

Benchmarking der 16 großen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland



Kommunale Leistungen nach dem SGB II 2008

Bericht 2008 – Stand: 16.11.2009



con_sens

B
E
R
L
I
N

F
R
E
I
E
 H
A
N
S
E
S
T
A
D
T
 B
R
E
M
E
N

D
O
R
T
M
U
N
D

L
A
N
D
E
S
H
A
U
P
T
S
T
A
D
T
 D
R
E
S
D
E
N

L
A
N
D
E
S
H
A
U
P
T
S
T
A
D
T
 D
Ü
S
S
E
L
D
O
R
F

D
U
I
S
B
U
R
G

E
S
S
E
N

F
R
A
N
K
F
U
R
T
 A
M
 M
A
I
N

F
R
E
I
E
 U
N
D
 H
A
N
S
E
S
T
A
D
T
 H
A
M
B
U
R
G

L
A
N
D
E
S
H
A
U
P
T
S
T
A
D
T
 H
A
N
N
O
V
E
R

K
Ö
L
N

L
E
I
P
Z
I
G

L
A
N
D
E
S
H
A
U
P
T
S
T
A
D
T
 M
Ü
N
C
H
E
N

N
Ü
R
N
B
E
R
G

H
A
N
S
E
S
T
A
D
T
 R
O
S
T
O
C
K

L
A
N
D
E
S
H
A
U
P
T
S
T
A
D
T
 S
T
U
T
T
G
A
R
T

Impressum

Impressum

Erstellt für:

Die 16 großen Großstädte der
Bundesrepublik Deutschland

Das con_sens-Projektteam:

Jutta Hollenrieder
Michael Klein
René Ruschmeier
Dennis Döschner

Titelbild:

www.fotocommunity.de
Christof Gottschalk

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.	Vorbemerkungen	4
2.	Zusammenfassung der Ergebnisse	10
3.	Personen und Strukturen	11
3.1.	Personen im SGB II	11
3.1.1.	Dichten von Leistungsberechtigten und Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	11
3.1.2.	Altersstruktur	14
3.1.3.	Leistungsbezug und Erwerbsfähigkeit	17
3.1.4.	Geschlecht	18
3.1.5.	Staatsangehörigkeit / Migrationshintergrund	20
3.1.6.	Leistungsbezug und Einkommen	22
4.	Ausgaben für kommunale Leistungen nach dem SGB II	26
4.1.	Kommunale Ausgaben	26
4.2.	Ausgaben für Kosten der Unterkunft	30
4.3.	Ausgaben für abweichende Leistungen nach § 23 SGB II	33
4.4.	Kommunale Ausgaben im Verhältnis zu den Gesamt- bzw. Bundesausgaben	34
5.	Ausblick	37
6.	Anlagen	41
7.	Anhang: Erläuterungen zur Methodik	45

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Einwohnerentwicklung	7
Abb. 2:	Definition des Status arbeitslos	8
Abb. 3:	Einwohner, LB, eHb und Verhältnis von Arbeitslosen an den eHb	9
Abb. 4:	Dichte von Leistungsempfängern SGB II	12
Abb. 5:	Veränderung der Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften und Veränderung der Dichte von SGB II-Hilfeempfängern in Prozent	13
Abb. 6:	Altersspezifische Dichte der Leistungsempfänger nach dem SGB II	15
Abb. 7:	Altersspezifische Dichten der unter 15 jährigen	16
Abb. 8:	Altersspezifische Dichte der 15- unter 25-jährigen Leistungsberechtigten im Vergleich zum Vorjahr	17
Abb. 9:	Leistungsempfänger im SGB II nach Erwerbsfähigkeit	18
Abb. 10:	Geschlechtsspezifische Dichte der SGB II-Leistungsempfänger	19
Abb. 11:	Anteil Alleinerziehender mit SGB II-Leistungen an allen Bedarfsgemeinschaften... ..	19
Abb. 12:	Anteil der Leistungsberechtigten mit deutscher und nichtdeutscher Staatsangehörigkeit	20
Abb. 13:	Dichte der deutschen und nichtdeutschen Hilfeempfänger	21
Abb. 14:	Anteile der erwerbsfähigen Personen im Leistungsbezug SGB II mit anrechenbarem Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Alg I	23
Abb. 15:	Kommunale Ausgaben nach dem SGB II	27
Abb. 16:	Kommunale Ausgaben nach dem SGB II je Einwohner	27
Abb. 17:	Veränderung der kommunalen Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II	28
Abb. 18:	Struktur der kommunalen Ausgaben für Leistungen nach SGB II	29
Abb. 19:	Durchschnittliche anerkannte Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung	30
Abb. 20:	Zusammensetzung der durchschnittlichen anerkannten KdU	31
Abb. 21:	Entwicklung des Rohöl-Weltmarktpreises	32
Abb. 22:	Relative Verteilung der Ausgabenbestandteile von Leistungen nach § 23 Abs. 3 SGB II	34
Abb. 23:	Anteile der kommunalen Bruttoausgaben für passive Leistungen an den Gesamtausgaben	35
Abb. 24:	Veränderungsraten der Bruttoausgaben im Vergleich der Kostenträgerschaften....	36
Abb. 25:	Steuerungspotenziale und Kostenbeeinflussung kommunaler Ausgaben	39
Abb. 26:	Anlage 1 - Personen pro Bedarfsgemeinschaft.....	41
Abb. 27:	Anlage 2 - Kommunale Ausgaben 2008 je HE/ je BG	41
Abb. 28:	Anlage 3 - Kommunale Ausgaben pro Einwohner 2008	42
Abb. 29:	Anlage 4 - Durchschnittliche anerkannte Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung.....	43
Abb. 30:	Anlage 5 - Wertetabelle KdU und Heizung.....	44
Abb. 31:	Kennzahlenkatalog (Ausschnitt)	47

Abkürzungen

Alg	Arbeitslosengeld
ARGE	Arbeitsgemeinschaft nach § 44b SGB II
a.F.	Alte Fassung
Bdg.	Bedarfsgemeinschaft
Bj.	Berichtsjahr
BA	Bundesagentur für Arbeit
BSG	Bundessozialgericht
eHb	Erwerbsfähige Hilfebedürftige
EW	Einwohnerinnen und Einwohner
Gew MW	Gewichteter Mittelwert
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KeZa	Kennzahl
n.F.	Neue Fassung
nEf	Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige
SGB	Sozialgesetzbuch
U25	Altersklasse der 15- bis unter 25-jährigen Hilfeempfänger
Vj.	Vorjahr

1. Vorbemerkungen

Berichtslegung zur Zeit der Wirtschaftskrise

Die Berichtslegung erfolgt in diesem Jahr unter den Einwirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise, ohne dass diese bzw. ihre Auswirkungen auf den Themenkreis dieses Berichtes bereits unmittelbar spürbar werden.

Andererseits sind auch zum Berichtslegungszeitpunkt bereits die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf dem Arbeitsmarkt bei den Städten zu bemerken. Beim Personenkreis derjenigen, die ihr nicht ausreichendes Erwerbseinkommen durch SGB II-Leistungen ergänzen, wirkt sich ein Wegfall des Erwerbseinkommens aufgrund von Arbeitslosigkeit sofort auf die Höhe der SGB II-Leistungen aus. Die verminderte Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes führt zum erschwerten Verlassen des Leistungsbezugs. Es werden sowohl weniger Vollerwerbsmöglichkeiten die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen beenden, als auch geringere Entlohnungen dazu führen, dass mehr Menschen neben ihrem Erwerbseinkommen auf zusätzliche Leistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts angewiesen sind.

Wirtschaftskrise
erreicht SGB II

Berichtsschwerpunkt werden aber weiterhin die Aspekte des SGB II sein, die einer kommunalen Steuerungsmöglichkeit zugänglich sind. Aus diesem Grund hat der Kreis der Projektleiter beschlossen, mit diesem Bericht anfangend auf eine vertiefte Darstellung der Fluktuationen zu verzichten. Aktive Leistungen nach dem SGB II sind Schwerpunkt der Zuständigkeit der Agentur für Arbeit und werden von dort durch ein eigenes Ziel- und Controllingssystem gesteuert. Auch wenn die Kommunen mit den Arbeitsagenturen eine ARGE gebildet haben, besteht über die Instrumente der Zielvereinbarungen nur sehr indirekter kommunaler Einfluss auf die aktiven Leistungen.

Die Kommunen müssen sich daher auf die Steuerung der Leistungen in ihrer eigenen Zuständigkeit beschränken. Dies sind in der Reihenfolge ihrer fiskalischen Bedeutung für die Kommunalhaushalte:

- ▣ die Kosten der Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II,
- ▣ die flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II a.F. sowie
- ▣ die einmaligen Leistungen nach § 23 Abs. 3 SGB II.

Diese Leistungen sind Pflichtleistungen nach dem SGB II und als solche nur schwer bzw. nur mittelbar von den Kommunen zu steuern. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass auch und gerade die Integrationsstrategien der ARGE, die die Kommune nur indirekt beeinflussen kann, die Höhe der kommunalen Transferleistungen wesentlich bestimmen. Von umso größerer strategischer Bedeutung ist die Wahrung des kommunalen Einflusses innerhalb der ARGE.

Im Kontext der einleitenden Worte zur wirtschaftlichen Entwicklung muss weiter betont werden, dass jede Möglichkeit zur Steuerung genutzt werden sollte. Es ist zu erwarten, dass die Zahl der Leistungsberechtigten deutlich ansteigen wird. Die Kommunen tun gut daran, sich auf diese Entwicklung rechtzeitig einzustellen.

Entscheidung über verfassungskonforme neue Organisationsform der ARGE

In diesem Zusammenhang wird auch die weitere Entwicklung bezüglich der Organisationsform der ARGE erhebliche Bedeutung gewinnen. Das Bundesverfassungsgericht hat Ende 2007 die derzeitige Organisation für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt und dem Gesetzgeber eine Karenzzeit bis Ende 2010 gewährt, dies anzupassen. Alle Städte des Benchmarkingkreis haben jeweils eine ARGE errichtet, sodass eine ggf. notwendige Neuorganisation unmittelbare Auswirkungen haben würde, insbesondere wegen der Fragen der weiteren Personalverwendung.

Richtungsent-
scheidung über
Organisationsform
der ARGE
erwartet

Unabhängig von der Bewertung der bisherigen Funktionsfähigkeit der ARGE, birgt die Trägerschaft der SGB II-Leistungen, die mit getrennten Verantwortlichkeiten organisiert ist, besondere Herausforderungen. Es gilt für alle Beteiligten jetzt und in Zukunft in Bezug auf die Neuregelung der Trägerschaft im SGB II bereits Erreichtes zu sichern und Konsequenzen aus den gesammelten Erfahrungen mit der derzeitigen Organisationsform zu ziehen.

Bereits jetzt ist jedoch auch abzusehen, dass eine ggf. notwendige Neuorganisation unter erheblichen Zeitdruck abgewickelt werden muss. Für die Kommunen ergeben daraus auch bedeutende (Kosten-)Risiken hinsichtlich des Personalmanagements. Demgegenüber fehlt es zurzeit wegen der noch ausstehenden politischen Entscheidung an Möglichkeiten der Planung hierfür.

Die Arbeit des Benchmarkingkreises liefert den Teilnehmern ferner Anregungen und Impulse für kommunale Steuerungsprozesse. So können die Kommunen ausgehend vom SGB II-Bereich ihre Aufgaben in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Sozialpolitik und soziale Leistungen/Beratungen, Jugendhilfe, Wohnungsversorgung und Schulentwicklung forcieren bzw. gezielter angehen.

Auswirkungen von Preisschwankungen an den Energiemärkten

Das Berichtsjahr war geprägt von einem stark schwankenden Rohölpreis. Dieser Preis bewirkte als Leitpreis für alle Energiepreise starke Schwankungen bei den für die kommunalen Leistungen relevanten Kosten der Unterkunft und Heizung. Im Berichtsjahr aufgetretene Kostenerhöhungen bei der Energieversorgung sind in den Ausgabendaten dieses Berichts nur zu einem geringen Teil bereits sichtbar, da die Versorger Preiserhöhungen an den Roh-

stoffmärkten leicht zeitversetzt an die Verbraucher weitergeben, im Übrigen der Großteil dieser Preiserhöhungen auch erst mit den Jahresabrechnungen im Folgejahr an den Verbraucher weiter gegeben werden.

Kinderarmut und Kinderregelsatz

Zum 01.10.2008 erfolgte eine Erhöhung des Kinderzuschlags nach dem Bundeskindergeldgesetz. Dadurch waren einige Bedarfsgemeinschaften nicht mehr auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen. Die Auswirkungen dieser Änderung waren jedoch in den beteiligten Städten unterschiedlich stark zu spüren.

Rechtsprechung des Bundessozialgerichts BSG zu grundsicherungsrelevantem Mietspiegel

Das Bundessozialgericht (BSG) hat in mehreren Entscheidungen am 18.06.2008 den Weg gewiesen, wie es sich zukünftig die Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft durch die Kommune vorstellt. Als zuständiger Kostenträger sind die Kommunen unmittelbar von der Entscheidung betroffen. Das BSG erwartet nunmehr von den Kommunen sinngemäß, einen expliziten, so genannten grundsicherungsrelevanten Mietspiegel nach anerkannten Methoden aufstellen zu lassen, der speziell das Wohnungssegment abbildet, das für Bezieher nach dem SGB II als angemessen betrachtet werden kann. Ein solcher Mietspiegel ist notwendig, um aus den Mietpreisen pro Quadratmeter und den Wohnungsgrößen für die Bedarfsgemeinschaften den Richtwert für die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft zu bestimmen (so genannte Produkttheorie).

Grundsicherungs-
relevanter Miet-
spiegel notwendig

Die Städte des Benchmarkingkreises haben sich bereits intensiv mit der Ermittlung von Richtwerten für angemessene Kosten der Unterkunft auseinandergesetzt, worüber auch in diesem Bericht gesprochen werden wird. Vor dem Hintergrund der zwischenzeitlich nun auch schriftlich ausgefertigten Urteile des Bundessozialgerichts wird diese Auseinandersetzung fortgeführt und intensiviert werden müssen.

Kontextinformationen aus den Bevölkerungsdaten

Die Abbildung 1 weist den altersklassendifferenzierten Bevölkerungsstand der teilnehmenden Städte zum 31.12.2008 und die Veränderungsdaten der Einwohnerentwicklung aus. Relevant für den Bericht sind allerdings nur die Einwohner 0 bis unter 65 Jahre. Da für Leipzig aus datentechnischen Gründen noch keine Einwohnerzahlen für 2008 vorliegen, werden bei allen einwohnerbezogenen Berechnungen die Einwohnerdaten aus 2007 verwendet.

