SGB II sowie eine

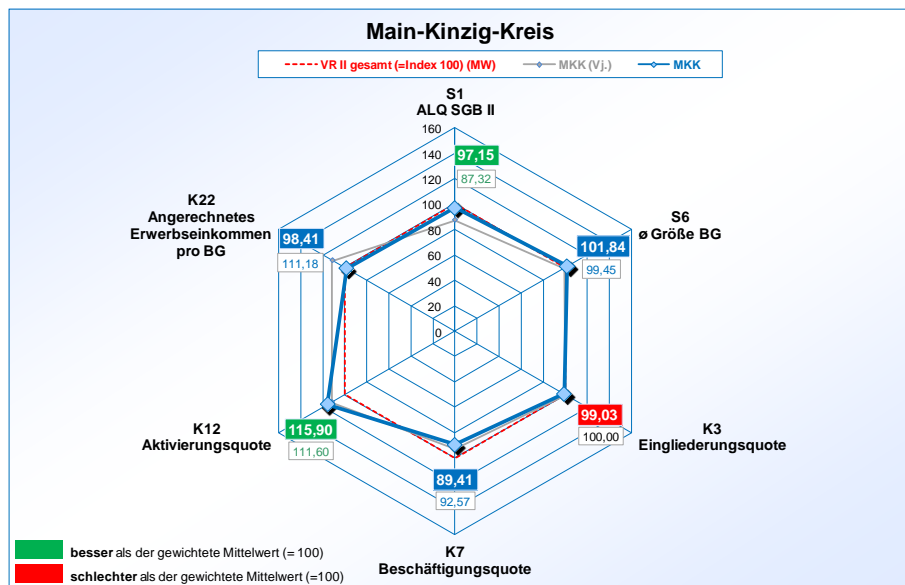
weit unterdurchschnittliche Größe der Bedarfsgemeinschaften. Während die BG's im Durchschnitt der Vergleichsringpartner 2,1 Personen umfassen, sind es in St. Wendel nur 1,88 Personen. Auch das angerechnete Erwerbseinkommen pro BG fällt in St. Wendel vergleichsweise gering aus. Die Struktur der tungsbezieher scheint sich systematisch von der anderer Kommunen im VR II zu unterscheiden (vgl. etwa Osterholz oder Minden-Lübbecke), wo große Bedarfsgemeinschaften eher aufstockenden Leistungsbezug bewirken. Bemerkenswert ist auch, dass die Arbeitslosenquote SGB II in St. Wendel zwar auf sehr geringem Niveau liegt (2,6 %), aber unverändert gegenüber dem Vorjahr geblieben ist. Bei den anderen Kommunen des VR II zeigen sich demgegenüber z.T. deutliche Rückgänge. Der Mittelwert über alle Kommunen im VR II ist von 4 % auf 3,5 % zurückgegangen. Offenbar können die Arbeitslosen SGB II-Bezieher nicht in dem Maße von der konjunkturellen Entwicklung profitieren, wie dies in anderen Kommunen der Fall ist.



