

## Eine Übersicht: Benchmarking der Optionskommunen in Deutschland

Seit dem Jahr 2006 führen die 69 Optionskommunen als zugelassene kommunale Träger für die Umsetzung des Sozialgesetzbuches II (SGB II) einen Prozess des Benchmarking mit dem Ziel der Optimierung von Ergebnissen, Strukturen und Prozessen durch. Dabei wird die Umsetzung des SGB II nicht als ein einmaliger Reformprozess verstanden, der irgendwann seinen Abschluss findet, sondern als ein kontinuierlicher Lern- und Verbesserungsprozess. Das Verständnis von Benchmarking und dessen Umsetzung bei den Optionskommunen wird hier in den Grundzügen dargestellt.

### 1. Verständnis von Benchmarking

Mit dem Begriff „Benchmarking“ ist seit vielen Jahren sowohl ein Instrument der Betriebswirtschaft und des wirtschaftlichen Managements als auch in zunehmendem Maße ein „Trend“ bezeichnet, der viele gesellschaftliche Bereiche durchdringt, in denen Wettbewerbsorientierung und Modernisierung gefördert werden sollen.

Der englische Begriff „Benchmarking“ stammt ursprünglich aus dem Vermessungswesen und bezeichnet dort eine Vermessungsmarkierung, einen Bezugspunkt und Standard, an dem etwas gemessen und beurteilt wird. In der Managementlehre wird Benchmarking ursprünglich als ein Verfahren beschrieben, durch einen **Vergleich der Geschäftsprozesse verschiedener Unternehmen** - vorzugsweise aus unterschiedlichen Branchen - die „beste Praxis“ im Sinne einer Optimierung der eigenen Leistungsfähigkeit zu erreichen. Begriffe wie „Lernen vom Besten“ oder „Orientierung am ‚Benchmark‘ als bestem Wert“ sind daraus entstanden.

Im Bereich der öffentlichen Verwaltungen in Deutschland hat Benchmarking erst in den 90er Jahren Einzug gehalten (insbesondere die Bertelsmann Stiftung ist als Initiator zu erwähnen) und dann zunehmend auf die Besonderheiten der Durchführung öffentlicher sozialer Dienstleistungen angewendet worden.

Die **Optionskommunen** sind **2006** mit Hilfe der Bertelsmann Stiftung, die bis 2007 die Grundlegung des Benchmarking der Optionskommunen durchgeführt hat, von dem ursprünglichen Verständnis dieser Technik ausgegangen. Grundsätzliches Ziel des SGB II-Benchmarking der Optionskommunen ist es, die **Stärken und Schwächen der jeweiligen Organisation und ihrer Prozesse durch die Gegenüberstellung mit anderen Organisationen und Prozessen aufzudecken und die Leistungsfähigkeit dadurch zu erhöhen**. Durch die Leistungsvergleiche zwischen den Optionskommunen soll ein „Lernen von guter Praxis“ ermöglicht werden. Dabei haben die Optionskommunen von vornherein versucht, der Komplexität der Aufgabe des SGB II gerecht zu werden und ein simples Ranking („Wer ist der Beste?“) abgelehnt. Benchmarking ist vor allem dann wirksam, wenn es darum geht, zeitnah zu Verbesserungen komplexer Praxisprozesse zu gelangen und nicht nur darum, einen „Gewinner“ in einem (unechten) Wettbewerb öffentlich zu präsentieren.

## 2. Die Bildung der Vergleichsringe

Zu Beginn des Benchmarkingprozesses wurden 7 Vergleichsringe aus den 69 Optionskommunen gebildet. Kriterien der Zuordnung zu einem Vergleichsring waren unter anderem die **Größe** der Optionskommune und die jeweilige örtliche **Arbeitsmarktsituation**. Angesichts der Anzahl und der eher zufälligen regionalen Lage der Optionskommunen wurde ein pragmatischer Ansatz der Bildung der Vergleichsgruppen gewählt.<sup>1</sup> Oft geht das Alltagsdenken („Äpfel nicht mit Birnen vergleichen“) davon aus, dass man bei der Auswahl von Vergleichsringen auf absolute Vergleichbarkeit achten müsse - das ist jedoch nicht richtig. Die Aufgabenstellung ist mit dem SGB II gleich für alle Grundsicherungsträger, und damit ist bereits eine Vergleichbarkeit in ausreichendem Maße gegeben. Ferner ist es sicherlich ein Unterschied, ob ein Grundsicherungsträger 1.000 oder 20.000 Bedarfsgemeinschaften zu betreuen hat oder ein sehr schwungvoller oder eher unbeweglicher Arbeitsmarkt gegeben ist - beides hat in die Vergleichsringbildung Eingang gefunden. Davon abgesehen ist jedoch die Unterschiedlichkeit der Grundsicherungsträger für den Lern- und Austauschprozess eher förderlich („Gleiches braucht man nicht zu vergleichen.“).