ABB. 1: EINWOHNERENTWICKLUNG

Einwohnerentwicklung bei den beteiligten Großstädten								
Stadt	Gesamteinwohnerzahl 2008	2008 gegenüber 2007				Anteile 2008		
		Veränderung Gesamteinwohnerzahl	Veränderung 0 bis unter 15-jährige Einwohner	Veränderung 15 bis unter 65-jährigen Einwohner	Veränderung 65-jährige und ältere Einwohner	Anteil 0 bis unter 15-jährige Einwohner	Anteil 15 bis unter 65-jährigen Einwohner	Anteil 65-jährige und ältere Einwohner
B	3.362.843	0,3%	1,2%	-0,5%	2,6%	12,1%	69,0%	18,9%
HB	546.235	-0,2%	-1,1%	-0,4%	1,2%	12,5%	66,5%	21,0%
DO	580.479	-0,6%	-1,6%	-0,6%	0,2%	13,3%	66,0%	20,7%
DD	506.628	0,9%	4,8%	-0,3%	2,7%	11,6%	66,4%	22,0%
D	595.474	0,0%	0,4%	-0,3%	0,5%	12,3%	67,8%	19,9%
DU	492.870	-0,6%	-1,9%	-0,4%	-0,3%	13,7%	65,0%	21,3%
E	577.290	-0,6%	-1,5%	-0,5%	-0,1%	12,6%	65,2%	22,2%
F	641.153	0,7%	1,4%	0,7%	0,2%	13,3%	69,7%	16,9%
HH	1.735.663	-0,3%	0,7%	-0,7%	0,2%	13,0%	67,9%	19,1%
H	509.468	0,0%	0,0%	-0,1%	0,3%	12,6%	67,6%	19,9%
K	997.189	-0,2%	-0,1%	-0,5%	0,8%	13,0%	68,8%	18,2%
L	510.512	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10,2%	67,7%	22,1%
M	1.367.314	1,2%	1,3%	0,9%	2,1%	12,0%	70,2%	17,8%
N	495.459	-0,2%	-0,5%	-0,3%	0,4%	12,3%	66,9%	20,8%
HRO	199.146	0,1%	3,3%	-1,1%	2,1%	9,9%	67,2%	22,9%
S	593.070	0,3%	0,0%	0,2%	0,6%	12,5%	68,9%	18,6%
MW	856.925	0,0%	0,4%	-0,2%	0,8%	12,3%	67,6%	20,1%

Leipzig: Einw ohnerdaten Stand vom 31.12.2007

Bei starken Veränderungen der Bevölkerungszahlen sind mathematische Effekte auf einwohnerbezogene Kennzahlen die logische Folge. Allerdings hat sich in den Städten die Einwohnerzahl insgesamt nur minimal verändert, so dass sich keine nennenswerten Effekte auf darauf bezogene Kennzahlen im Bericht ergeben. Veränderungen von nennenswertem Ausmaß gibt es jedoch innerhalb einzelner Bevölkerungsgruppen, was bei der Interpretation entsprechender Kennzahlen zu berücksichtigen ist. *Dresden* und *Rostock* verzeich-

nen einen relativ starken Anstieg bei jungen Menschen bis 15 Jahren sowie bei Älteren (hier auch *München*).

Definition des Arbeitslosigkeitsbegriffs

An dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass nur ein Teil aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach den Definitionen der Bundesagentur für Arbeit arbeitslos ist. In der folgenden Abbildung sind die entsprechenden Definitionsmerkmale eines arbeitslosen und eines nicht arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aufgelistet.

ABB. 2: DEFINITION DES STATUS ARBEITSLOS

Leistungsberechtigte nach SGB II sind arbeitslos, wenn sie

- nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder weniger als 15 Stunden pro Woche arbeiten,
- eine versicherungspflichtige zumutbare Beschäftigung suchen und dabei den Vermittlungsbemühungen zur Verfügung stehen und
- sich bei einer Agentur für Arbeit/ARGE/Kommune arbeitslos gemeldet haben.

Folgende Leistungsberechtigte nach SGB II sind nicht arbeitslos:

- Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik
- Personen, die mehr als zeitlich geringfügig erwerbstätig sind (mindestens 15 Stunden pro Woche)
- Personen, die nicht arbeiten dürfen oder können,
- Personen, die ihre Verfügbarkeit einschränken,
- Personen, die arbeitsunfähig erkrankt sind,
- Schülerinnen und Schüler, Schulabgängerinnen und Schulabgänger, die nur eine Ausbildungsstelle suchen
- Arbeitserlaubnispflichtige Ausländerinnen und Ausländer und deren Familienangehörige sowie Asylbewerberinnen und Asylbewerber ohne Leistungsbezug, wenn ihnen der Arbeitsmarkt verschlossen ist.

Mit leichten Änderungen übernommen aus: Bundesagentur für Arbeit, Statistik, Glossar für statistische Berichterstattung

Da der Status „arbeitslos“ im Rahmen des SGB II-Kennzahlenvergleiches nicht explizit mittels einer Kennzahl beleuchtet wird, wird an dieser Stelle exemplarisch das Verhältnis von Einwohnern, erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Arbeitslosen an den Leistungsberechtigten für jede Stadt zum Stichtag 31.12.2008 dargestellt.

ABB. 3: EINWOHNER, LB, eHb UND VERHÄLTNIS VON ARBEITSLOSEN AN DEN eHb

	Einwohnerzahl 15 - 65 Jahre 2008	Anzahl der Leistungsberechtigten im SGB II Stichtag 31.12.2008	Anzahl der eHb, Stichtag 31.12.2008	Anzahl der eHb mit dem Status "arbeitslos" 31.12.2008	Anteil der eHb mit dem Status arbeitslos an allen eHb
B	2.319.435	586.528	434.100	170.164	39%
HB	363.408	71.250	50.944	20.953	41%
DO	383.375	78.861	56.188	28.002	50%
DD	336.448	56.676	43.053	19.466	45%
D	403.575	61.602	44.999	20.978	47%
DU	320.345	69.617	49.819	23.964	48%
E	376.231	80.445	56.766	26.764	47%
F	447.116	68.838	48.744	19.708	40%
HH	1.179.167	194.535	140.471	50.255	36%
H	344.240	69.301	50.161	22.576	45%
K	685.608	113.806	82.216	38.866	47%
L	345.656	80.323	61.720	28.335	46%
M	960.359	69.662	49.930	21.627	43%
N	331.250	47.314	33.922	13.543	40%
HRO	133.900	30.945	24.007	9.963	42%
S	408.659	39.484	28.119	10.217	36%

Auch wenn in diesem Bericht nicht näher auf so genannte Arbeitslosenzahlen eingegangen wird, ist es unerlässlich, die Definitionen der Agentur für Arbeit und die skizzierten Verhältnisse zu den Leistungsbeziehern zu beachten. Dies gilt insbesondere, wenn die Ergebnisse dieses Berichtes im Kontext zu anderen Publikationen, z.B. der Arbeitslosenstatistik der Agentur für Arbeit, verglichen werden.

Besonders zu beachten ist die letzte Spalte der Tabelle. Zu sehen ist, dass im Mittel nur ca. 43% aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II per definitionem auch arbeitslos sind. Nur dieser - vergleichsweise geringe - Personenkreis (zuzüglich der sich in Maßnahmen befindenden arbeitssuchenden Personen) kann von den Bemühungen um Integration in den Arbeitsmarkt direkt erreicht werden. Auf weitere Zusammenhänge bezüglich dieser Personen wird im Laufe des Berichts noch eingegangen werden.

Nicht alle Leistungsempfänger sind auch arbeitslos

2. Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Benchmarkingkreis hat auch in diesem Berichtsjahr die Definitionen der Basis- und Kennzahlen weiter präzisiert und die Praxis der Datenerhebung und -darstellung verbessert. Die Ergebnisse dieser umfänglichen Hintergrundarbeit finden sich in den dargestellten Daten und Grafiken wieder, ohne unmittelbar erkennbar zu sein.

Die Dichten der Leistungsempfänger haben in (fast) allen Städten abgenommen. Damit setzte sich der Trend des Vorjahres fort. Hierin spiegelt sich die gute wirtschaftliche Entwicklung des Berichtsjahres wieder, die vielen Menschen neuen Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichte bzw. es für weitere Personen nicht erforderlich machte, auf staatliche Lebensunterhaltsleistungen zurückgreifen zu müssen. Erfreulicherweise überproportional stark profitierten davon die jungen Menschen in der Altersklasse zwischen 15 und 25 Jahren. Bei dieser Personengruppe spielten jedoch über die gute wirtschaftliche Entwicklung hinaus auch die besonderen Programme zur Integration gerade junger Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt eine große Rolle.

Dichte der Leistungsberechtigten hat abgenommen

Diese Entwicklung wird sich im laufenden Jahr jedoch sehr wahrscheinlich nicht fortsetzen. Aufgrund der Wirtschaftskrise ist mit einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen zu rechnen. Zeitversetzt wird dieser Anstieg auch den Leistungsbereich des SGB II erreichen. Die Auswirkungen einer schwachen wirtschaftlichen Entwicklung bzw. sogar eines negativen Wirtschaftswachstums werden sich jedoch bereits jetzt für die Leistungsberechtigten dadurch zeigen, dass der Arbeitsmarkt weniger aufnahmefähig ist. Gerade der hier betroffene Personenkreis der Langzeitarbeitslosen wird dies spüren.

Im Zusammenhang mit dem Rückgang der Hilfebedürftigen sanken die Kosten für die Kommunen, allerdings nicht in allen Städten des Benchmarkingkreises. Erklärungsansätze dafür werden im Bericht dargestellt werden.

Der Bericht wird ferner vertieft auf Zusammenhänge der Kostenverteilung zwischen dem Bund und den Kommunen eingehen. Aus den Daten wird - vor allem durch den mittlerweile möglichen Zeitreihenvergleich - deutlich werden, dass sich der Trend zur Kostenverschiebung zu Lasten der Kommunen auch im Berichtsjahr fortsetzte.

3. Personen und Strukturen

3.1. Personen im SGB II

In den einzelnen Unterkapiteln zum Abschnitt 3.1. „Personen im SGB II“ werden die Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs zu Dichten der Hilfeempfänger sowie deren struktureller Differenzierungen nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit dargestellt.

3.1.1. Dichten von Leistungsberechtigten und Veränderungen gegenüber dem Vorjahr

Definition der Kennzahl

Dichte SGB II-Hilfeempfänger

(KeZa SGB II 1)

Zahl der Empfänger von Leistungen der Grundsicherung nach SGB II (Alg II, Sozialgeld) je 1.000 Einwohner im Alter von 0 bis u. 65 Jahren zum Stichtag 31.12.

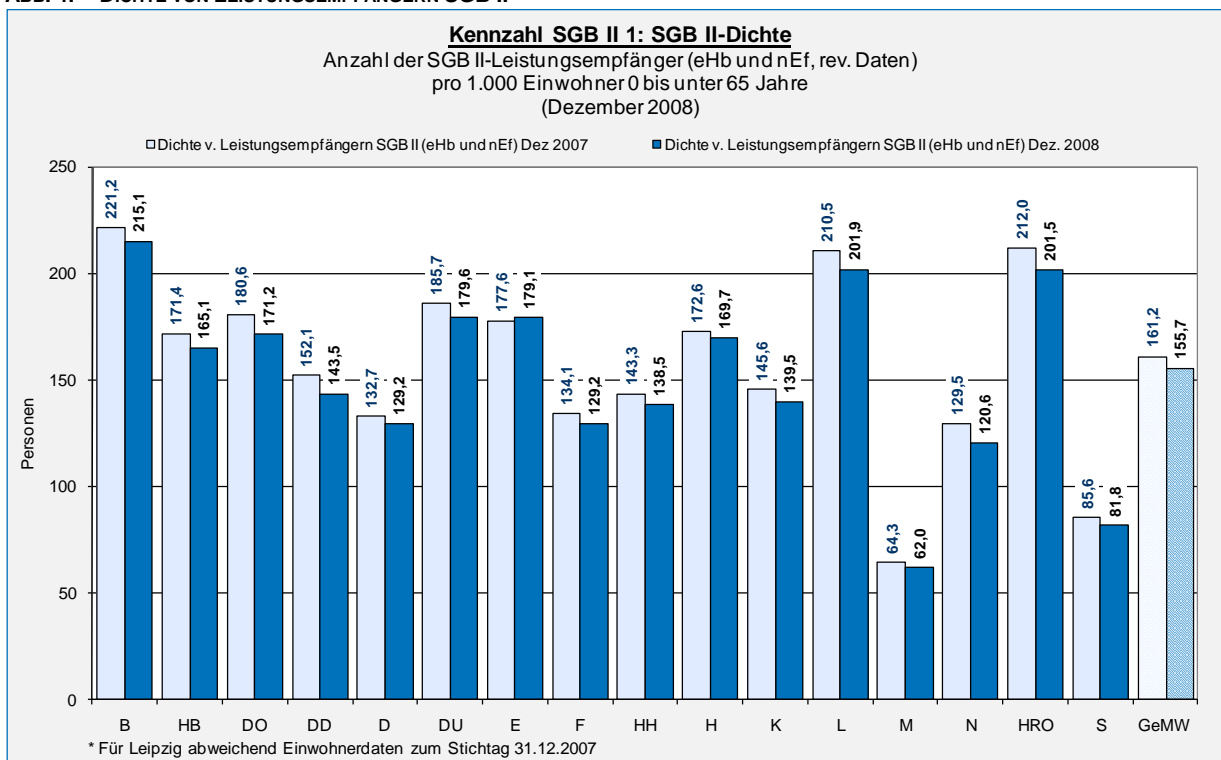
Wirkungsfaktoren

▲ Anstieg der SGB II-Dichte entsteht durch Zunahme der Zahl der SGB II-Hilfeempfänger oder Abnahme der Einwohnerzahl
▼ Sinken der SGB II-Dichte entsteht durch Abnahme der Zahl der SGB II-Hilfeempfänger oder Zunahme der Einwohnerzahl

Wie viele Einwohner einer Stadt sind auf Leistungen nach SGB II angewiesen? Die Gründe für die Abhängigkeit von SGB II-Leistungen sind dabei vielfältig: Wenn Personen so lange arbeitslos sind, dass sie im Anschluss an den ALG I Bezug in den Leistungsbezug nach SGB II überwechseln, zu niedrige Versicherungsansprüche nach SGB III, zu niedrige Einkommen oder die Mitgliedschaft in einer Bedarfsgemeinschaft, die SGB II-Leistungen bezieht. Die nachfolgende Kennzahl 1 gibt Auskunft über die Dichte der Hilfeempfänger bezogen

auf 1.000 Einwohner. Sie liefert zunächst einen Gesamtüberblick, ohne Differenzierungen nach Alter oder Erwerbsstatus.

ABB. 4: DICHTEN VON LEISTUNGSEMPFÄNGERN SGB II



Bis auf eine Ausnahme (*Essen*) hat die Dichte der SGB II-Leistungsberechtigten in allen Städten im Berichtsjahr gegenüber dem Vorjahr abgenommen. Die Ursachen hierfür sind maßgeblich in der guten konjunkturellen Entwicklung im gesamten Bundesgebiet im Berichtsjahr zu sehen. In deren Folge sank auch die Zahl der Personen, die auf Leistungen der staatlichen Grundsicherung angewiesen waren.

Neben der guten wirtschaftlichen Entwicklung im Berichtsjahr 2008 kann aber auch festgestellt werden, dass die Instrumente des Fördern und Fordern nach dem SGB II und III Wirkung gezeigt haben. Zu erwähnen wären hier besonders die Förderinstrumente des § 16 SGB II a.F., für Instrumente des Forderns vor allem auch die Sanktionsregelungen des § 31 SGB II. Mit dem Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“ für Regionen mit besonders hoher und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit wurde zum 1. Januar 2008 beispielsweise ein neues Instrument zur Schaffung weiterer Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose eingeführt. (In *Dresden* wurde dieses Bundesprogramm erst mit Stadtratsbeschluss vom 19. Mai 2009 wirksam.) Eine Inanspruchnahme dieser Fördermittel ist mit der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, mithin in der Regel mit dem Ende des SGB II-Leistungsbezugs verbunden. Zu beachten ist jedoch, dass über dieses Förderinstrument zwar die Zahl der statistisch erfassten leistungsberechtigten Personen zurückgeht, diese Personen jedoch (noch) nicht wieder in den ersten Arbeitsmarkt integriert sind. Es wird zu beobachten bleiben, ob sich Förderinstrumente dieser Art nachhaltig positiv auf die Integration in den Arbeitsmarkt ohne ergänzende staatliche Transferleistungen auswirken, oder ob nur kurzfristige Beschäftigungseffekte mit anschließender Rückkehr in den Leistungsbezug erzielt werden.

