

**Vorlage
für die Sitzung
der städtischen Deputation
für Soziales, Jugend und Integration
am 08.12.2016**

**Benchmarking der 16 großen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland:
Leistungen nach dem SGB XII und SGB II 2015**

A. Problem

Benchmarking - im Rahmen des Vergleichs der großen Großstädte Deutschlands zu verschiedenen Leistungsbereichen der sozialen Sicherung in den Städten - hat inzwischen eine über 20-jährige Geschichte. Begonnen mit einem Vergleich auf Basis der Bundesstatistiken zur Sozialhilfe in 1994 haben die Städte den Vergleich im Laufe der Jahre weiterentwickelt und an vielen Stellen modifiziert. Stand zu Beginn die Ausgabenstruktur im Mittelpunkt, so wurde bald der qualitative Austausch zu diversen Themen ein weiteres wichtiges Element des Vergleichs.

Die thematischen Schwerpunktsetzungen orientieren sich an gesetzlichen Veränderungen mit Auswirkungen auf das Leistungsgeschehen in den Städten sowie an als fachlich wichtig erkannten Themenbereichen. So war beispielsweise die Steuerung in der Hilfe zur Pflege Schwerpunkt in den Jahren 2009 bis 2011 und ist als wichtiges Thema auch weiterhin Bestandteil des Vergleichs im SGB XII. Manche Themen wurden auch nur temporär betrachtet oder werden nach einer Pause dann wieder aufgerufen, wenn sich Veränderungen ergeben (haben). Beispiel dafür ist der Vergleich zur Schuldnerberatung, der derzeit aktiv nicht stattfindet, weil die Steuermöglichkeiten gering sind und die Veränderungen wenig aussagefähig.

Aktuelle Themen wie etwa der verstärkte Zuzug von Flüchtlingen in die Städte und inzwischen auch in die Leistungssysteme SGB XII und SGB II werden vor allem als fachlicher Austausch angegangen.

Für den Fachaustausch werden inzwischen Fachtage durchgeführt, die ein Forum für Praktiker aus den Städten sind. Schwerpunkte hierbei waren 2015 und 2016 die Hilfe zur Pflege und das AsylbLG.

Neben den Fachtagen werden inzwischen auch bedarfsorientiert Arbeitsgruppen eingerichtet, in denen sich eine kleinere Gruppe Projektleitungen und - je nach Thema - fachlichen Experten treffen, um für das jeweilige Thema Basisdaten und Kennzahlen weiterzuentwickeln oder bei neuen Themen überhaupt zu definieren. Auch der vorliegende Bericht 2015 wurde von einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung Bremens begleitet.

Die Projektleitungen des Benchmarking betrachten im Statistikeil des Vergleichs im jeweils laufenden Jahr das Geschehen des vergangenen Jahres. Veränderungen bei den Leistungsbeziehenden werden ebenso analysiert wie Ausgabenentwicklungen. Soweit möglich wird versucht, Ableitungen für die Leistungsgewährung zu treffen.

Nach vielen Jahren der Entwicklungsberichterstattung haben sich die Projektleitungen 2014 entschieden, für das Berichtsjahr 2015 einen thematischen Bericht vorzulegen. Der Bericht zu den Leistungen nach dem SGB XII und SGB II 2015 stellt die Entwicklungen in einen Fokuszusammenhang. Fokus ist die Situation von älteren Menschen mit geringem Einkommen.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Bericht werden die Leistungen des SGB XII und SGB II in einen Gesamtzusammenhang zur Lebenssituation älterer Menschen mit niedrigem Einkommen gestellt. Dabei stehen die erbrachten Leistungen ebenso im Fokus wie begleitende (Einfluss-) Faktoren, die zum einen dazu führen, dass das Einkommen im Alter nicht ausreicht, um ohne staatliche Unterstützungen auszukommen und die zum anderen möglicherweise die Stellschraube sind, die Notwendigkeit der staatlichen Leistungen zu vermeiden.