Die 7 Vergleichsringe haben mit 10 – 12 Optionskommunen etwa die gleiche Größe und unterscheiden sich nach durchschnittlicher Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und der Entwicklungsdynamik der jeweiligen Arbeitsmärkte. Über den Vergleichsring hinaus ist auch der Blick auf regional zusammen gehörige Grundsicherungsträger (auch unter Einbeziehung von ARGEn) wichtig, insbesondere wenn die regionalen Arbeitsmärkte von den Grenzen der Gebietskörperschaften stark abweichen.

## 3. Arbeitsweise und Durchführung

Kern der Durchführung des Benchmarkingsprozesses sind die **Treffen der Vergleichsringe**, die regelmäßig (i. d. R. vierteljährlich) ihren Status untereinander, und zwar quantitativ an Hand von Kennzahlen und qualitativ mit Bezug auf Praxisansätze analysieren und gute Praxisansätze entwickeln bzw. austauschen. Jährlich erstellen die Vergleichsringe **Berichte**, über das Benchmarking aller 69 Optionskommunen wird ebenfalls jährlich ein Gesamtbericht erstellt.

Bei der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitslose kann es nicht das Ziel des Benchmarkingprozesses sein, alle „externen“ Einflussfaktoren auf das Leistungsergebnis zu isolieren bzw. herauszurechnen, um somit die Unterschiede der Leistungsergebnisse allein der Verantwortung des Managements zuzurechnen. Niemand kann z. B. genau sagen, wie viel eines Erfolges der günstigen Arbeitsmarktentwicklung oder der Leistung des Managements geschuldet ist.<sup>2</sup> Vielmehr geht es darum, den verschiedenen Zieldimensionen (Vermittlung in Arbeit und deren Nachhaltigkeit, Reduzierung der passiven Leistungen, Einhaltung der Qualitätsziele etc.) unterschiedliche Strategien (Geschäftsprozesse, Zielgruppenarbeit, Betreuungs- und Beratungsformen) gegenüber zu stellen und **im Vergleich Ansätze für gute oder beste Praxis zu erarbeiten**. Dabei spielen objektive **Kennzahlen** eine zentrale Rolle, aber auch **qualitative Analysen** und Bewertungen sind Teil der Vergleichsringarbeit.

---

<sup>1</sup> Dies Vorgehen unterscheidet sich deutlich von dem Ansatz der von der Bundesagentur für Arbeit gebildeten „Clustern“ von ARGEn. Die den Clustern zugrunde liegenden „wissenschaftlichen“ Indikatoren sind nicht aktuell und viel zu grob; die Anzahl der ARGEn in den Clustern sind extrem unterschiedlich (ca. 10 bis über 50 ARGEn) und eignen sich kaum für ein echtes Benchmarking. Das „Ranking“ täuscht eher Rangfolgen vor als dass wirkliche Unterschiede abbilden.

<sup>2</sup> In den Niederlanden geht man z. B. auf Basis einer groben Schätzung davon aus, dass 40 % eines Ergebnisses dem Management und 60 % den externen Faktoren zuzurechnen sind. Diese Schätzung ist nicht wissenschaftlich fundiert.

Der von den Optionskommunen genutzte **Katalog der Kennzahlen**<sup>3</sup> orientiert sich an denjenigen Kennzahlen, die bundesweit für alle Grundsicherungsträger vereinbart worden sind. Die Kennzahlen erstrecken sich auf:

- Die Quoten der erwerbsfähigen Leistungsbezieher, der Arbeitslosen und der Bedarfsgemeinschaften (bei den zwei ersten Zahlen getrennt nach unter und über 25 jährigen Personen).
- Der Quote der Aktivierung (Personen in Maßnahmen).
- Der Quote der Beschäftigung (Anteil der erwerbstätigen Leistungsbezieher, teilweise gestaffelt nach Höhe des Erwerbseinkommens).
- Der Quote der durchgeführten Sanktionen (Leistungskürzungen als Folge der Nichterfüllung der Pflichten).
- Der Ausgaben für passive Leistungen, Eingliederungsmaßnahmen und Verwaltung.