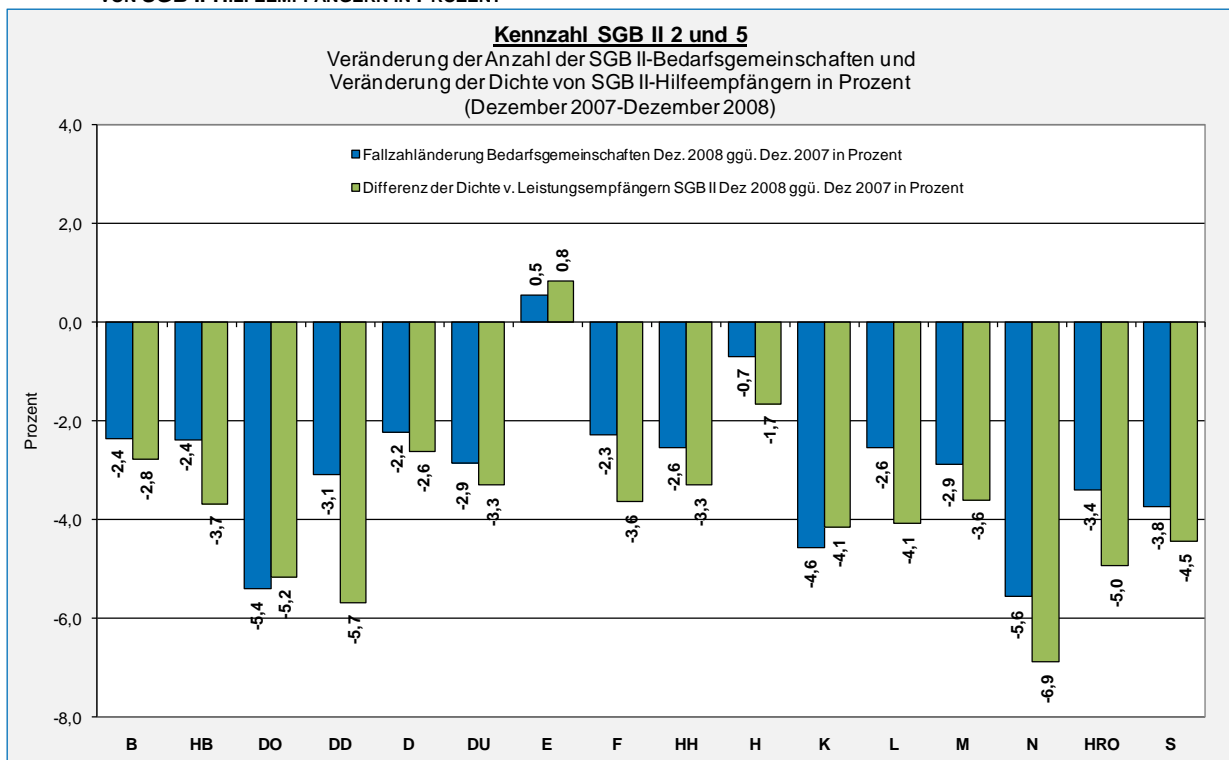
“Fördern und Fordern“ zeigt Wirkung

Durch die Sanktionsregelungen des § 31 SGB II werden im letzten Sanktionsschritt ebenfalls die Leistungen nach dem SGB II gänzlich eingestellt. Der Vollständigkeit halber muss darauf hingewiesen werden, dass die genannten Effekte insgesamt zur Senkung der Dichten geführt haben, im Einzelnen jedoch mit dem vorhandenen Datenmaterial nicht quantifizierbar sind. Insgesamt beurteilen die Teilnehmer des Benchmarkingkreises jedoch den Einfluss dieser Instrumente auf den Rückgang der Dichten im Vergleich zu konjunkturellen Effekten einer positiven Arbeitsmarktentwicklung als relativ gering.

Warum *Essen* als einzige Stadt einen Anstieg der Dichte zu verzeichnen hat, war Diskussionspunkt im Benchmarkingkreis und ist weiter Gegenstand intensiver Analysen vor Ort.

Die folgende Grafik stellt die Veränderungsraten gegenüber dem Vorjahr dar und dazu die damit verbundenen Veränderungsraten der Bedarfsgemeinschaften. Naturgemäß verändert sich die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften weniger stark als die Anzahl der Leistungsberechtigten, da zu einer Bedarfsgemeinschaft im Mittel 1,86 Personen gehören.

ABB. 5: VERÄNDERUNG DER ANZAHL DER SGB II-BEDARFGEMEINSCHAFTEN UND VERÄNDERUNG DER DICHTEN VON SGB II-HILFEEMPFÄNGERN IN PROZENT



Obwohl die Dichteentwicklung einheitlich (bis auf *Essen*) rückläufig ist, ist die stadtspezifische Ausprägung dieser Entwicklung unterschiedlich. Für *Nürnberg* kann bei bereits relativ geringem Ausgangsniveau erneut ein weiterer starker Rückgang festgestellt werden, was mit dem sich besonders positiv entwickelnden Arbeitsmarkt in den südlichen Bundesländern zusammenhängt.

Hierin liegt auch die Ursache, dass der Rückgang in *Stuttgart* und *München* vergleichsweise weniger stark ist, da dort bereits die Dichte der Leistungsempfänger auf niedrigem Niveau liegt.

Deutlicher sind die Rückgänge in *Rostock*, *Dresden* und *Leipzig*. Zur Historie der Arbeitsmarktentwicklung speziell in den östlichen Bundesländern ist bereits im Bericht 2007 Wesentliches gesagt worden. Die Daten des diesjährigen Berichtes für *Dresden* und *Leipzig* weisen darauf hin, dass der Strukturwandel sich positiv auf den Arbeitsmarkt auswirkt.

Teilweise deutliche Rückgänge in den Dichten

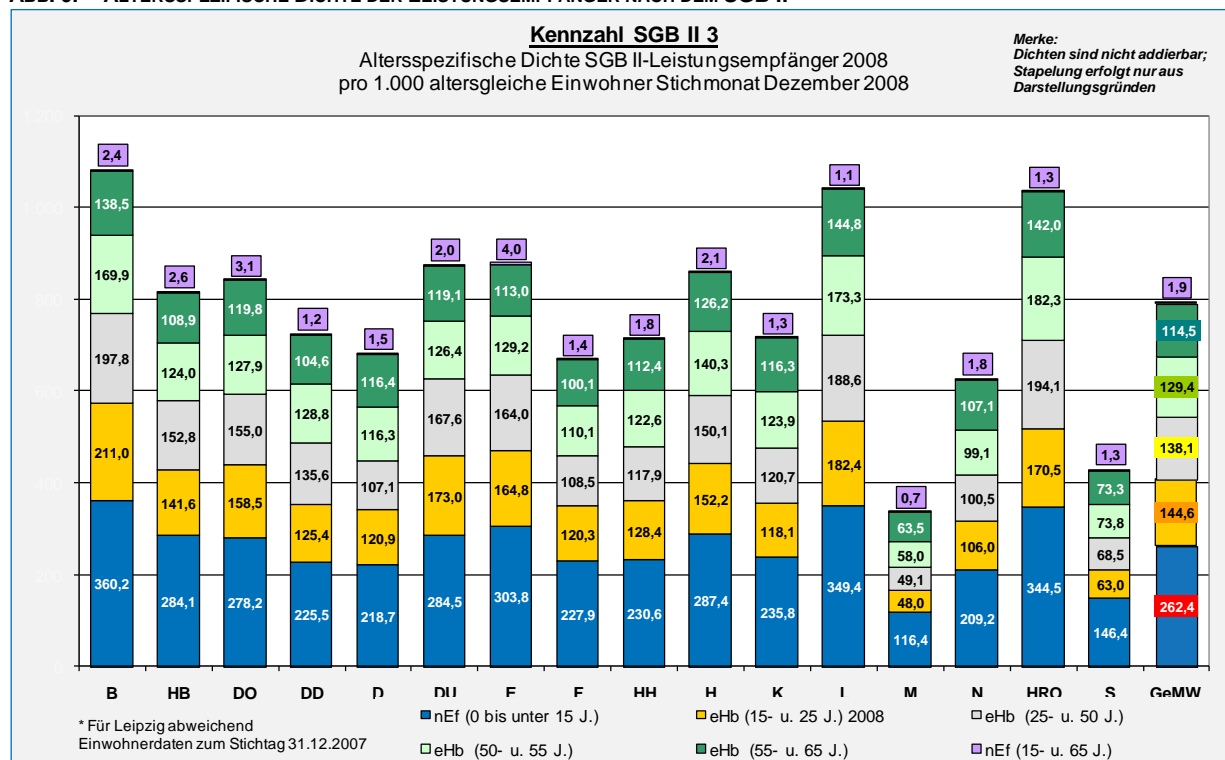
Bei der Betrachtung der Dichte der Leistungsempfänger sollte auch berücksichtigt werden, dass es sich nicht um einen statischen Personenkreis handelt, sondern dass innerhalb des Jahres eine teilweise erhebliche Fluktuation innerhalb der Leistungsempfängerschaft stattfindet. Die Daten hierzu werden aus den bereits oben dargestellten Gründen in diesem Bericht nicht intensiv betrachtet. Allerdings liegt der Mittelwert der Abgangsquote im Berichtsjahr bei ca. 41% aller Leistungsberechtigten.

Im Kapitel 3.2 wird vertieft auf die Bewegungen innerhalb der Grundgesamtheiten eingegangen, die die hier festgestellten Veränderungen weiter plausibilisieren. Zunächst soll aber noch auf signifikante Unterschiede in der Struktur der Leistungsempfänger eingegangen werden.

3.1.2. Altersstruktur

Arbeitsmarktintegration kann nicht vom Alter der zu integrierenden Personen losgelöst betrachtet werden. Das SGB II kennt aus dieser Perspektive bereits die Unterscheidung zwischen eHb unter 25 Jahren und darüber. Unter 15-Jährige sind definitorisch nicht erwerbsfähig. Diese Personen können jedoch als Angehörige einer Bedarfsgemeinschaft Bezieher von Leistungen nach dem SGB II sein (Sozialgeld). Neben diesen beiden Altersklassen erfährt die Gruppe der über 50-Jährigen besondere Beachtung, u.a. in Programmen zur Integration in den Arbeitsmarkt, da in dieser Gruppe bereits allein das Alter vermittlungshemmend wirken kann. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Zusammensetzung der Gruppe der Leistungsbezieher in den einzelnen Städten nach diesen Kriterien.

ABB. 6: ALTERSSPEZIFISCHE DICHTEN DER LEISTUNGSEMPFÄNGER NACH DEM SGB II



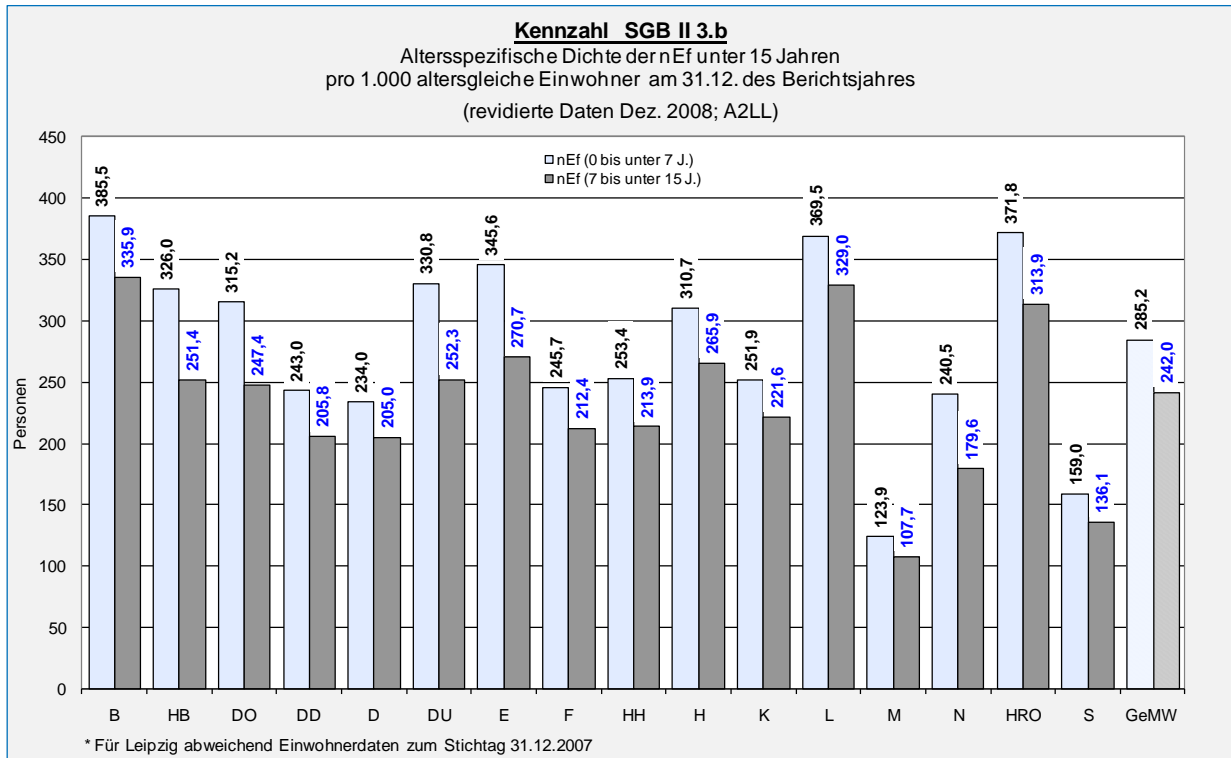
Die in der Grafik ausgewiesenen Dichten beziehen sich jeweils auf die entsprechenden Einwohneraltersklassen, weshalb die einzelnen Werte nicht addiert werden dürfen.

Die Datenreihen der unter 15-Jährigen weist deutlich die Bedeutung des Themas „Kinderarmut“ aus, insbesondere auch im Vergleich der Städte untereinander. Dieser Personenkreis ist nach der Gesetzeskonstruktion deswegen auf Transferleistungen des SGB II angewiesen, weil das entsprechende Elterneinkommen nicht ausreicht, den Lebensunterhalt der Kinder sicherzustellen. Auffällig ist die gute Positionierung der Städte in den südlichen Bundesländern, die sich aus der dort insgesamt niedrigen Dichte ergibt. Auch bei den Städten mit hohen Dichtewerten in dieser Altersgruppe kann eine unmittelbare Korrespondenz mit den Dichten der Leistungsberechtigten insgesamt festgestellt werden.

Bezug zum Thema
 „Kinderarmut“

Die gleiche Altersklasse profitiert zukünftig auch von den neu eingeführten Leistungen für Schulverbrauchsmaterial und teilweise von der beabsichtigten Anhebung des Regelsatzes für Kinder. Darauf wird weiter unten im Ausblick noch näher eingegangen werden. Von Bedeutung ist auch die Altersklasse der Kinder bis 6 Jahre. Wegen des erhöhten Betreuungsbedarfes in diesem Alter wird die Vermittlung in den Arbeitsmarkt häufig erschwert. Die nachfolgende Grafik stellt die Dichte dieses Personenkreises im Verhältnis zu den altersgleichen Einwohnern dar.