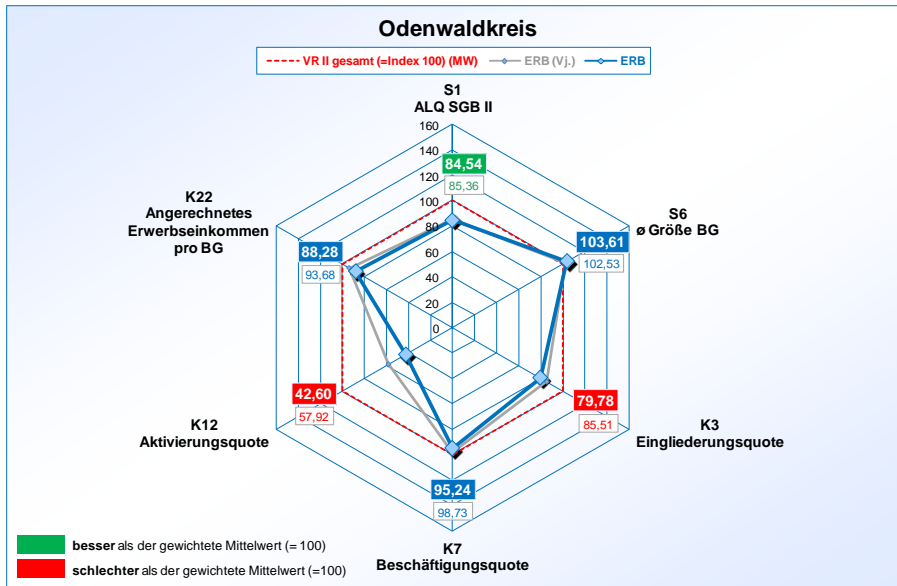
Bei durchschnittlicher Eingliederungsquote fällt im Landkreis **Verden** die im Vergleich zum Mittelwert des VR II sehr geringe Aktivierungsquote auf (Index 60, d.h. Verden erreicht bei den Aktivierungen nur mehr 60 % des Durchschnitts des VR II). Die Zusammenschau von Größe der Bedarfsgemeinschaften, Beschäftigungsquote und angerechnetem Erwerbseinkommen pro BG, die alle deutlich über dem Mittelwert des VR II

liegen, lassen darauf schließen, dass viele Familien im LK Verden auf ergänzende SGB II-Leistungen angewiesen sind. Mit einem Index von 132 beim angerechneten Erwerbseinkommen liegt der LK Verden am weitesten über dem Durchschnitt des VR II. Trotz vieler Menschen, die bereits erwerbstätig sind, liegt die Arbeitslosenquote SGB II etwas über dem Durchschnitt der Vergleichsringpartner. Dabei rücken die vergleichsweise geringen Aktivitäten im Bereich der Maßnahmen in den Fokus, die noch ausbaufähig erscheinen.

Im Vergleich zum Vorjahr ist der Main-Kinzig-Kreis bei der Arbeitslosenquote SGB II näher an den Mittelwert des VR II gerückt. Diese ist im Main-Kinzig-Kreis nahezu unverändert bei 3,44 % geblieben, während die ALQ SGB II für den VR II insgesamt deutlich zurückgegangen ist (von 4 % in 2007 auf 3,5 % in 2008). Die SGB II-Bezieher im MKK profitieren offenbar unterdurchschnittlich wenig von der guten



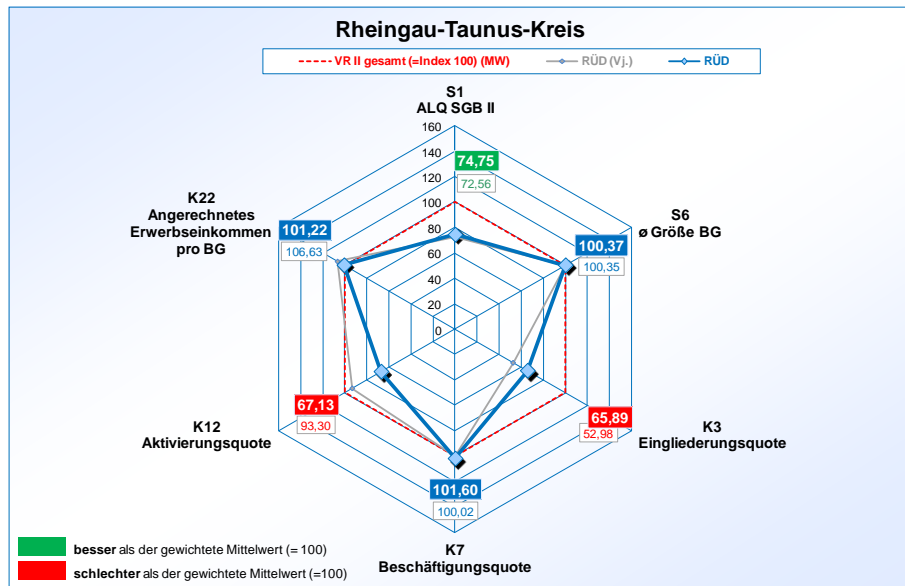
Konjunktur in 2008. Hier wäre ein Blick auf die Zu- und Abgangsdynamik und die Bezugsdauern interessant: Bei nach wie vor durchschnittlichem Niveau der Eingliederungsquoten (die rote Farbe trägt nur einer kleinen Veränderung im Bereich der Nachkommastellen Rechnung: Der Index liegt unverändert bei knapp unter 100) liegt die Vermutung verfestigter Strukturen bzw. „Problemgruppen“ innerhalb der Klientel nahe. Dafür sprechen auch unterdurchschnittliche Indices bei Beschäftigungsquote und angerechnetem Erwerbseinkommen pro BG. In dem Fall lägen verstärkte Aktivitäten im Bereich der Maßnahmen nahe. Tatsächlich hat der MKK diesen Weg auch beschritten und seine Aktivierung weiter ausgebaut, und zwar nicht nur gemessen am Durchschnitt des VR II, sondern auch absolut: Die Aktivierungsquote stieg von 15,6 % in 2007 auf 18,5 % in 2008, die Zahl der Maßnahmeteilnehmer von durchschnittlich 2.400 in 2007 auf durchschnittlich 2.800 in 2008.