Da die Hebel frühzeitig greifen müssen und nicht erst, wenn die Menschen das 65. Lebensjahr vollendet haben (im Benchmarking findet aus Auswertungsgründen noch keine Berücksichtigung der Altersgrenze nach § 41 SGB XII statt), wurde die Gruppe der ab 55-Jährigen mit einbezogen. Dieses bedeutet auch, dass das SGB II und sein Leistungsspektrum eine wesentliche Rolle spielen.

Für die Zeitreihenbetrachtung wird der Bericht ergänzt um einen Anlagenband, in dem Daten zu verschiedenen Themen ausgewiesen werden.

In das Thema eingeführt wird mit einem grundsätzlichen Kapitel („2. Definitionen von Armut und niedrigem Alterseinkommen“) zu den verschiedenen Begrifflichkeiten. Diese Definitionen sind wichtig für die Bewertung und Analyse. So wird z.B. oftmals die Armutsgefährdungsquote mit „Armut“ verwechselt. Auch ist die Ermittlung derselben immer wieder Gegenstand verschiedener Diskussionen. Hinzuweisen ist dabei sicherlich auf die Datenquelle, den Mikrozensus, mit seiner kleinen und wechselnden Stichprobe, was z.B. die Interpretation von Entwicklungen der Quote in der Zeitreihe - zumindest in kleineren Gebietseinheiten - schwierig macht.

In Kapitel 3 („3. Gesamtentwicklung“) werden jene Entwicklungen und Sachstände zu Aspekten dargestellt, die in engem Zusammenhang mit dem Fokusthema stehen. Wichtige Voraussetzung bei der Betrachtung der Kennzahlen für die einzelnen Städte ist eine Potentialeinordnung. Diese orientiert sich zunächst an der Einwohnerzahl. Sowohl bei den Einwohnern/-innen ab 65 Jahren (Abb. 4, Seite 20) als auch bei denen ab 75 Jahren (Abb. 5, Seite 21, relevant für eine Betrachtung z.B. für die Hilfe zur Pflege) liegt Bremen leicht über dem Mittelwert der Städte. Betrachtet man die Teilgruppe ausländischer Einwohner über 55 Jahren (Abb. 6, Seite 22) liegt Bremen unterhalb des Mittelwertes, der allerdings stark von den sehr hohen Werten in Frankfurt, München und Stuttgart beeinflusst wird. Gerade diese Gruppe birgt das Risiko der Notwendigkeit von Unterstützungsleistungen im Alter und zwar immer dann, wenn Erwerbsbiographien unterbrochen wurden und/oder der Eintritt in das Erwerbsleben so spät erfolgte, dass keine ausreichenden Altersrentenansprüche/Versorgungsansprüche erworben werden konnten.

Die Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (HLU a.v.E., 3. Kapitel SGB XII) ist eine Leistung, die im Vergleich zu anderen Leistungsarten eher wenige Menschen beziehen (im Jahresdurchschnitt 2015 in Bremen rd. 1.900 Personen). Zum Personenkreis siehe Anlagenband Seite 19. Für Bremen ist hier eine sehr hohe Dichte festzustellen, 3,4 von 1.000 Einwohnern/-innen erhalten diese Leistung (Abb. 7, Seite 23). Das liegt um einen Prozentpunkt über dem Mittelwert der Städte. Erklärungen sind eher schwierig, eine kann sein, dass noch nicht abschließend geklärt wurde, ob eine Erwerbsfähigkeit wieder hergestellt werden kann (mit „Verlagerung“ ins SGB II) oder eine dauerhafte Erwerbsminderung vorliegen könnte (dann 4. Kapitel SGB XII). Die hohe Dichte heißt nicht, dass es auch zu hohen Ausgaben je Leistungsbeziehender/-m kommen muss (Abb. 8, Seite 24). Ursächlich hierfür sind u.U. Einkommen oder auch die Kosten der Unterkunft und Heizung (Mietniveau vor Ort).