Grundlage der Datengewinnung für die Kennzahlen ist das Datenbankmodul „x-social“, das alle von den Optionskommunen genutzten IT-Systeme nach einer gleichen Definition und abgestimmt mit den Anforderungen der Bundesagentur für Arbeit nutzen. Bis zum Jahr 2008 einschließlich haben die 69 Optionskommunen das Datenbankmodul „x-social“ selbst ausgewertet, in die Datenbank eines beauftragten externen Beratungsunternehmens übertragen und für die Auswertung der Kennzahlen genutzt. Der Grund für dieses Vorgehen war hauptsächlich, dass der Prozess der Datenauswertung und –bereinigung durch die Bundesagentur für Arbeit nicht immer eindeutig nachvollziehbar und transparent war. Seit Mitte 2009 wird der von der **Bundesagentur für Arbeit vorgehaltene Statistikservice genutzt**, nachdem die Datenqualität auf Seiten der Bundesagentur für Arbeit ausreichend entwickelt war.<sup>4</sup>

Neben der regelmäßigen Auswertung der Kennzahlen steht die Analyse von wichtigen Fragestellungen der strategischen Umsetzung des SGB II im Mittelpunkt der Vergleichsringarbeit. Zu diesen Themen (an dieser Stelle ist nur eine kleine Auswahl möglich) gehören:

- Organisationsaufbau und Gestaltung der Geschäftsprozesse,
- Steuerung und Controlling,
- Arbeitgeberservice und Arbeitsvermittlung,
- Messung von Integrationsfortschritten,
- Einbeziehung kommunal flankierender Leistungen,
- Steuerung und Controlling der Eingliederungsmaßnahmen,
- Zielsteuerung im SGB II,
- Zielgruppenspezifische Arbeitsansätze,
- U. v. a. m.

Der Wert der Vergleichsringarbeit kann nicht immer vollständig sichtbar gemacht werden: viele Tipps, gegenseitige Hinweise und Unterstützungen vollziehen sich direkt zwischen den teilnehmenden Optionskommunen und fördern eine immer besser werdende, gleichmäßige Qualität der Arbeit.

---

<sup>3</sup> Der Katalog der Kennzahlen ist im Internet unter [ww.optionskommunen.info](http://ww.optionskommunen.info) abrufbar.

<sup>4</sup> Es gibt vor allem 2 Problemfelder: die von der Bundesagentur oft kurzfristig vorgenommenen Änderungen von Datendefinitionen sind nicht immer sofort in den IT-Systemen der Optionskommunen umsetzbar (umgekehrt warten Optionskommunen auch auf verspätete Anpassungen der IT-Systematik der Bundesagentur). Zweitens gibt es noch stets Ungereimtheiten, wenn von den Optionskommunen nachweislich gemeldete Daten nicht in den Datendarstellungen der Bundesagentur auftauchen.

#### 4. Ergebnisse des Benchmarking

Welche Ergebnisse hat das Benchmarking der Optionskommunen nach fast 5jähriger Arbeit hervorgebracht? Wer sind die „besten“ Optionskommunen und warum? Diese Fragen sind schwer zu beantworten, weil sie erstens die Vielfalt der Resultate betreffen und zweitens einfache Antworten nicht möglich machen. Die Frage nach der „besten Optionskommune“ wird daher auch nicht beantwortet, weil dies je nach der Dimension der Betrachtung unterschiedlich sein kann. Wählt man zum Beispiel die Quote der Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt aus <sup>5</sup>, so schneiden Optionskommunen in wirtschaftsstarken Regionen (z. B. Baden-Württemberg) im Gegensatz zur Optionskommunen in strukturschwachen Regionen bis 2008 gut ab - seit der Wirtschaftskrise dreht sich das Bild. Überraschend gut erweisen sich bei den Arbeitsvermittlungen auch Optionskommunen in den neuen Bundesländern - dieses Bild hat sich durch die Wirtschaftskrise (noch) nicht geändert. <sup>6</sup> Und so gibt es viele Antworten auf die Frage nach dem „Besten“.