Die ALQ SGB II fällt im **Odenwaldkreis** nach wie vor leicht unterdurchschnittlich aus (Index 85). Die Eingliederungsquote (Index 80), vor allem aber die Aktivierungsquote (Index 43) bleiben deutlich hinter dem Mittelwert des VR II zurück. Im Vergleich zum Vorjahr fällt der Odenwaldkreis gegenüber dem Durchschnitt des VR II nochmals deutlich ab, was vor allem den Bereich Aktivierung betrifft: Während das Aktivierungs-

niveau im VR II insgesamt zugenommen hat, ist die Aktivierungsquote im Odenwaldkreis rückläufig (von 8,1 % in 2007 auf 6,8 % in 2008, die Zahl der Maßnahmeteilnehmer ging von durchschnittlich 324 in 2007 auf durchschnittlich 266 in 2008 zurück). Dies ist mit den Unwägbarkeiten bzgl. der anstehenden Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu erklären: Der Odenwaldkreis war sehr aktiv im Bereich der „weiteren Leistungen“ nach § 16 Abs. 1 S. 2 SGB II – alt –, bei denen eine tiefgreifende Änderung der Rechtsgrundlage anstand.

Nach wie vor weist der **Rheingau-Taunus-Kreis** den geringsten Wert bei der Arbeitslosenquote SGB II auf. Diese beträgt mit 2,5 % nur drei Viertel des Mittelwertes des VR II (3,5 %). Das bedeutet, dass der Landkreis nach wie vor (zusammen mit St. Wendel) die geringste Belastung mit arbeitslosen SGB II-Beziehern im Vergleichsring aufweist, welcher hier ohnehin nur mäßig belastet ist.⁴ Die Eingliederungsquote erreicht mittlerweile



zwei Drittel des Durchschnittswertes der Vergleichspartner. Besonders auffällig ist die Entwicklung bei der Aktivierungsquote, die in 2007 noch nahe am Durchschnitt lag, in 2008 jedoch nur noch gut zwei Drittel des Mittelwertes der Vergleichspartner erreicht (Index 67). Die Aktivierungsquote ist – bei gegenläufiger Tendenz im VR II insgesamt – von 13 % in 2007 auf knapp 11 % in 2008 gesunken, die Zahl der Maßnahmeteilnehmer von 725 (MW 2007) auf 574 (MW 2008). Die Begründung liegt vermutlich, ähnlich wie im Odenwaldkreis (s.o.), in der anstehenden Veränderung der Rechtsgrundlagen für den Aktivierungsbereich („Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“). Bei durchschnittlicher BG-Größe gehen bereits überdurchschnittlich viele SGB II-Bezieher einer Beschäftigung nach (Index Beschäftigungsquote 102), ablesbar auch an dem überdurchschnittlich hohen angerechneten Erwerbseinkommen, wenn sich auch das Problem der „Working Poor“ nicht so deutlich stellt wie bei den niedersächsischen Landkreisen im VR II. In jedem Fall erscheinen im Rheingau-Taunus-Kreis jedoch Eingliederungs- und Aktivierungsquoten ausbaufähig.