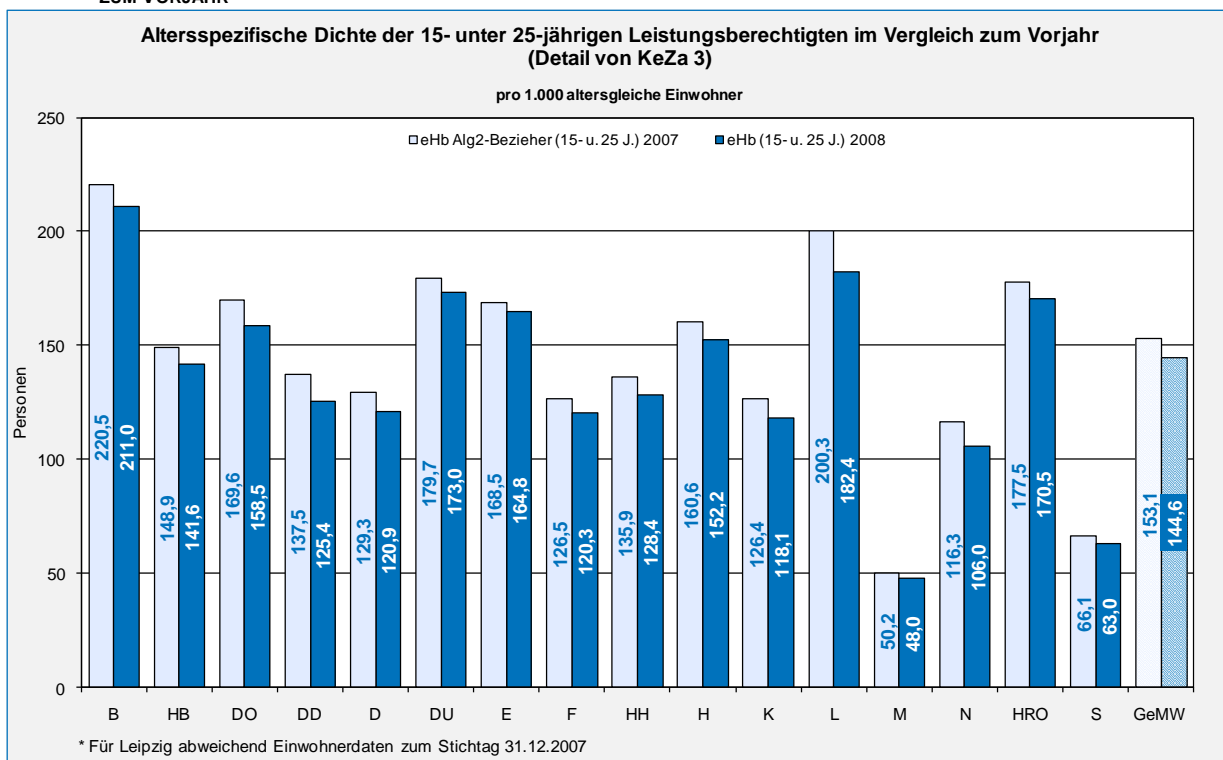
ABB. 7: ALTERSSPEZIFISCHE DICHTEN DER UNTER 15 JÄHRIGEN



Betrachtet man hier nur die Gruppe der 0 bis 6-jährigen Kinder, sind im Mittel ca. 28% (285 von 1.000 altersgleichen Einwohnern) aller unter 7-jährigen Kinder auf die Unterstützung durch Leistungen nach dem SGB II angewiesen. Bei den älteren Kindern bis unter 15 Jahren sind es noch ca. 24% (242 von 1.000 altersgleichen Einwohnern). Die Daten zeigen somit, dass das Risiko, auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen zu sein, bei jüngeren Kindern höher ist als bei älteren.

Ein Vergleich zum Vorjahr zeigt beispielhaft an den Daten der 15- bis unter 25-Jährigen, dass durch zielgruppenspezifische Maßnahmen gezielt die Leistungsempfängerdichte einzelner Leistungsempfängergruppen beeinflusst werden kann.

ABB. 8: ALTERSSPEZIFISCHE DICHTEN DER 15- UNTER 25-JÄHRIGEN LEISTUNGSBERECHTIGTEN IM VERGLEICH ZUM VORJAHR



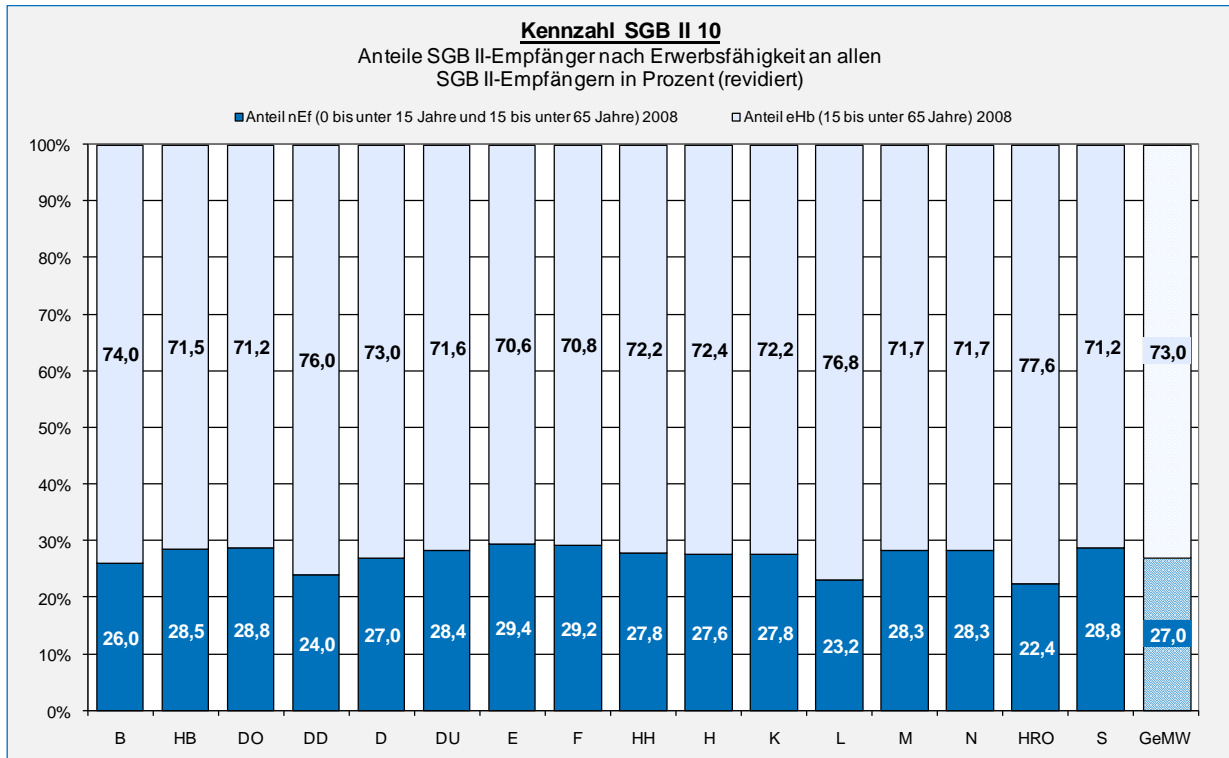
Im Allgemeinen folgt die Entwicklung im Jahresvergleich dieser Personengruppe der der Leistungsempfängerdichte insgesamt. In einigen Städten ist der gemessene Rückgang jedoch deutlicher, so z.B. in *Dortmund* und *Leipzig*. Die genannten Städte berichten von gezielten Maßnahmen speziell für junge Arbeitslose, um die Verfestigung einer Arbeitslosigkeit bereits frühzeitig zu verhindern. Offenbar konnten dadurch messbar gute Ergebnisse erzielt werden. Ferner wird von den Städten festgestellt, dass Auszüge aus dem Elternhaushalt in dieser Personengruppe gegenüber der Anfangszeit des Gesetzes immer seltener werden.

Besondere Integrationsbemühungen bei jungen Arbeitslosen

3.1.3. Leistungsbezug und Erwerbsfähigkeit

Nicht jeder Leistungsberechtigte im SGB II ist auch erwerbsfähig. Ein Großteil der Leistungsberechtigten sind Kinder unter 15 Jahren, die definitionsgemäß nicht erwerbsfähig sind, oder nicht erwerbsfähige Angehöriger der Bedarfsgemeinschaften, die Sozialgeld nach dem SGB II erhalten. Diese Feststellung bekommt dann erhebliche Bedeutung, wenn sie im Kontext der Steuerrelevanz, hier hauptsächlich die Aktivitäten der ARGEN betreffend, betrachtet wird. Die nachfolgende Abbildung zeigt in dem dunkelblauen Säulenanteil das Gewicht des Personenkreises, der von Integrationsbemühungen in den Arbeitsmarkt schon deswegen nicht erreicht werden kann, weil er gar nicht erwerbsfähig ist. Mittelbar profitieren aber auch diese Personen von Integrationsbemühungen der mit ihnen in der Bedarfsgemeinschaft verbundenen eHb.

ABB. 9: LEISTUNGSEMPFÄNGER IM SGB II NACH ERWERBSFÄHIGKEIT



Der Anteil dieses nicht vermittelbaren Personenkreises variiert zwischen etwas mehr als 22% und fast 30% aller Leistungsberechtigten, wobei noch einmal hervorzuheben ist, dass die meisten davon Kinder sind. Im Zeitvergleich sind die Anteile im Wesentlichen gleich geblieben. Die Unterschiede zwischen den Städten ergeben sich zunächst aus den differierenden Leistungsempfängerdichten, bezüglich der besonders abweichenden Dichten in den ostdeutschen Städten auch durch die bereits im Vorjahr erklärte geringe Einwohnerdichte dieses Personenkreises.

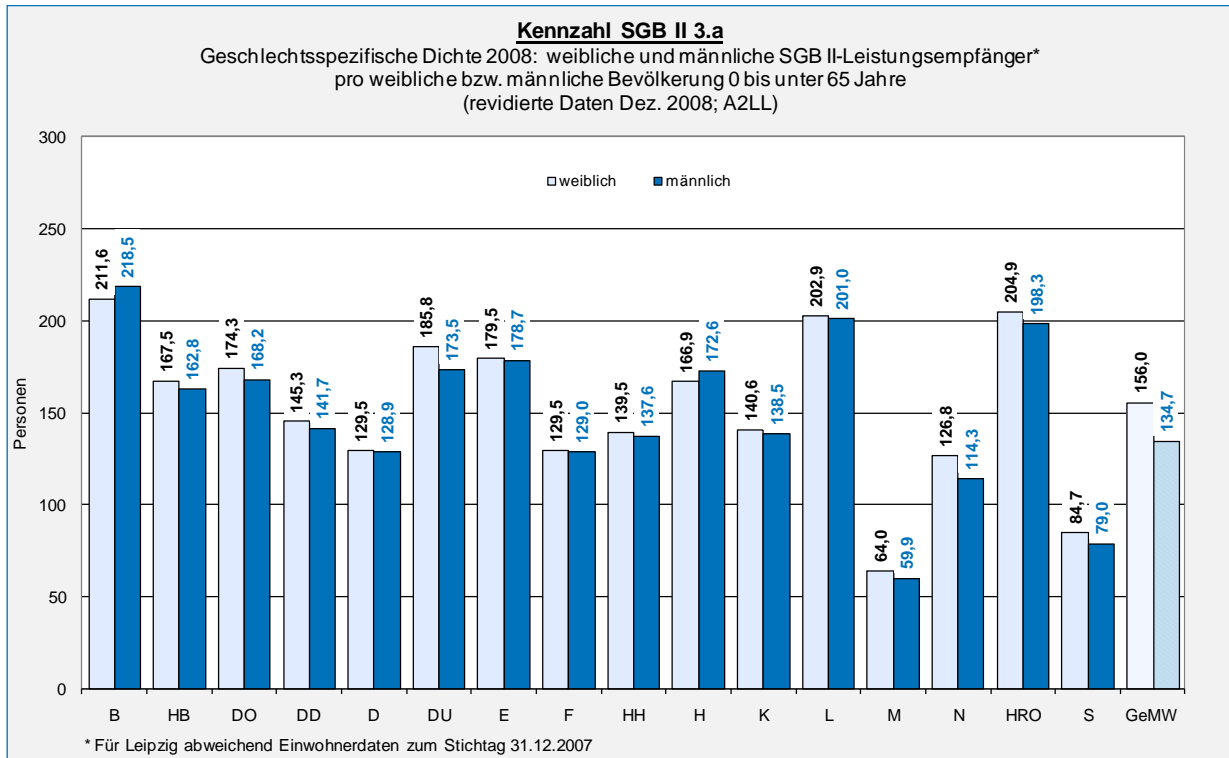
Bedeutender Anteil der nEf

Diese Werte relativieren wiederum die Aussagen der Abbildung 8, denn es handelt sich insgesamt um einen sehr geringen Bevölkerungsanteil. In *Essen* ist der Anteil dieses Personenkreises vergleichsweise hoch. Ob hier ein Zusammenhang mit dem singulären Anstieg der Dichte insgesamt zu sehen ist, muss weiter untersucht werden.

3.1.4. Geschlecht

Bei den geschlechtsspezifischen Dichten setzt sich der Trend des Vorjahres fort, dass sich die Dichten weiter annähern. Es ist zu sehen, dass geschlechtsspezifische Unterschiede in den Dichten nicht signifikant sind.

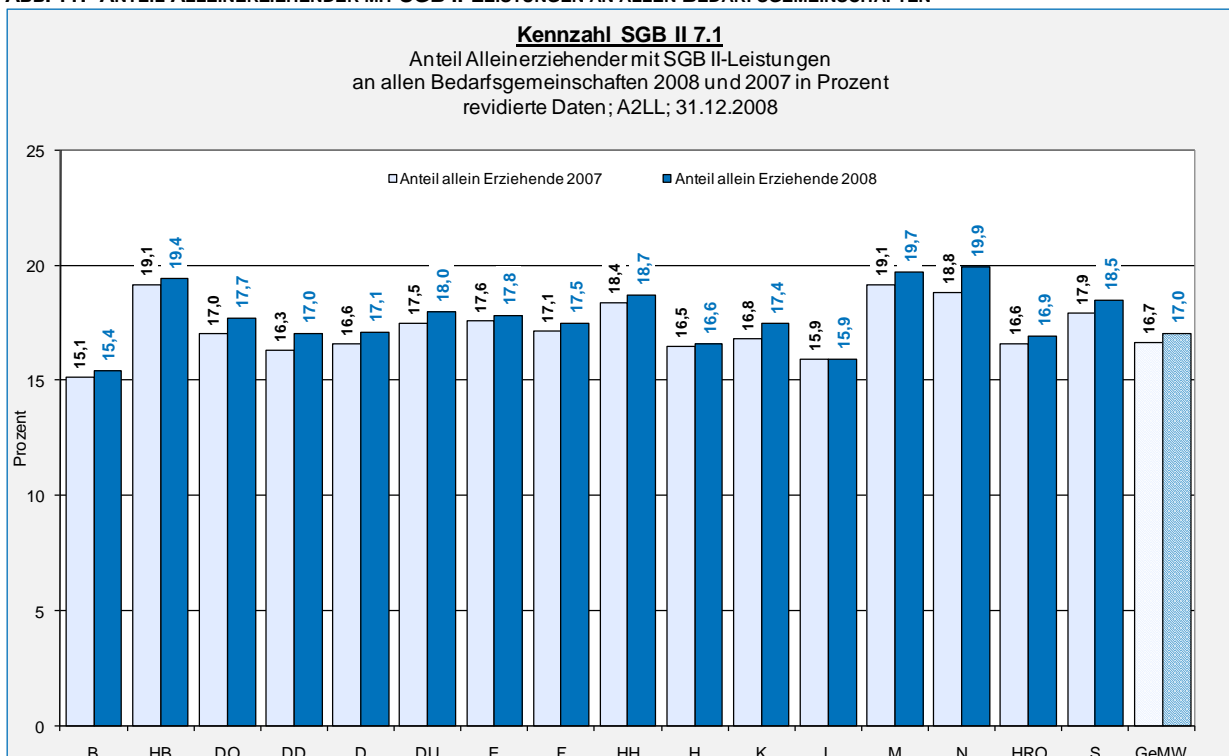
ABB. 10: GESCHLECHTSSPEZIFISCHE DICHTEN DER SGB II-LEISTUNGSEMPFÄNGER



Der Anteil weiblicher Leistungsberechtigter liegt in allen Städten (außer *Berlin* und *Hannover*) über dem der männlichen. Frauen sind somit im Klientel der Leistungsbeziehenden nach dem SGB II in Relation zum Bevölkerungsanteil überrepräsentiert. Der ganz überwiegende Teil allein Erziehender sind Frauen. Dazu trifft die folgende Grafik weitere Aussagen.

Frauen leicht überrepräsentiert

ABB. 11: ANTEIL ALLEINERZIEHENDER MIT SGB II-LEISTUNGEN AN ALLEN BEDARFGEMEINSCHAFTEN



Während die Leistungsempfängerdichten insgesamt abnehmen, steigt der Anteil der allein Erziehenden an. Die absolute Anzahl dieser Personen ist jedoch annähernd gleich geblieben. Allein Erziehende profitieren daher weniger stark von den positiven Entwicklungen am Arbeitsmarkt.