Ähnliches lässt sich für die Dichte der Leistungsbeziehenden nach dem 4. Kapitel SGB XII feststellen, siehe Abb. 9, Seite 25 und Abb. 10, Seite 27. Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen beziehen allerdings mit jahresdurchschnittlich (2015) rd. 11.500 Personen (GSiAE-LE a.v.E.) deutlich mehr Personen als HLU. Die Tendenz wird steigend sein. Erläuterungen zur GSiAE finden sich im Anlagenband auf Seite 21.

Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII beziehen jahresdurchschnittlich 2015 rd. 3.500 Personen innerhalb oder außerhalb von Einrichtungen. Die Dichte liegt mit 6,1 unter dem Mittelwert der Städte (Abb. 11, Seite 29). Zum Personenkreis und dem Zugang zur Hilfe zur Pflege siehe Anlagenband Seite 24, 25.

Rd. 70% der Leistungsbeziehenden außerhalb von Einrichtungen sind in Bremen 65 Jahre und älter, das ist geringfügig unter dem Mittelwert (rd. 71%). Innerhalb von Einrichtungen sind - was nicht überrascht hat - in Bremen 83% der Leistungsbeziehenden 65 Jahre und älter (Mittelwert: 84,3), das Eintrittsalter in die HzP liegt bei durchschnittlich gut 74 Jahren (a.v.E.: 68,1; i.v.E.: 77,8), soweit es sich in den Städten ermitteln ließ (für Bremen liegen dazu keine Daten vor).

Die Ausgaben je Leistungsbeziehender/-m liegen unter dem Mittelwert der Städte, was ein Indiz für entsprechendes Einkommen sein kann. Pro Einwohner/-in liegen die Bruttoauszahlungen i.v.E. und a.v.E. mit 75 Euro deutlich unter dem Mittelwert der Städte (93 Euro), was u.a. an der geringen Dichte liegt.

Für die Frage, ob das Einkommen im Alter ausreichend ist oder nicht, ist nicht nur von Bedeutung, wie sich der Anspruch/Bedarf definiert, sondern auch, ob ein mehr oder minder langer Bezug von Leistungen nach dem SGB II in der Lebensbiographie festzustellen ist. Anspruch/Bedarf ergibt sich aus einer gesellschaftlich anerkannten normativen Festlegung dessen, was als Mindestsicherung angesehen wird. Das sind im Leistungsgeschehen i.d.R. die Regelbedarfsstufen und die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung, sowie weiterer Leistungen im Bedarfsfall (etwa Mehrbedarfe wegen Alleinerziehung, Krankheit etc. oder auch einmalige Leistungen). Der Anspruch auf diese Leistungen kann sich ergeben, weil das eigene Einkommen und Vermögen unterhalb der Anspruchsgrenze liegt, er kann sich aber bei unverändertem individuellem Einkommen/Vermögen auch ergeben, weil die Anspruchsgrenze verschoben wird, die Lebensbedingungen an sich aber unverändert sind. Das gilt ähnlich auch für die Frage der Armutsgefährdung, verschiebt sich der Median, dann sind Menschen, deren Einkommen/Vermögen an diesem Median liegen ggf. ohne Veränderung der Lebenssituation armutsgefährdet oder eben nicht.

Die Auswertungen zum SGB II erfolgten nach alter Zählweise der Personen im SGB II. Zukünftige Ausweisungen können mit den Zahlen aus den Berichten bis 2015 nicht mehr verglichen werden.

Zur Verdeutlichung soll darauf kurz eingegangen werden.

Die Bundesagentur für Arbeit hat zum 01.01.2016 die Zählweise der Personen in Bedarfsgemeinschaften mit Leistungen nach dem SGB II verändert. Es wurden mehr Personengruppen gebildet, um ein differenzierteres Bild der Leistungsbeziehenden und der mit ihnen in Haushaltsgemeinschaft lebenden Personen zu bekommen.