⁴ Die ALQ SGB II beträgt etwa im VR 5, der viele Kommunen aus Ostdeutschland umfasst, über 9 %!

6.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Zunächst ist festzuhalten, dass die **positive konjunkturelle Entwicklung** sich nicht in allen Kommunen des VR II in einer sinkenden Belastung mit arbeitslosen SGB II-Beziehern (ALQ SGB II) niedergeschlagen hat. Vielmehr fällt auf, dass bei insgesamt sinkender Tendenz – d.h. der Anteil der arbeitslosen SGB II-Bezieher an allen zivilen Erwerbspersonen ging im Durchschnitt um etwa ein halbes Prozent von 4 % auf 3,5 % zurück – in einigen Kommunen ein Stillstand zu verzeichnen ist. Im Rheingau-Taunus-Kreis und St. Wendel erscheint bei ohnehin sehr geringer Belastungssituation ein weiteres Absenken der ALQ SGB II seine Grenzen zu finden. Im MKK hingegen, einem Landkreis in der dynamischen Rhein-Main-Region, hätte man sich in Zeiten des Aufschwungs eine positivere Entwicklung gewünscht. Wenn die These zutrifft, dass die Herausforderung hier eher in verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit und einer besonderen Klientenstruktur besteht, dann erscheint eine verstärkte und zielgenaue Aktivierung hier der richtige Ansatz. Erste Schritte in diese Richtung hat der MKK hier bereits unternommen.

Eine weitere Erkenntnis aus den Profilanalysen ist die Tatsache, dass das Problem der „**Working Poor**“ sich im VR II offenbar in besonderem Maße in den niedersächsischen Optionskommunen stellt. In Verden, Osterholz und Rotenburg-Wümme, aber auch in Minden-Lübbecke scheinen viele Menschen angesichts großer Haushalte den Lebensunterhalt nicht voll durch Erwerbstätigkeit sicher stellen zu können. Sie sind auf ergänzende Transferleistungen angewiesen. Es ist eine besondere Herausforderung für die SGB II-Träger, die Unabhängigkeit dieser Bedarfsgemeinschaften von Transferleistungen zu erreichen, denn die Hilfesuchenden setzen ihre Arbeitskraft ja bereits ein. Einige Kommunen erproben hier besondere Ansätze, z.B. den Einsatz spezialisierter „Aufstockerteams“, die bei ganzheitlicher Herangehensweise die gesamte Bedarfsgemeinschaft in den Blick nehmen und stärken mit dem Ziel, noch ungenutzte Selbsthilfepotenziale zu erschließen.

Bei der **Aktivierung** zeigen sich zwei gegenläufige Tendenzen: Die z.T. scharf geführte Diskussion um eine Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente hat zu einer großen Verunsicherung in vielen Optionskommunen geführt. Gerade diejenigen, die das Instrument der „weiteren Leistungen“ nach § 16 Abs. 1 S. 2 SGB II (alt) offensiv genutzt haben, mussten mit Regreßforderungen des Bundes rechnen. Ihnen stand zudem ein grundlegender Umbau ihres Maßnahmenportfolios in´s Haus, was die Planung in 2008 sehr schwierig gestaltet hat. Eine entsprechend abwartende Haltung ist aus Sicht der Kommunen nachvollziehbar und an einem deutlichen Zurückfahren der Teilnehmerzahlen in einigen Kommunen in 2008 ablesbar. Erst Ende Dezember 2008 hat die neue Rechtsgrundlage, das „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ das parlamentarische Verfahren passiert und für Planungssicherheit gesorgt. Die Landkreise im VR II können nun auf sicherer Rechtsgrundlage planen und sich wieder stärker fachlich-inhaltlichen als strategischen Fragen zuwenden. Die gegenläufige Tendenz zeigt sich allerdings auch: Einige Kommunen im VR II haben bei den Zahlen der Teilnehmer an Aktivierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen noch mal deutlich nachgelegt. Zum Teil handelt es sich hierbei um Nacherfassungen und Korrekturen der Datenbasis, z.B. indem einzelne Maßnahmen wie die flankierenden kommunalen Leistungen (Schuldnerberatung, Kinderbetreuung) erstmals in der Bundesstatistik erfassbar und abbildbar wurden, zum Teil aber auch um „echte“ Aufstockungen im Bereich der Aktivierung.