Risiko Allein-
erziehung

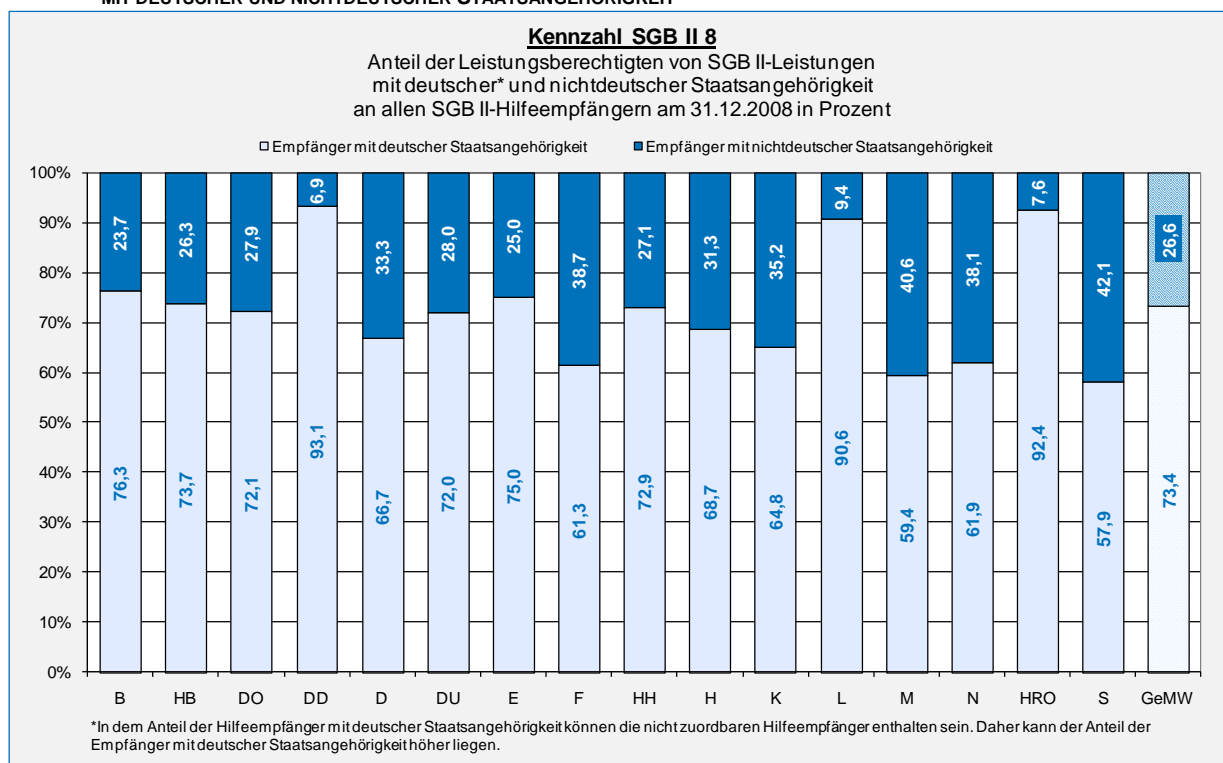
3.1.5. Staatsangehörigkeit / Migrationshintergrund

Eine weitere Differenzierung der Hilfeempfänger erfolgt über das Kriterium der Staatsangehörigkeit. Die nachfolgende Grafik stellt den Anteil der nicht-deutschen Leistungsberechtigten an allen Leistungsberechtigten dar.

Aus der Perspektive der Chancen der Arbeitsmarktintegration muss beachtet werden, dass mit dem vorhandenen statistischen Material nur die Unterteilung in die Gruppen der deutschen und der nicht-deutschen Leistungsberechtigten möglich ist. Für Vermittlungschancen ist die Frage nach dem Migrationshintergrund relevanter als das Merkmal Staatsangehörigkeit. Diesbezüglich fehlt es jedoch an statistischen Merkzeichen in den Datensätzen, sodass hier hilfsweise weiter mit der Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit gearbeitet werden muss.

Migrations-
hintergrund statistisch nicht erfassbar

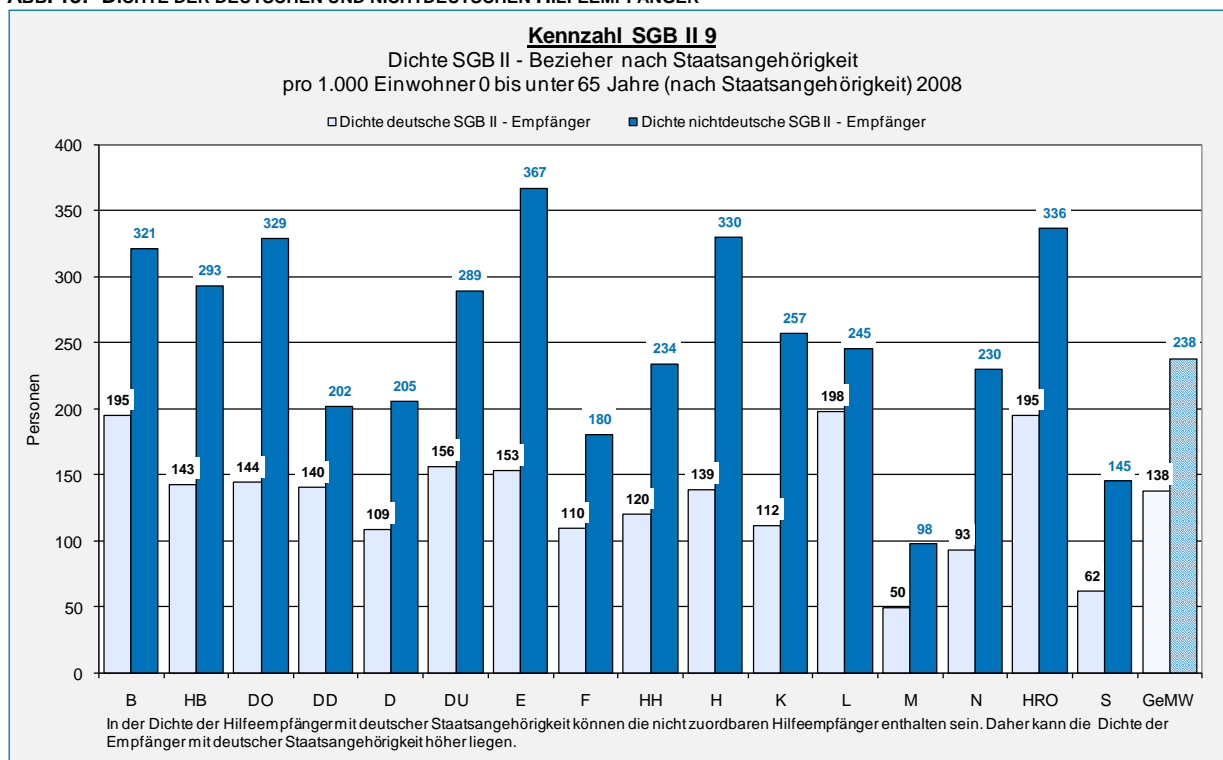
ABB. 12: ANTEIL DER LEISTUNGSBERECHTIGTEN MIT DEUTSCHER UND NICHTDEUTSCHER STAATSANGEHÖRIGKEIT



Veränderungen des Verhältnisses der Leistungsberechtigten zueinander sind im Vergleich zum Vorjahr nicht wesentlich. Die Daten der obigen Grafik allein lassen jedoch noch keine weiteren Schlussfolgerungen zu. Demgegenüber

verdeutlicht die nachfolgende Grafik, dass nicht-deutsche Leistungsberechtigte im Vergleich zu deutschen Leistungsberechtigten am Arbeitsmarkt schlechter gestellt sind. Die Dichte der nicht-deutschen Leistungsberechtigten liegt in allen Städten deutlich höher als die der deutschen Leistungsberechtigten.

ABB. 13: DICHTEN DER DEUTSCHEN UND NICHTDEUTSCHEN HILFEEMPFÄNGER



Für einen großen Teil dieses Personenkreises der nichtdeutschen Hilfeempfänger ist es problematischer, am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen als für deutsche Hilfeempfänger. Dies ist in erster Linie auf sprachliche Defizite, aber auch auf das Fehlen von formal anerkannten bzw. nicht vorhandenen Schul- und Berufsabschlüssen zurückzuführen.

Besonderheiten
ausländischer
Arbeitsloser

Andererseits können sich für qualifizierte Nichtdeutsche aufgrund von multilingualen Kenntnissen auch Vorteile am Arbeitsmarkt ergeben, so dass eher ein Zusammenfallen von Bildungsferne und nicht vorhandener deutscher Staatsangehörigkeit den Ausschlag geben dürfte.

Ein Vergleich mit den Vorjahresdaten ergibt, dass in fast allen Städten die deutschen Leistungsberechtigten stärker von dem Rückgang der Dichte profitieren als die nicht-deutschen. In *Leipzig* kam es sogar zu einer Zunahme der Dichte der nicht-deutschen, während die Dichte der deutschen Leistungsberechtigten abnahm. Nur in *München*, *Nürnberg* und *Rostock* ging die Dichte der nicht-deutschen Leistungsberechtigten stärker zurück als die der deutschen. Ein Erklärungsansatz hierfür muss noch gefunden werden, wobei in allen drei Städten jedoch wiederum von einer relativ geringen Grundgesamtheit ausgegangen wird, so dass sich absolut geringe Veränderungen relativ stärker auswirken.

3.1.6. Leistungsbezug und Einkommen

Erstmals wurde 2007 im Zuge des Benchmarking ein Augenmerk auf die Einkommenssituation von Hilfeempfängern im Leistungsbezug SGB II gelegt. Einkommen von SGB II-Leistungsberechtigten kann aus unterschiedlichen Quellen stammen. In den überwiegenden Fällen führt Einkommen zur Anrechnung auf die Leistungen und damit zu verminderten Leistungen im SGB II. Grundsätzlich werden anrechenbare Einkommen zuerst auf die Bundesleistungen angerechnet, d.h. erst wenn ein Einkommen so hoch ist, dass die maximal möglichen Anrechnungssätze für ALG II (ohne KdU) überschritten werden, wird dadurch der kommunale Anteil, vor allem der der Kosten der Unterkunft, gemindert. Aus diesem Grund soll die Beobachtung der Einkommensentwicklung im Rahmen des Benchmarking fortgeführt werden.

Ein vorhandenes anrechenbares Einkommen bedeutet, dass nach Berücksichtigung von Freibeträgen der Leistungsanspruch der Bedarfsgemeinschaft entsprechend gemindert wird. Sämtliche Einkommensarten werden in der statistischen Auswertung der Agentur für Arbeit berücksichtigt, wenn die Zahl der Hilfeempfänger mit anrechenbarem Einkommen ermittelt wird. Die an dieser Stelle fiskalisch bedeutsamsten Einkommen stammen aus Kindergeld, Erwerbstätigkeit und aus der Arbeitslosenversicherung.

Den größten Anteil der Hilfeempfänger, die über ein anrechenbares Einkommen verfügen, machen die Bezieher von Kindergeld aus, welches voll auf den Bedarfsanspruch angerechnet wird. Da Kindergeldbezug aber keine Aussagen über die wirtschaftliche Eigenleistung einer Bedarfsgemeinschaft zur Bedarfsminderung zulässt, wird diese Einkommensart hier nicht weiter betrachtet.

eigenes Einkommen vielfach nicht ausreichend

Definition der Kennzahl

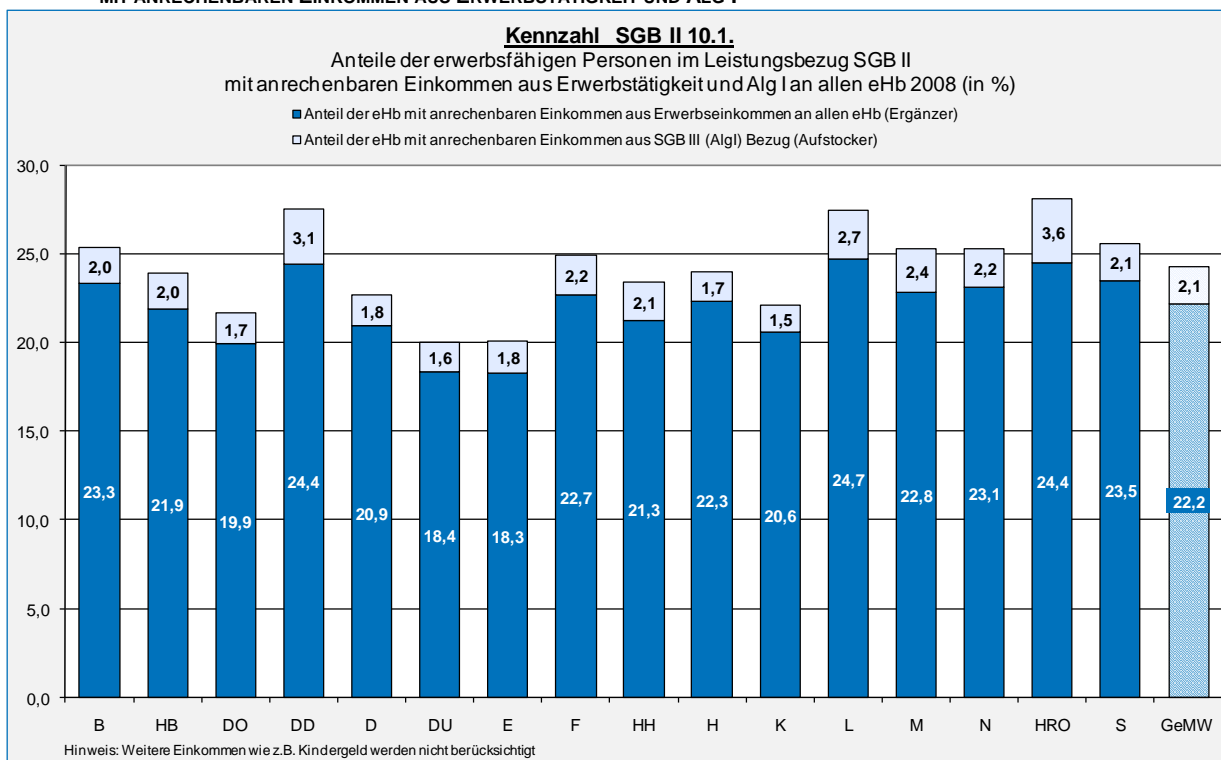
Anteile der erwerbsfähigen Personen im Leistungsbezug SGB II mit anrechenbarem Einkommen aus Erwerbstätigkeit (Ergänzer) und Alg I (Aufstocker)
(KeZa SGB II 10.1)

Anteil der eHb, die über anrechenbare Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Alg I verfügen haben.

Die erste Frage ist, inwieweit Personen zusätzlich zu ihrem Erwerbseinkommen oder Leistungsansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung (SGB III Leistungsempfänger) auf weitere SGB II-Leistungen angewiesen sind. Die zweite Frage ist, wie hoch das durchschnittliche anrechenbare Einkommen pro Bedarfsgemeinschaft ist und in welchem Umfang

der kommunale Träger davon profitieren kann. Beide werden im Rahmen der KeZa 10.1 (Anrechenbare Erwerbseinkommen) und KeZa 33 (Bezieher von ausschließlich KdU) beantwortet.

ABB. 14: ANTEILE DER ERWERBSFÄHIGEN PERSONEN IM LEISTUNGSBEZUG SGB II MIT ANRECHENBAREN EINKOMMEN AUS ERWERBSTÄTIGKEIT UND ALG I



Der Anteil der erwerbsfähigen Hilfeempfänger, die aufstockend Alg II (zum Alg I) erhalten, hat sich im Vorjahresvergleich nur wenig verändert. Den größten Anteil an Aufstockern haben nach wie vor die ostdeutschen Städte *Dresden*, *Leipzig* und *Rostock*. Dies legt die Vermutung nahe, dass in Ostdeutschland aufgrund des niedrigeren Einkommensniveaus im Falle einer neuen Arbeitslosigkeit im größeren Umfang nicht ausreichende Alg I-Ansprüche erwirtschaftet werden konnten als in anderen Städten. Die niedrigsten Werte weisen die NRW-Städte *Dortmund*, *Duisburg*, *Essen* und *Köln* auf.