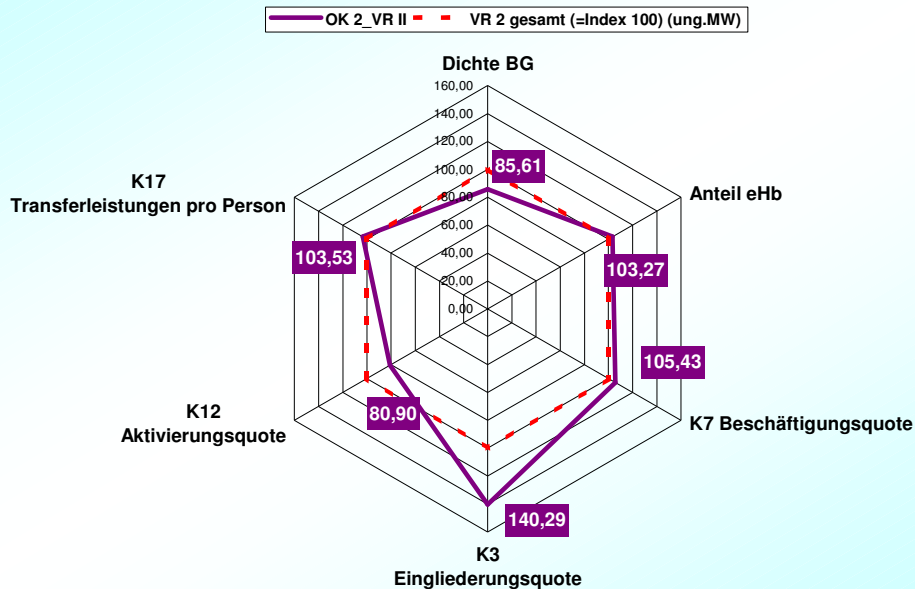
Im Benchmarkingprozess geht es wie bereits erwähnt weniger um die Identifizierung der „besten Optionskommune“ im Sinne eines Ranking, sondern vielmehr um das Zusammenspiel verschiedener Zieldimensionen im Vergleich zu den anderen Optionskommunen des Vergleichsrings. Dabei entsteht das „Leistungsprofil“ einer Optionskommune, also die Abbildung der **Stärken und Schwächen im Vergleich zu den anderen Teilnehmern des Vergleichsrings**. Das Beispiel eines solchen **Profils** ist im Folgenden abgebildet:

---

<sup>5</sup> Schon bei der Definition beginnen die (leider heute noch ungelösten) Probleme: berücksichtigt man im Nenner nur die dem Arbeitsmarkt verfügbaren Personen (wie bei der Bundesagentur für Arbeit) oder alle erwachsenen Leistungsbezieher, also auch Alleinerziehende mit Kleinkindern, wozu die Optionskommunen tendieren.

<sup>6</sup> Die Ergebnisse sind teilweise dem interregionalen Kennzahlenvergleich der Bundesagentur für Arbeit ([www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de)) und den jeweils im Frühjahr erscheinenden Jahresberichten der 69 Optionskommunen zu entnehmen.

## Profil Optionskommune 2 (Datenbasis: MW der Monatswerte 1. Hj. 2007)



### 5. Resümee und Ausblick

Das Benchmarkingprojekt der Optionskommunen hat eine Reihe von wichtigen Ergebnissen hervorgebracht. Es ist vor allem das Zusammenspiel vieler Faktoren und die Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten, die den Erfolg eines Grundsicherungsträgers befördern. Dazu gehört nicht zuletzt ein gut qualifizierter und motivierter, sowie auch relativ stabiler Stamm an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Es gibt kein „ideales“ Organisations- oder Prozessmodell; vielmehr kommt es darauf an, für die örtlichen Rahmenbedingungen das jeweils geeignete Modell zu implementieren. Zu den Ergebnissen des Benchmarking gehört auch die Feststellung, dass hohe Sanktionsquoten sowie hohe Aktivierungsquoten (Anteil der Langzeitarbeitslosen in Maßnahmen) nicht mit hohen Quoten der Integration in den ersten Arbeitsmarkt zusammenhängen müssen. Es gibt genauso Optionskommunen, die mit wenig Sanktionen und vergleichsweise geringer Aktivierungsquote eine überdurchschnittliche Zahl der Integrationen in den ersten Arbeitsmarkt erreichen.

Die Ergebnisse des Benchmarkingprozesses der Optionskommunen sind vielfältig. Sie zeigen auch, dass man an mehreren Stellen mit Verbesserung (Organisation, Personal, Steuerung usw.) ansetzen muss und dass die Prioritäten örtlich unterschiedlich sind und sein sollten. Es kommt auf die Wirkung und den lokalen Gesamteffekt an und nicht darauf, dass alle Grundsicherungsträger zum gleichen Zeitpunkt die gleichen Verbesserungsmaßnahmen vorzunehmen haben.

Zukünftig sollte es darum gehen, die Erkenntnisse aus dem Benchmarkingprozess der Optionskommunen stärker als bisher für **alle Grundsicherungsträger nutzbar** zu machen. Von zentraler Bedeutung wird sein, dass Benchmarking ein stetiger und transparenter Lern- und Austauschprozess der beteiligten Grundsicherungsträger auf der Suche nach „best practice“ bleibt.