Integrationsstrategien Insgesamt zeichnet sich bei einzelnen Kommunen, etwa in Düren, Kleve, Rotenburg-Wümme und St. Wendel eine Doppelstrategie ab, die auf Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und Aktivierung gleichermaßen setzt. Eine „Standardstrategie“ kann es jedoch angesichts wechselnder Rahmenbedingungen und Klientenstrukturen nicht geben: Ein dynamischer Arbeitsmarkt setzt bessere Bedingungen für die kommunale Arbeitsvermittlung und macht marktergänzende und –ersetzende Maßnahmen der Beschäftigungsförderung überflüssig – der Schwerpunkt verschiebt sich dann zur Vermittlung. Eine solche Entwicklung konnte im Jahr 2008 z.B. in Minden-Lübbecke beobachtet werden. Beschäftigungsmaßnahmen gewinnen bei nachlassender Arbeitsmarktdynamik – und eine solche zeichnet sich in 2009 ab – jedoch wieder an Bedeutung⁵, der Schwerpunkt verlagert sich zurück zur Aktivierung. Auch Struktur und Bedarfslage der Klienten bestimmen die Strategie: Verfestigte Arbeitslosigkeit mit Langzeitbezug von Transferleistungen wird häufig erst dann sichtbar, wenn die Vermittlungszahlen einbrechen, weil das „Creaming“ abgeschlossen, sprich: alle Vermittelbaren bereits vermittelt sind. Dann rückt die Aktivierung in den Fokus, um auch zukünftig Vermittlungserfolge erzielen zu können.

⁵ in vielen ostdeutschen Optionskommunen machen sie einen bedeutenden Pfeiler des Maßnahmenportfolios aus! (vgl. etwa Bericht Benchmarking der Optionskommunen für den VR 5)

Insgesamt hat sich die Darstellungsform der Radar Charts für Profilanalysen bewährt, Rahmenbedingungen, strategische Ansätze, ja selbst Besonderheiten der Kundenstruktur werden greifbar. Die Radar Charts helfen, die richtigen Fragen zu stellen. Die Antworten sind allerdings nur über ergänzende Daten, vor allem aber über fachlich-inhaltlichen Austausch und qualitativ ausgerichtete Diskussionen möglich. Nach wie vor war es angesichts der Datenlage nicht möglich, Entwicklungsdynamik abzubilden, da im Benchmarking der Optionskommunen keine Daten über Zu- und Abgangszahlen und Bezugsdauern zur Verfügung stehen. Hohe Vermittlungszahlen können qualitativ durchaus kritisch betrachtet werden, wenn die Vermittlung nicht nachhaltig erfolgt, die Klienten also nach kurzer Zeit wieder auf SGB II-Leistungen angewiesen sind oder wenn die Vermittlungsaktivitäten nur einen kleinen Teil der Klienten umfassen und andere - vermeintlich vermittlungs-„fernere“ – von den Vermittlungsbemühungen ausnehmen. Zusätzliche Aufschlüsse könnte auch die Aufnahme von Personalkennzahlen in die Profilanalysen liefern, wie dies z.B. im Vergleichsring V der Fall ist. Dort konnte ein Zusammenhang zwischen einer quantitativ guten Personalausstattung und Erfolgen im Bereich von Aktivierung und Vermittlung hergestellt werden. Allerdings scheinen gute Betreuungsschlüssel eine notwendige, nicht jedoch eine hinreichende Bedingung für Erfolge im Integrationsbereich zu sein. Beide Aspekte sind in den aktuellen Profilen nicht abgebildet, bedürfen also zusätzlicher Hintergrundanalysen.