Aufstocker

Im Gegensatz zu den Aufstockern ist der Anteil der Ergänzter, also der Hilfeempfänger, die ergänzend zu ihrem Erwerbseinkommen auf SGB II-Leistungen angewiesen sind, wesentlich höher. Im Mittel erhält jeder fünfte erwerbsfähige Hilfebedürftige in den teilnehmenden Städten ergänzende Leistungen, um damit den Lebensunterhalt zu sichern. Diese Kennzahl ist in allen Städten im Vorjahresvergleich angestiegen.

Ergänzer

Die Anteile sind in den Städten nicht gleich hoch, sie reichen von etwas mehr als 18% in *Essen* bis über 24% in *Dresden*, *Leipzig* und *Rostock*. Auch bei den Ergänzern weisen damit die ostdeutschen Städte die größten Anteile auf. Das bereits angesprochene niedrigere Arbeitsentgeltniveau in den ostdeutschen Bundesländern wirkt sich hier ebenfalls erhöhend auf die Anteile aus. Überdurchschnittliche Anteilswerte wie z. B. in *München* sind aber auch durch ein hohes Mietniveau erklärbar, da sich dieses direkt erhöhend auf die Kosten der Unterkunft und somit auf den Gesamtbedarf einer Bedarfsgemeinschaft auswirkt.

Vor dem Hintergrund der Diskussion über die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen gibt diese Kennzahl auch Hinweise auf die Auswirkungen prekärer Beschäftigungsverhältnisse, deren Entlohnung nicht für die Deckung des Lebensbedarfes ausreicht. Die Einführung einer Entlohnung, welche bei Vollzeittätigkeit den Lebensunterhalt der Erwerbsperson sichert, würde jedoch in erster Linie den Leistungsbezug von 1-Person-Bedarfsgemeinschaften beenden: Sobald der Bedarf durch weitere Personen in der Bedarfsgemeinschaft ansteigt, ist diese oftmals auch wieder auf ergänzende Leistungen nach dem SGB II angewiesen, sofern keine weiteren Einkommen vorhanden sind.

In welchem Maße profitiert der kommunale Träger von dem Vorhandensein von anrechenbarem Einkommen? Eine Bedarfsgemeinschaft erhält nur dann ausschließlich Leistungen zu den Kosten der Unterkunft, wenn die Summe aller Einkommen (siehe Aufstellung zu Beginn des Kapitels) die Summe der Bundesausgaben der SGB II-Leistungen übersteigt.

Auf kommunale Leistungen anrechenbares Einkommen

Der Benchmarkingkreis versuchte im letzten Berichtsjahr diesen Anteil zu berechnen, indem angenommen wurde, dass die Differenz aus allen Bedarfsgemeinschaften und den Bdg. mit Anspruch auf Regelleistungen jene Bdg. seien, die ausschließlich KdU erhielten. Hier konnte ein Anteil von 7,7% ermittelt werden. Es stellte sich heraus, dass

Bezieher ausschließlich kommunaler Leistungen

Definition der Kennzahl

Anteil der Bedarfsgemeinschaften, die ausschließlich KdU beziehen (KeZa SGB II 33)

Anteil der Bedarfsgemeinschaften, die außer den Leistungen zur KdU 2008 keine anderen Leistungen beziehen an allen Bedarfsgemeinschaften

ein neuer Berechnungsweg gefunden werden musste, da über das beschriebene Verfahren der Anteil von Bdg.s, die ausschließlich Leistungen der KdU erhalten, deutlich zu hoch ausgewiesen wurde. Dies lag daran, dass Sozialversicherungsbeiträge zu Lasten des Bundes, Mehrbedarfzuschläge und der

befristete Zuschlag nach Bezug von Arbeitslosengeld (Leistungen des Bundes) nicht berücksichtigt wurden. Die Bundesagentur für Arbeit¹ stellte dem Benchmarkingkreis darauf hin eine spezielle Auswertung zur Verfügung, die all den oben beschriebenen Anforderungen genügt und jetzt den Teil der Bdg. ausweist, die ausschließlich kommunale Leistungen für Unterkunft erhalten.

Aus der Auswertung der BA ergibt sich, dass im Mittel aller Städte rund 2,5% aller Bdg. ausschließlich Zahlungen für die KdU erhalten haben - also ohne Anspruch auf Bundesleistungen und ohne Anspruch auf Sozialversicherungsbeiträge. Der höchste Anteil lässt sich mit 4,02% für *Rostock* ausweisen und der niedrigste mit 0,91% für *Duisburg*.

Für diesen Personenkreis kann unterstellt werden, dass ein höheres Wohngeld zur Beendigung des SGB II Bezuges führen würde. Da 2009 die seit dem

¹ Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service-Nordost (Auftrag: 62656 vom 19.06.2009)

1.1.2009 geltenden gesetzliche Änderungen (unter anderem bezogen auf die Höhe des Wohngeldes) greifen werden, wird die Entwicklung dieser Kennzahlwerte im Vergleich zwischen 2008 und 2009 von besonderem Interesse sein. Erst dann lässt sich verlässlich feststellen, inwieweit sich die Erhöhung des Wohngeldes ausgewirkt hat.

4. Ausgaben für kommunale Leistungen nach dem SGB II

Die Ausgaben der Kommunen für Leistungen nach dem SGB II sind der zentrale Punkt des Benchmarking im SGB II. Im folgenden Abschnitt werden die Ausgaben der Kommunen aus dem Leistungsbereich des SGB II einer genaueren Analyse und einem interkommunalen Vergleich unterzogen.

Im Einzelnen fallen in die Kostenträgerschaft der Kommunen:

- ▣ Kosten der Unterkunft und Heizung,
- ▣ einmalige Leistungen, z. B. Erstausrüstung der Wohnung, Erstausrüstung bei Schwangerschaft und
- ▣ Kosten für mehrtägige Klassenfahrten.

In die Kostenträgerschaft des Bundes fallen hingegen:

- ▣ Regelleistungen für Arbeitslosengeld II und Sozialgeld,
- ▣ Sozialversicherungsbeiträge und Zuschüsse zu Sozialversicherungsbeiträgen;
- ▣ Mehrbedarf für Schwangere, Alleinerziehende, Schwerbehinderte und bei krankheitsbedingt kostenaufwändiger Ernährung sowie
- ▣ gegebenenfalls befristete Zuschläge nach dem vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld nach SGB III.

4.1. Kommunale Ausgaben

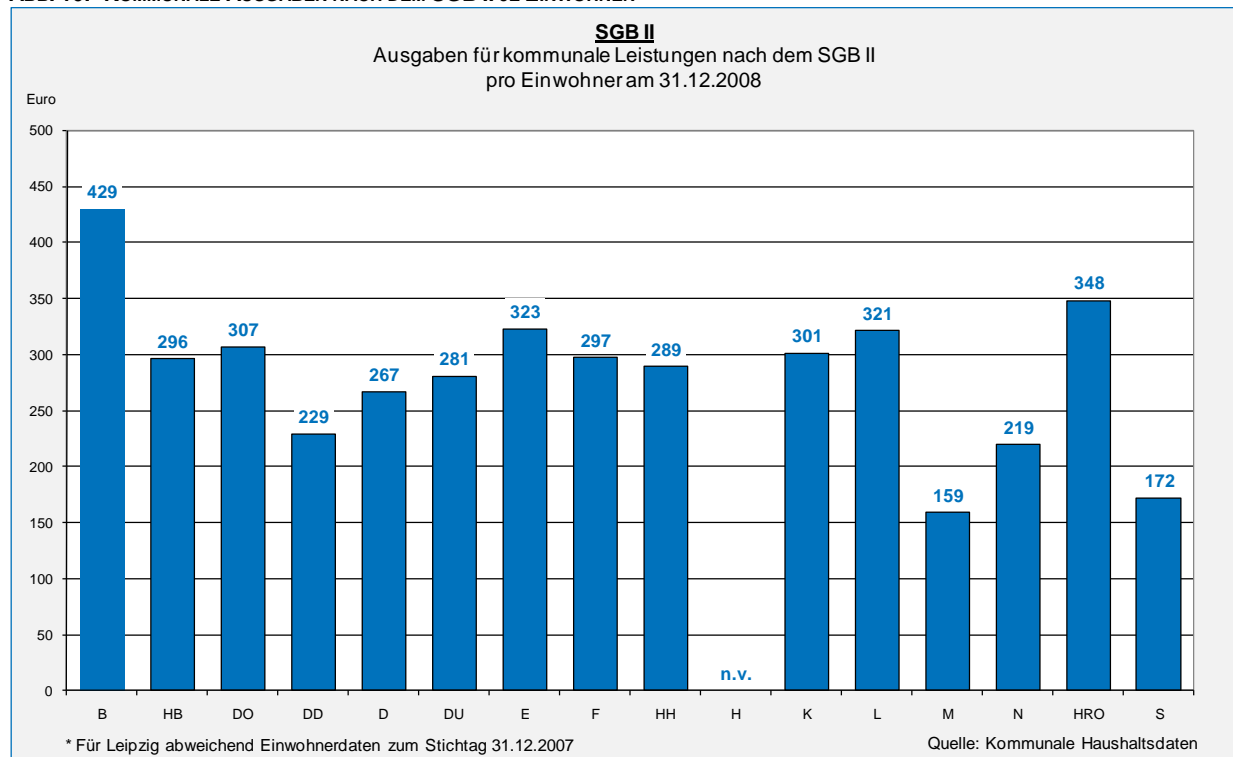
Die nachfolgende Tabelle gibt die Gesamtausgaben des Berichtsjahres der Städte für die Leistungen nach dem SGB II wieder, die in die Zuständigkeit und damit in die Kostenträgerschaft der Kommunen fallen (ohne Leistungen nach § 16 Abs. 2 Nr. 1-4 SGB II a.F.).

ABB. 15: KOMMUNALE AUSGABEN NACH DEM SGB II

Stadt	Kommunale Ausgaben nach SGB II (ohne 16 (2) Nr.1-4) der SGB II - Leistungen in Euro (brutto), kumulierte Jahressumme
B	1.443.304.467 €
HB	161.686.653 €
DO	178.011.708 €
DD	116.162.976 €
D	158.873.042 €
DU	138.408.664 €
E	186.410.422 €
F	190.571.722 €
HH	501.757.039 €
H	n.v.
K	300.282.603 €
L	163.959.998 €
M	217.508.413 €
N	108.692.190 €
HRO	69.374.218 €
S	102.156.254 €
Gesamtsumme	4.037.160.369 €

Die Ausgaben je Einwohner ergeben sich aus der folgenden Grafik.

ABB. 16: KOMMUNALE AUSGABEN NACH DEM SGB II JE EINWOHNER



Neben der Ausgabenentwicklung im Vergleich zum Vorjahr wird im Folgenden auch die Struktur der Ausgaben beleuchtet. Das Verhältnis des Anteils der

Definition der Kennzahl

Veränderung der kommunalen Gesamtausgaben für Leistungen nach dem SGB II gegenüber dem Vorjahr (KeZa SGB II 20.)

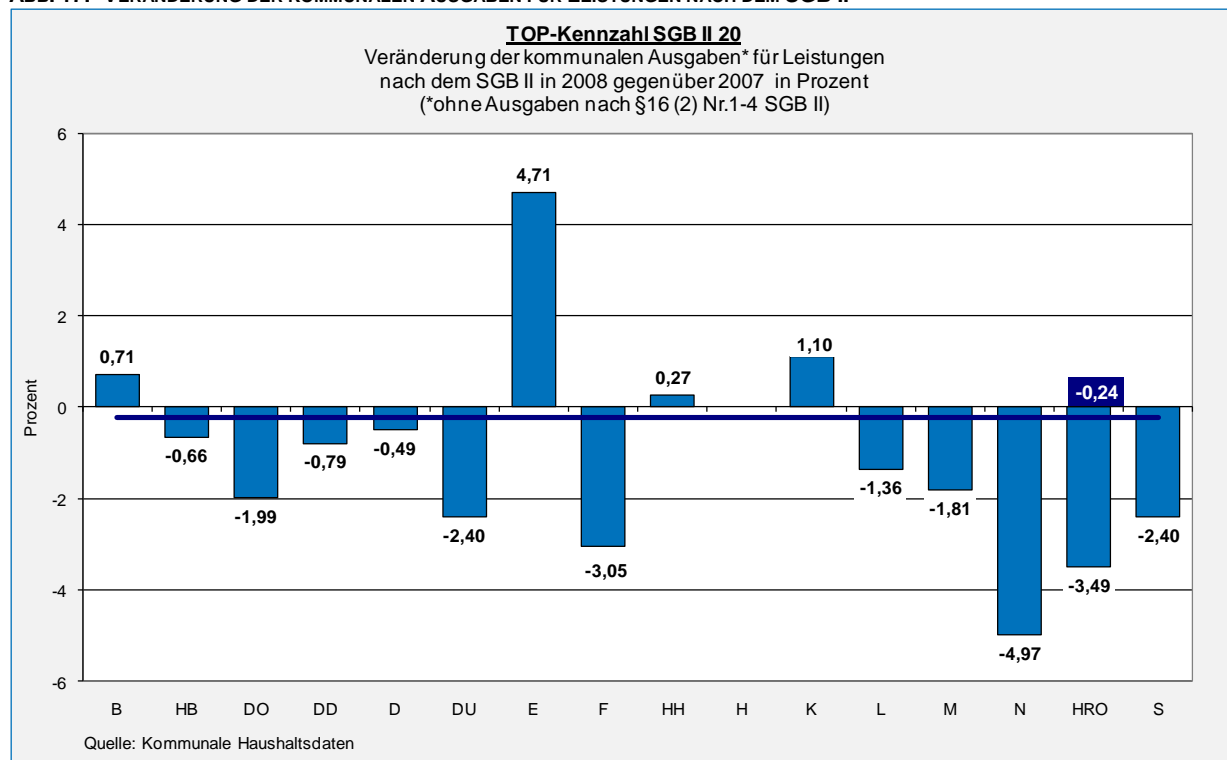
Differenz der kommunalen Gesamtausgaben für Leistungen nach dem SGB II für das gesamte Jahr 2008 und den kommunalen Gesamtausgaben für das Vorjahr geteilt durch die Gesamtausgaben des Vorjahres in Prozent

kommunalen Ausgaben zum Anteil der Bundesausgaben wird ebenfalls differenziert dargestellt. Da im vorherigen Kapitel für fast alle Städte sinkende Dichten von SGB II-Leistungsempfängern festgestellt werden konnten, ist hier die Frage, inwieweit sich diese Entwicklung für die teilnehmenden Städte fiskalisch positiv auswirkt. Zu beachten ist, dass grundsätzlich bei den kommunalen Ausgaben die Ausgaben für Eingliederungsleistungen nach § 16 (2) Nr.

1-4 SGB II a.F. nicht betrachtet werden, da diese aufgrund der Datenlage nicht zur Verfügung stehen. Die Darstellung der kommunalen Ausgaben erfolgt grundsätzlich auf der Datenbasis der kommunalen Haushalte (nur die Kennzahl 25 und ihre Unterteilungen bildet hiervon eine Ausnahme). Für die *Stadt Hannover* liegen die hier betrachteten kommunal erhobenen Daten aufgrund der Besonderheit der Organisation als ein Teil der *Region Hannover* nicht vor.

Die folgende Grafik verdeutlicht die Veränderung der kommunalen Ausgaben gegenüber dem Vorjahr.