Bedarfs- gemeinschaften	PERS Personen in BG (inkl. "ohne Leistung")	LB Regelleistungs- bezieher (Summe aus ELB + NEF) + SLB	RLB Regelleistungs- bezieher (Summe aus ELB + NEF)	darunter: ELB	darunter: NEF	SLB (sonstige Leistungs- bezieher)	NLB Nichtleistungs- berechtigte	darunter: KOL (Kinder ohne Leistungsbezug)	darunter: AUS Personen mit Ausschlussgrund
----------------------------	--	---	---	------------------	------------------	---	---------------------------------------	---	---

In Bedarfsgemeinschaften können leistungsberechtigte und nicht leistungsberechtigte Personen leben. Leistungsberechtigte Personen sind: LB (Leistungsberechtigte), die sich zusammensetzen aus RLB (Regelleistungsberechtigte, darunter Erwerbsfähige (ELB) und nicht erwerbsfähige (NEF) sowie SLB (sonstige Leistungsberechtigte, das können Personen sein, die nur eine einmalige Leistung erhalten, z.B. Kinder, die Schulbedarf erhalten, ansonsten aber über ausreichendes Einkommen verfügen)). Nicht leistungsberechtigt (NLB) sind Kinder ohne Leistungsbezug (KOL, etwa mit ausreichendem Unterhalt) und Personen mit Ausschlussgrund (AUS, z.B. Personen mit ausreichendem Einkommen, zum Beispiel eine Person mit Altersrente oder

GSiAE). Alle Personengruppen zusammen bilden die Gruppe der PERS. Ausführliche Erläuterungen wird es zu den Daten für das Berichtsjahr 2016 geben. Durch diese Neuordnung wird sich auch das Benchmarking verändern, das Gesamtbild wird differenzierter werden.

Leistungen nach dem SGB II (Kapitel 3.2.4 ab Seite 31) erhalten in Bremen überdurchschnittlich viele Menschen, siehe Abb. 14, Seite 32. Bremen hat allerdings schon seit Jahren seinen früheren - im negativen Sinn - „Top Platz“ abgegeben. Mit einer Dichte von 171,0 und dem fünften Platz im Ranking erhält allerdings noch immer eine große Zahl Menschen Leistungen nach dem SGB II. Die Ursachen sind vielschichtig und basieren auf mangelhafter Qualifikation, fehlenden Arbeitsmöglichkeiten (insbesondere für Menschen mit langen Erwerbsunterbrechungen und deutlicher Entfernung zum ehemaligen Berufsleben), aber auch auf schwierigen persönlichen Lebenslagen, die bspw. nur eine Teilzeitbeschäftigung möglich machen, was schnell ergänzenden Leistungsbezug nach sich ziehen kann. Auch im Niedriglohnbereich arbeitende Menschen unterliegen der Gefahr, ergänzend SGB II Leistungen erhalten zu müssen.

Zu den Ursachen von Leistungsbezug und vor allem von Leistungsbezug im Alter hat sich der Projektleiterkreis mit den Rahmenbedingungen / Einflussfaktoren beschäftigt, die in verschiedenen Lebensphasen mitursächlich sein können für eben diesen Leistungsbedarf. Dazu siehe Kapitel „4. Einflussfaktoren auf niedriges Alterseinkommen“. Die Themenbereiche Wirtschaftsindikatoren, Schulden, Unterkunftskosten, Rente, Wohngeld, geringfügige Beschäftigung und der vorherige Leistungsbezug von SGB II Leistungen (ab Seite 47 etwas differenzierter dargestellt) sind maßgebliche Bedingung für die Lebenssituation im Alter. Die Zusammenhänge sind stadtbezogen in den sogenannten Radarcharts im Anlagenband ab Seite 9 dargestellt.