Nach wie vor zeigen die Radar Charts aber auch eindrucksvoll, dass wir es im Bereich SGB II mit einem komplexen Geflecht von Einflussfaktoren zu tun haben, so dass Standardlösungen kaum Erfolg versprechen. Die hauptsächliche Herausforderung jede Kommune besteht darin, die individuelle (und durchaus veränderliche) Situation zum aktuellen Zeitpunkt vermittels aussagekräftiger Indikatoren zu erkennen, zu analysieren und eine hierfür maßgeschneiderte Strategie zu entwickeln.

7 Ausblick

Wie alle Vergleichsringe im Benchmarking der Optionskommunen hat auch der VR II weiter an der **Datenqualität** gearbeitet, die mittlerweile einen guten Stand erreicht und das Leistungsgeschehen realistisch abbildet. Die Routinen für die Erhebung, Verarbeitung und Plausibilisierung der Daten sind mittlerweile gut eingespielt und nehmen immer weniger Zeit in der Vergleichsringarbeit in Anspruch, so dass der Schwerpunkt zukünftig noch stärker auf dem qualitativen Austausch und der gemeinsamen Suche nach Best Practice-Ansätzen liegen kann.

Zusätzlich zu den über die Datenbank kommunal.KOMPAKT erhobenen Daten, haben die Teilnehmer des VR II Erhebungen zu den folgenden Bereichen durchgeführt:

- **Personalkennzahlen**
- **Entwicklung** des Anteils der **kommunalen Kosten** an den Gesamtkosten SGB II

Beide Erhebungen haben interessante Impulse in die Diskussion gebracht. Die Teilnehmer des VR II sind sich darin einig, da sie in Zukunft fortgeführt werden sollen, d.h. einmal jährlich wird es eine zusätzliche Datenerhebung zu diesen Themen geben – wobei Zusatzaufwand und Erkenntnisgewinn in einem guten Verhältnis stehen.

Inhaltlich steht für die Vergleichsringarbeit im Jahr 2009 nach wie vor das Thema **Messung von Integrationsfortschritten** auf der Agenda. Alle Kommunen des VR II sind derzeit mit dieser Thematik beschäftigt. Die Diskussion der bestehenden Ansätze und Überlegungen soll hier zusätzliche Impulse für die Entwicklungsarbeit liefern.

Der hauptsächliche Schwerpunkt der fachlich-inhaltlichen Arbeit im VR II wird im Jahr 2009 jedoch auf dem Austausch und der Diskussion von Steuerungsthemen stehen. Wie kann eine **zielbezogene Steuerung** sicher gestellt werden? Welcher Instrumente bedienen sich die SGB II-Träger hierbei? Welche **Controlling-systeme** sind erfolgreich und warum? Werden Ansätze einer guten Praxis erkennbar?

Auf der Suche nach der guten Praxis werden einzelne Teilnehmer ihren Vergleichsringpartnern auch weiterhin **innovative Organisationslösungen und konzeptionelle Ansätze** aus ihrer Kommune präsentieren und sich der kritischen Diskussion stellen. Nicht zuletzt hieran kann man ablesen, dass die Arbeitsatmosphäre im VR II mittlerweile von Vertrauen und Offenheit im Umgang miteinander geprägt ist – beste Voraussetzungen für eine auch weiterhin fruchtbare Vergleichsringarbeit.

8 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 S1. Arbeitslosenquote SGB II	6
Abbildung 2 Arbeitslosenquote SGB II - Zeitreihe	7
Abbildung 3 S2. Entwicklung der arbeitslosen SGB II-Empfänger U 25.....	8
Abbildung 4 Entwicklung des Anteils der arbeitslosen SGB II-Empfänger U 25 an allen arbeitslosen SGB II-Empfängern (Zeitreihe).....	9
Abbildung 5 Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften	10
Abbildung 6 Entwicklung der Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.....	11
Abbildung 7 K7. Beschäftigungsquote	12
Abbildung 8 Angerechnetes Erwerbseinkommen pro BG	13
Abbildung 9 Entwicklung des Anteils Kosten der Unterkunft an Gesamt	14
Abbildung 10 Summe (kumuliert) aller Eingliederungen 1. AM geteilt durch durchschnittlichen Bestand eHb	15
Abbildung 11 Vertragsgestaltung SchuB: Vertragsinhalte im MKK	18

9 Anhang: Datentabellen Radar Charts

Zu beachten ist, dass die Jahresmittelwerte der jeweiligen Kennzahlen ausgewiesen sind!