ABB. 17: VERÄNDERUNG DER KOMMUNALEN AUSGABEN FÜR LEISTUNGEN NACH DEM SGB II



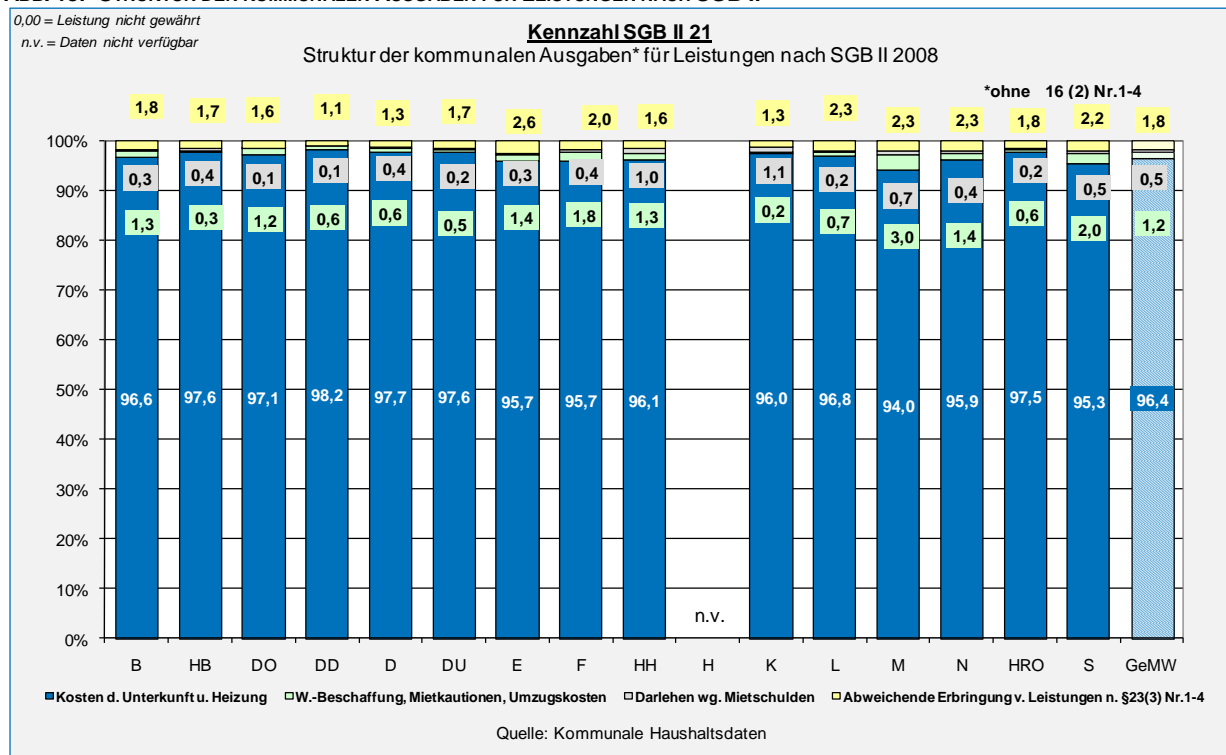
Trotz erneut deutlich sinkender Leistungsempfängerzahlen sinken auch in 2008 die kommunalen Ausgaben nicht in jeder Stadt. In *Essen* steigen sie deutlich an, was sich durch den dort ermittelten Anstieg der Leistungsempfängerzahlen

Kommunale Ausgaben rückläufig

gerdichte erklärt. *Berlin, Essen, Hamburg* und *Köln* verzeichnen einen Kostenanstieg. *Berlin* verzeichnete einen Anstieg der Kosten der Unterkunft bei kleineren Wohnungen. In den anderen Städten fällt der Kostenrückgang nicht so groß aus, wie es der Rückgang der Fallzahlen hätte erwarten lassen. Hierin findet sich einerseits der Anstieg der Energiekosten im Jahr 2008 wieder. Die Heizungskosten gehören neben den Kosten der Unterkunft zu den Leistungen, die in die Kostenträgerschaft der Kommunen fallen. Zum anderen konnten die kommunalen Träger nur nachrangig von Einkommenserhöhungen bei Ergänzern profitieren. Diese kamen durch die geltenden Anrechnungsregeln (Anrechnung von Einkünften zunächst auf die Bundesleistungen) in erster Linie dem Bund zu Gute.

In der nächsten Grafik werden die Leistungen in der Kostenträgerschaft der Städte nach Kostenarten differenziert und ins Verhältnis zu den kommunalen Gesamtausgaben im SGB II gesetzt.

ABB. 18: STRUKTUR DER KOMMUNALEN AUSGABEN FÜR LEISTUNGEN NACH SGB II



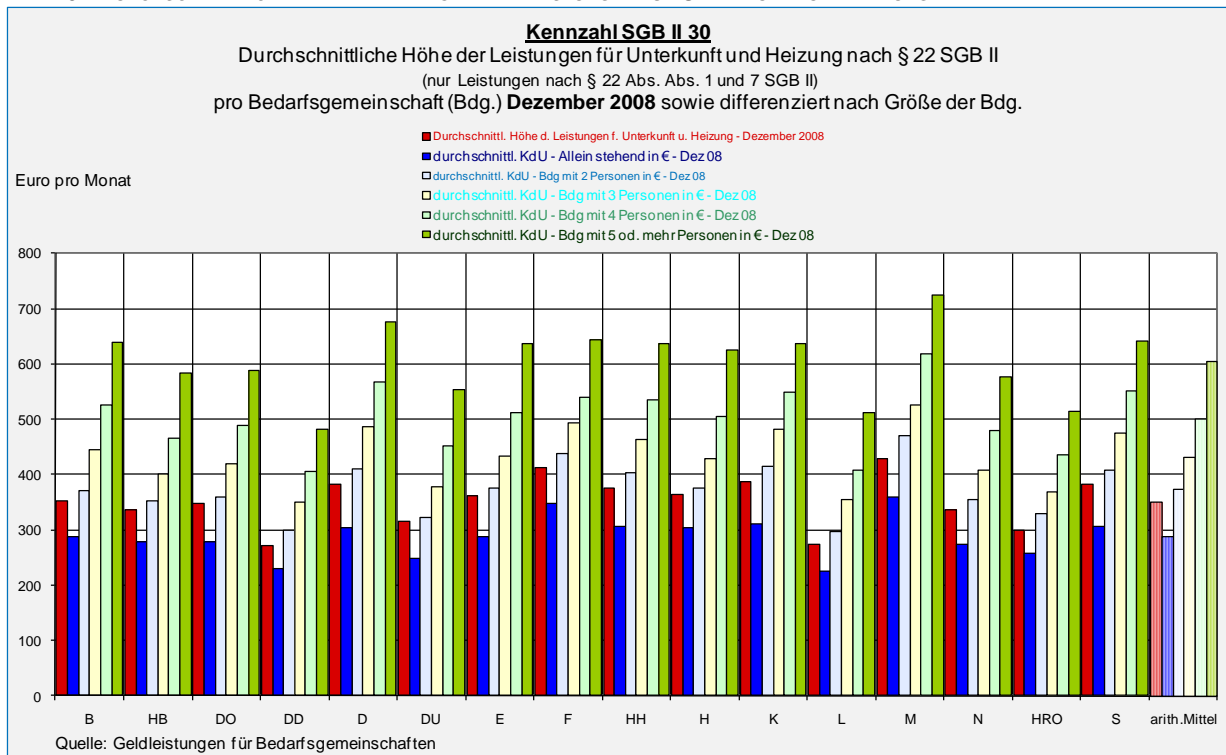
Die Veränderungen in den Ausgabenanteilen zum Vorjahr sind marginal und nicht weiter erklärungsbedürftig. Deutlich wird, dass die Leistungen für Unterkunft und Heizung mit durchschnittlich über 96% der kommunalen Ausgaben den größten Anteil ausmachen. In Abschnitt 4.3 werden diese Kosten eingehender analysiert.

4.2. Ausgaben für Kosten der Unterkunft

Wie schon in der Beurteilung der Kennzahl 21 zur Struktur der kommunalen Ausgaben festgestellt wurde, stellen die Ausgaben für KdU den größten Teil der kommunalen Ausgaben dar. Daher ist es nicht überraschend, dass sich die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft nahezu analog zu den kommunalen Ausgaben entwickelt haben. Die Kennzahl 30 weist die durchschnittlichen Leistungen für KdU pro Bedarfsgemeinschaft und differenziert nach deren Größe (Personenzahl) aus.

Kosten der Unterkunft größter Ausgabeposten

ABB. 19: DURCHSCHNITTLICHE ANERKANNTE HÖHE DER LEISTUNGEN FÜR UNTERKUNFT UND HEIZUNG

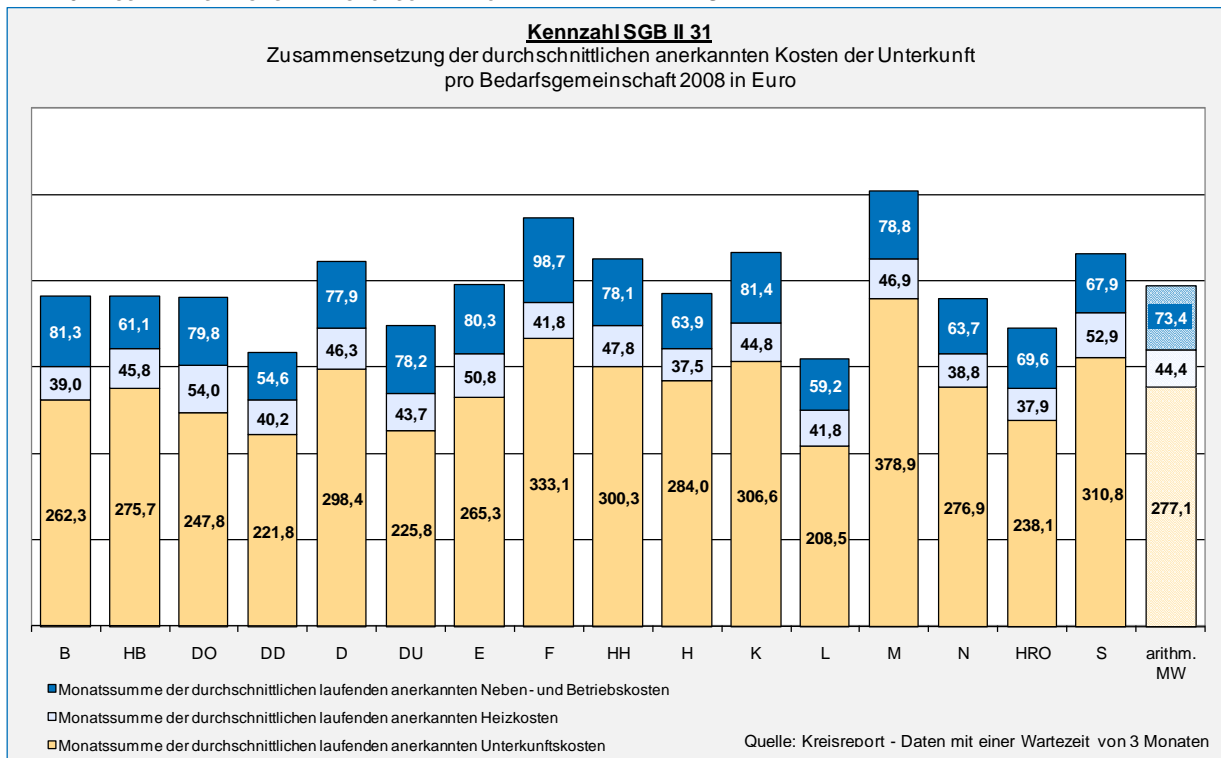


Hinweis: Die Grafik inkl. einer Wertetabelle ist zusätzlich im Anhang abgebildet

Die Ergebnisse entsprechen denen des Vorjahres, wobei die durchschnittlichen Ausgaben für jede Bedarfsgemeinschaftsgröße die Ausgaben für KdU im Dezember des Berichtsjahres widerspiegeln. Die Verhältnisse der unterschiedlichen Durchschnittsausgaben zueinander haben sich in keiner Stadt im Vergleich zum Vorjahr verändert.

Die nachfolgend visualisierte Kennzahl 31 stellt die Zusammensetzung der anerkannten durchschnittlichen Kosten der Unterkunft dar. Die anerkannten Kosten der Unterkunft sind in allen Städten angestiegen.

ABB. 20: ZUSAMMENSETZUNG DER DURCHSCHNITTLICHEN ANERKANNTEN KDU



Die Unterschiede in den Werten der Kennzahl 30 und der Kennzahl 31 resultieren daraus, dass Kennzahl 30 die Stichtagswerte im Dezember 2008 darstellt, während Kennzahl 31 die Jahresmittelwerte abbildet.

Interkommunal sind bereits erhebliche Unterschiede in den Kosten identifizierbar. Ursache dafür sind bei den Kosten der Unterkunft die stark differierenden Preise am Wohnungsmarkt. Diese sind unmittelbar aus den entsprechenden Säulensegmenten ablesbar und spiegeln somit das Mietpreisniveau der jeweiligen Stadt wider. Sie entziehen sich weitestgehend kommunaler Steuerungsmöglichkeit.

Auch die Neben- bzw. Betriebskosten schwanken in einer bemerkenswerten Bandbreite von ca. 55 Euro (*Dresden*) und ca. 99 Euro (*Frankfurt*). Hier sind die Zusammenhänge zukünftig noch näher zu analysieren. In diesem Zusammenhang erscheint erwähnenswert, dass der Deutsche Mieterbund jährlich einen bundesweiten Betriebskostenspiegel² veröffentlicht, mithin grundsätzlich von einer bundesweiten Vergleichbarkeit derartiger Kosten ausgeht.

Große Unterschiede bei den Nebenkosten

Ebenfalls erklärungsbedürftig sind die Unterschiede in den Kosten der Heizung. Diese differieren zwischen den Extremwerten von ca. 38 Euro monatlich in *Rostock* und 54 Euro in *Dortmund*. Im Benchmarkingkreis diskutierte Erklärungsansätze waren interkommunale Kostendifferenzen bei lokalen Energielieferanten, differierende Anteile sanierter Altbaubestände sowie die Unterschiede in den durchschnittlichen Größen der Bedarfsgemeinschaften in den

² Im Internet nachzulesen unter http://www.mieterbund.de/fileadmin/pdf/bks/2008/BKSChart_BRD_2008.pdf

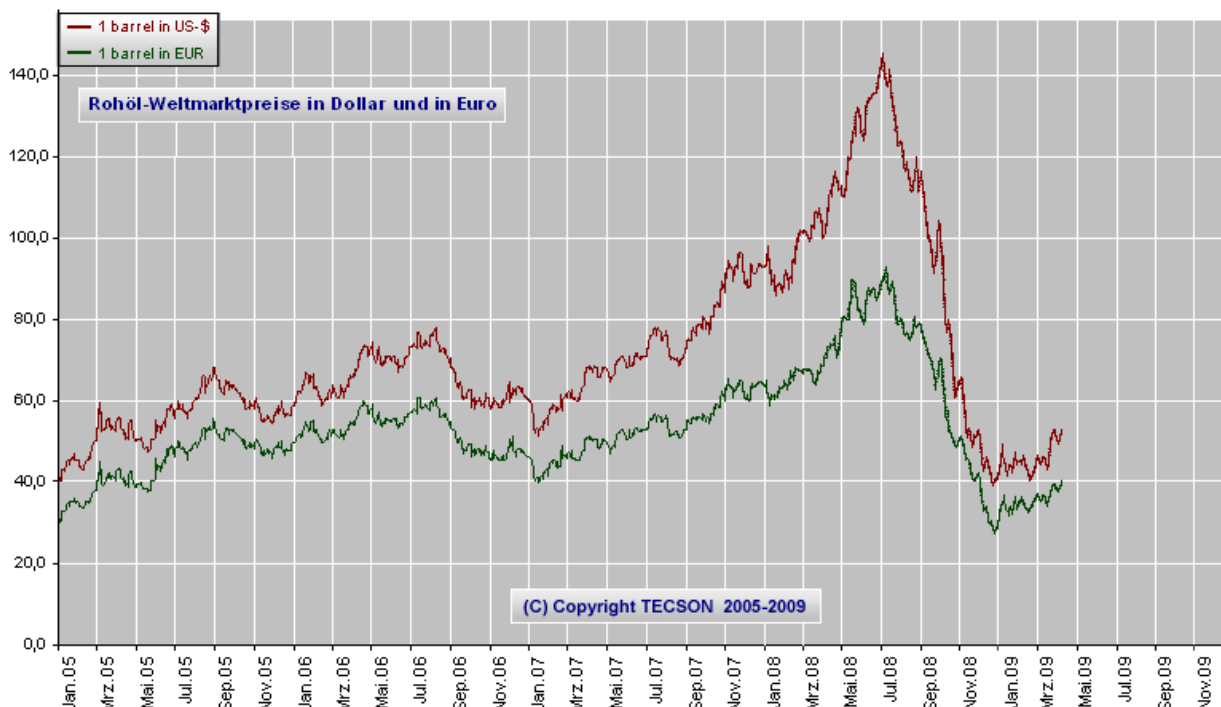
Städten. Die Kostendifferenzen sind jedoch derart erheblich, dass perspektivisch eine weitere Analyse angezeigt erscheint.