Nicht zuletzt sollen auch in diesem Bericht die Leistungen erwähnt sein, die die Menschen in den Städten tatsächlich in Anspruch nehmen, wenn sie 65 Jahre und älter sind. Dazu gehören vor allem die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (ab Seite 55), die Hilfen zur Gesundheit (ab Seite 61) und die Hilfe zur Pflege (Seite 62).

Was können die Städte selbst neben der sachgerechten Sicherung des Lebensunterhalts im Alter tun? Können die Städte aus eigenen Mitteln helfen, dass ein späterer Leistungsbezug vermieden werden kann? Nicht immer und nicht immer direkt. Die Städte können - außer im eigenen Bereich - keine Arbeitsplätze generieren, aber sie können Rahmenbedingungen schaffen. Die Städte können die Menschen auf ihrem Lebensweg begleiten. Nicht nur fiskalische Aspekte sind dabei relevant, sondern vor allem auch die Schaffung von Teilhabechancen, die Eröffnung von Möglichkeiten der persönlichen Lebensgestaltung. Das meint nicht nur Schule und Ausbildung, das meint auch die Bereitstellung von Betreuung, von Beratung und örtlichen Angeboten, die die Bürger/-innen nutzen können. Es gibt diverse Ansatzpunkte und die Städte sind hier auch recht gut aufgestellt. Zu den Möglichkeiten und Fragestellungen siehe Kapitel 6 ab Seite 63.

Wie geht das Benchmarking weiter?

In 2017 werden sich die Projektleitungen schwerpunktmäßig mit den Veränderungen in der Hilfe zur Pflege befassen. Vor allem das Pflegestärkungsgesetz (PSG III) soll in den Fokus genommen werden. Zu diesem Thema soll dann in 2018 ein neuer Fokusbericht für das Berichtsjahr 2017 veröffentlicht werden.

Weitere Themen werden wie gewohnt die Leistungen nach dem SGB XII und SGB II sein. Versucht werden soll ein Vergleich im Bereich der Eingliederungshilfe, der Prozess startet in Januar 2017. Auch flüchtlingsbezogene Merkmale sollen entwickelt und betrachtet werden. Ob es dazu veröffentlichungsfähige Kennzahlen zu den verschiedenen Rechtskreisen geben kann, wird sich in einer Auftakt-AG im November 2016 zeigen.

Für 2016 ist, um sich den anderen Themen intensiver widmen zu können, ein Datenmonitoring ohne vertiefte Analyse angedacht.

Das Thema dieses Berichtes - als Veränderungsbetrachtung - soll nach dem Schwerpunktthema HzP erneut aufgegriffen werden.

C. Alternativen

Werden nicht empfohlen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender Prüfung

Die Kosten für die Begleitung durch die Unternehmensberatung con_sens belaufen sich auf rd. 6.100 € jährlich je Stadt. Die Benchmarkingberichte zum SGB II und SGB XII, die con_sens erstellt, sind Bestandteil des gesamten Kennzahlenprozesses und im Leistungsumfang mit enthalten. Weitere Kosten entstehen durch die Teilnahme an den Projektleitertreffen (ca. 4/Jahr) und an AGs und Fachtagen. Die Tagungen finden reihum in den Städten statt, der jeweils ausrichtende Stadt entstehen dann Kosten für die Tagungsräumlichkeiten und die Bewirtung der Teilnehmer/-innen.

Die Gender Aspekte wurden und werden geprüft. Soweit vorhanden und einvernehmlich von den Städten als aufzunehmen beschlossen, werden die Daten nach Geschlechtern getrennt erhoben und dargestellt.

E. Beteiligung / Abstimmung

Nicht erforderlich.

F. Beschlussvorschlag

Die städtische Deputation für Soziales, Jugend und Integration nimmt den Bericht 2015 und den dazu gehörenden Anlagenband zur Kenntnis.

Anlagen:

Bericht: Leistungen nach dem SGB XII und SGB II 2015

Anlagenband zum Bericht zu den Leistungen nach dem SGB XII und II 2015