Berichtsjahr

Kennzahl	S1	S1 ALQ SGB II	S6	S6 ø Größe BG	K3	K3 Eingliederungsquote	K7	K7 Beschäftigungsquote	K12	K12 Aktivierungsquote	K22	K22 Angerechnetes Erwerbseinkommen pro BG
DN	5,37	151,56	2,02	96,14	1,99	110,98	23,56	82,35	19,4488	121,90	148,02	71,50
ERB	2,99	84,54	2,17	103,61	1,43	79,78	27,25	95,24	6,80	42,60	182,77	88,28
KLE	3,39	95,77	2,01	95,81	2,07	115,47	31,80	111,17	18,04	113,06	212,41	102,60
MI	3,76	106,27	2,16	103,08	1,69	94,73	31,01	108,40	16,43	103,00	233,82	112,94
MKK	3,44	97,15	2,14	101,84	1,77	99,03	25,58	89,41	18,49	115,90	203,74	98,41
OHZ	3,15	89,04	2,15	102,74	1,85	103,32	30,20	105,56	12,44	78,00	209,33	101,11
ROW	2,80	79,22	2,12	101,07	1,80	100,40	31,04	108,52	13,40	84,01	239,07	115,48
RÜD	2,65	74,75	2,10	100,37	1,18	65,89	29,06	101,60	10,71	67,13	209,55	101,22
VER	3,68	103,84	2,19	104,49	1,77	99,06	33,74	117,95	9,45	59,24	273,24	131,98
WND	2,65	74,79	1,88	89,85	1,87	104,53	28,07	98,11	20,79	130,33	174,10	84,10
VR II gesamt (=Index 100) (MW)	3,54	100	2,10	100	1,79	100	28,61	100	16,0	100	207,03	100

Vorjahr

Kennzahl	S1	S1 ALQ SGB II	S6	S6 ø Größe BG	K3	K3 Eingliederungsquote	K7	K7 Beschäftigungsquote	Aktivierungs- quote	K12 Aktivierungsquote	K22	K22 Angerechnetes Erwerbseinkommen pro BG
DN (Vj.)	6,05	151,56	2,12	99,82	2,37	119,69	24,47	92,01	13,71	97,82	90,33	51,02
ERB (Vj.)	3,40	85,36	2,17	102,53	1,69	85,51	26,26	98,73	8,12	57,92	165,87	93,68
KLE (Vj.)	3,87	97,08	2,10	99,03	2,31	116,78	28,44	106,96	11,70	83,49	192,99	109,00
MI (Vj.)	4,60	115,37	2,13	100,36	1,91	96,46	29,27	110,06	19,75	140,89	222,86	125,87
MKK (Vj.)	3,48	87,32	2,11	99,45	1,98	100,00	24,62	92,57	15,64	111,60	196,85	111,18
OHZ (Vj.)	3,67	92,12	2,15	101,41	1,70	85,94	30,51	114,72	9,93	70,85	231,11	130,53
ROW (Vj.)	3,80	95,37	2,11	99,54	1,75	88,51	26,17	98,42	9,75	69,58	176,20	99,52
RÜD (Vj.)	2,89	72,56	2,13	100,35	1,05	52,98	26,60	100,02	13,08	93,30	188,80	106,63
VER (Vj.)	3,74	93,75	2,23	104,97	1,94	98,24	24,93	93,75	10,65	76,01	172,05	97,18
WND (Vj.)	2,69	67,35	1,94	91,50	2,16	108,98	26,73	100,53	18,72	133,54	163,14	92,14
VR II gesamt (=Index 100) (MW)	3,99		2,12		1,98		26,59		14,0		177,05	