Bei der Plausibilisierung der oben abgebildeten Daten - auch vor dem Hintergrund der weiter unten noch erläuterten Zusammenhänge - ist darüber hinaus Folgendes zu berücksichtigen: Veränderungen insbesondere bei Kosten der Heizung schlagen in der Regel mit zeitlicher Verzögerung durch. Die Haushalte leisten im Jahresverlauf Abschlagszahlungen auf der Basis der Vorjahresverbräuche und vorläufiger Kostenkalkulationen der Versorger. Diese Vorauszahlungen sind Gegenstand der Leistungsbewilligungen im SGB II. Unterjährige Kostensteigerungen werden erst durch die Jahresabrechnung vollständig an die Endverbraucher weiter gegeben, beinhalten daher eine zeitliche Karez von bis zu einem Jahr. Damit wird erklärbar, dass die Kosten der Heizung im Berichtsjahr gegenüber dem Vorjahr fast durchgehend gesunken sind.

Auswirkungen von Schwankungen bei Energiepreisen

Hierin ist jedoch wegen des beschriebenen Hintergrundes keinesfalls ein positives Signal zu sehen, denn die Kosten der Heizung unterliegen voll den Schwankungen der Marktpreise bei den Energiekosten. Im Berichtsjahr war auf dem Energiemarkt ein extremer Kostenanstieg bei Rohöl als Leitpreis für alle weiteren Energieträger zu verzeichnen, wie der folgenden Grafik zu entnehmen ist.

ABB. 21: ENTWICKLUNG DES ROHÖL-WELTMARKTPREISES³



Während die durch den Rohstoffpreis bedingten Kostenanstiege der ersten Jahreshälfte 2008 von den Lieferanten im Jahr 2008 unmittelbar an die Verbraucher - und damit auch Leistungsberechtigte nach dem SGB II - weiter

³ Quelle: <http://www.tecson.de/poelhist.htm> (Stand: 22.05.2009)

gegeben wurden, findet sich der Rückgang der Kosten in der zweiten Jahreshälfte des Berichtsjahr nur zeitverzögert in den Energiepreisen wieder. Die Städte tragen diese Kostenschwankungen soweit sie die Kosten der Heizung betreffen.

Tatsächlich ist in allen Städten (außer *Frankfurt*) eine Kostensteigerung bei den Kosten der Unterkunft und Heizung insgesamt gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Der zu erwartende Preisrückgang wird sich prospektiv nur kurzfristig kostenentlastend auswirken. Experten prognostizieren mittelfristig einen erneuten starken Preisanstieg bei den Energiekosten⁴. Dieser wird sich erneut voll zu Lasten der Kommunen auswirken.

Der Benchmarkingkreis hat sich im Berichtsjahr daneben auch eingehend mit grundsätzlichen Aspekten der oben abgebildeten kommunalen Ausgabenbestandteile befasst.

Dazu gehörte die vergleichende Analyse der Richtwerte zur Angemessenheit der Unterkunftskosten. Das Gesetz sieht nur die Übernahme von angemessenen Kosten der Unterkunft auf Dauer vor. Der Begriff der Angemessenheit ist jedoch ein unbestimmter Rechtsbegriff, der der gerichtsfesten Auslegung durch den kommunalen Leistungsträger bedarf. Zielsetzung einer Analyse der individuellen Vorgehensweise der Städte war es, qualitative Handhabungsunterschiede bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenze und best-practice-Fälle identifizieren zu können. Dazu konnte der Benchmarkingkreis bislang allerdings noch keine abschließende Aussage treffen.

Zusammenfassend kann somit gesagt werden: Während die Ausgabenanteile des Bundes durch Budgetierung (Eingliederungsmaßnahmen) bzw. durch gesetzliche Fixierung (Regelsätze) ganz überwiegend vorhersehbar sind und kaum Schwankungen unterliegen, sind gerade die Kostenanteile der Kommunen unbeeinflussbaren marktpreislichen Schwankungen unterworfen, was in der Regel zum Nachteil der Städte führt, mindestens aber zu wesentlich erschwerter finanzieller Planung.

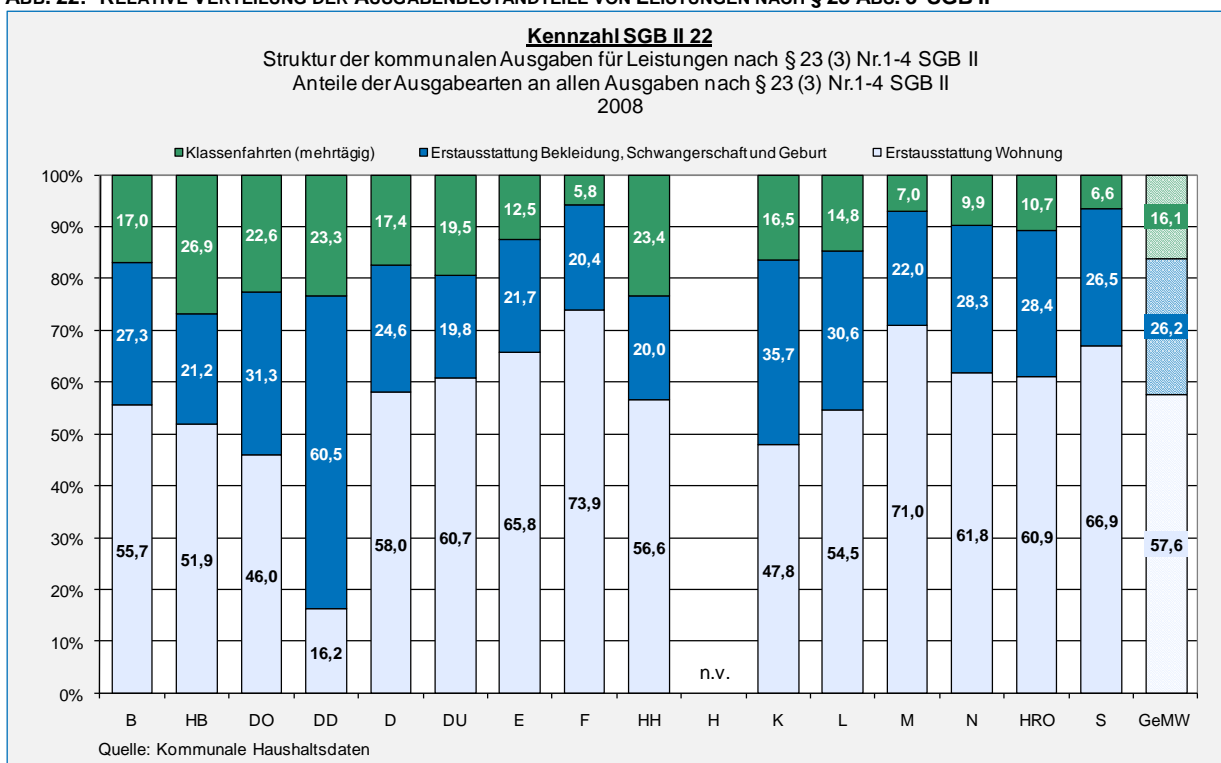
4.3. Ausgaben für abweichende Leistungen nach § 23 SGB II

Nach den Kosten der Unterkunft und Heizung sind einmalige Leistungen nach § 23 Abs. 3 SGB II der zweitgrößte Ausgabenbestandteil bei den kommunalen Leistungen (vgl. auch Kennzahl 21). Um Steuerungsmöglichkeiten zu identifizieren, wird mit Kennzahl 22 ein Blick auf die Zusammensetzung dieser Ausgaben geworfen. Die nachfolgende Grafik stellt die Ausgabenbestandteile dar. Zu beachten ist, dass die vordergründig starken Unterschiede zwischen den

⁴ Vgl. die aktuelle Studie der Internationalen Energieagentur (IEA) zur Ölpreisentwicklung (http://www.oilmarketreport.org/mtomr_june09.htm)

Städten darstellungsbedingt sind, da relative Anteile und nicht absolute Fallkosten verglichen werden.

ABB. 22: RELATIVE VERTEILUNG DER AUSGABENBESTANDTEILE VON LEISTUNGEN NACH § 23 ABS. 3 SGB II



Der auffällig niedrige Ausgabenanteil für Klassenfahrten in *Stuttgart* erklärt sich durch hohe Leistungen für Erstaussstattungen und anderer Vergünstigungssysteme außerhalb des SGB II zur Unterstützung von Klassenfahrtteilnahmen.

Unterschiede bei den einmaligen Leistungen

Dresden hat einen exzeptionell niedrigen Anteil an Kosten für die Erstaussstattung der Wohnung. Die Ursache ist in einem kommunalen Möbellager zu finden, aus dem sich Leistungsberechtigte vorrangig versorgen können. Durch solche Einrichtungen können Kosteneinsparungen erzielt werden und der Verweis auf Gebrauchtmöbel ist eine von der Rechtsprechung abgesicherte Leistungsalternative, auch wenn durch solche Systeme weitere Personal- und Sachkosten entstehen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es sich absolut betrachtet nur um einen sehr geringen Anteil an den kommunalen Ausgaben handelt (vgl. dazu auch die Daten der Kennzahl 21 in obiger Abbildung 17).

4.4. Kommunale Ausgaben im Verhältnis zu den Gesamt- bzw. Bundesausgaben

Eine Darstellung des Verhältnisses zwischen kommunalen und Bundesausgaben für Leistungen im SGB II macht die unterschiedliche Entwicklung in der Belastung der beiden Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende deutlich und ermöglicht die Identifizierung von Verschiebungen. Die Daten für die

Kennzahl 25 und ihrer Unterteilungen werden durch con_sens zentral erhoben, um einen (Jahres-) Vergleich kommunaler Ausgaben und Bundesausgaben anhand einer einheitlichen öffentlich zugänglichen Datenquelle ziehen zu können. Die Daten stammen aus der monatlichen statistischen Veröffentlichung „Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften“ der Bundesanstalt für Arbeit. Diese Vorgehensweise wurde gewählt, da sich aus den kommunalen Haushalten erhobene Daten systemisch bedingt von denen der Bundesagentur unterscheiden. (Dadurch bedingt können sich im Einzelfall unterschiedliche Entwicklungen der Ausgaben ergeben – vgl. Abb. 17.) Die Kennzahl 25 und ihre weiteren Differenzierungen stellen den Anteil der kommunalen Ausgaben an den Gesamtausgaben sowie die Entwicklung der einzelnen Ausgabenteile im Vergleich zum Vorjahr dar. Bundeserstattungen der Kosten der Unterkunft können aufgrund der Datenlage nicht berücksichtigt werden. Betrachtet werden ausschließlich Ausgaben für passive Leistungen, welche unmittelbar für die Kosten des Lebensunterhalts bzw. der Sozialversicherungen gezahlt werden.

Definition der Kennzahl

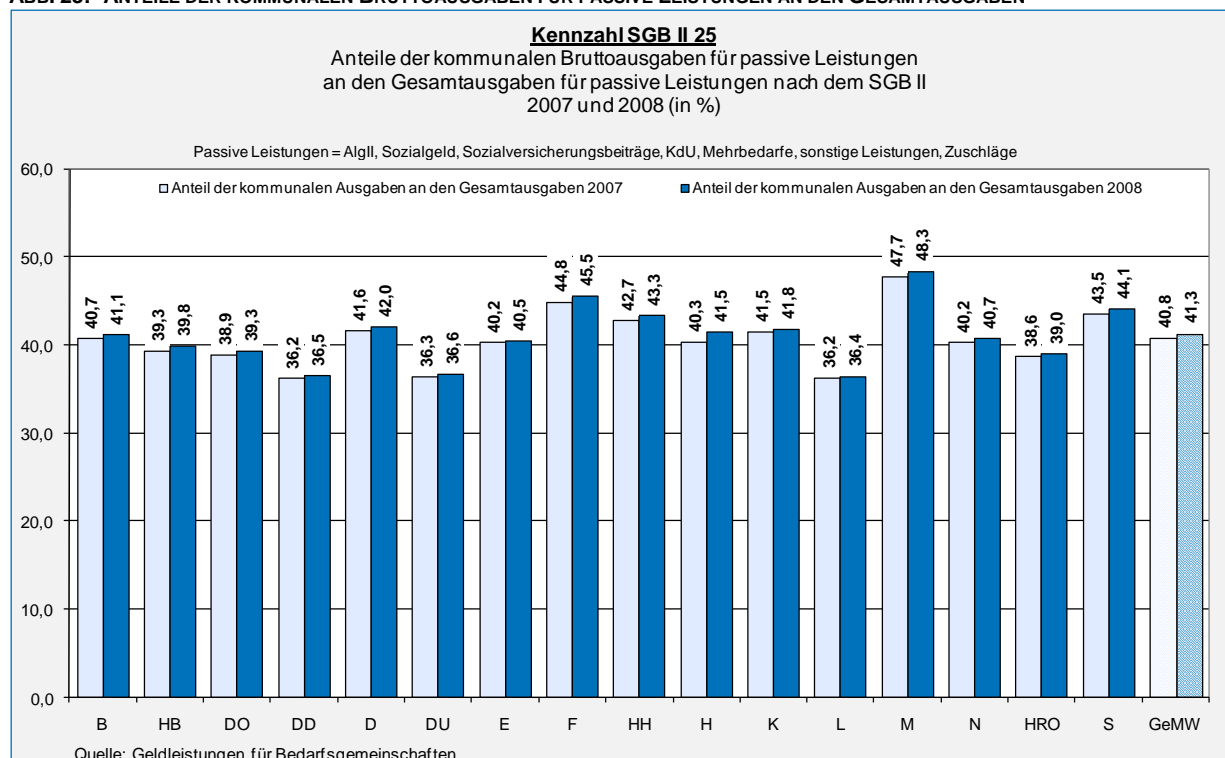
Anteil der kommunalen Bruttoausgaben an den Gesamtausgaben
(KeZa SGB II 25.)

Anteil der kommunalen Ausgaben an den Gesamtausgaben für passive Leistungen nach dem SGB II in 2007 und 2008 in Prozent, ohne Bundeserstattungen der KdU

Die Daten stammen aus der monatlichen statistischen Veröffentlichung „Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften“ der Bundesanstalt für Arbeit. Diese Vorgehensweise wurde gewählt, da sich aus den kommunalen Haushalten erhobene Daten systemisch bedingt von denen der Bundesagentur unterscheiden. (Dadurch bedingt können sich im Einzelfall unterschiedliche Entwicklungen der Ausgaben ergeben – vgl. Abb. 17.) Die Kennzahl 25 und ihre weiteren Differenzierungen stellen den Anteil der kommunalen Ausgaben an den Gesamtausgaben sowie die Entwicklung der einzelnen Ausgabenteile im Vergleich zum Vorjahr dar. Bundeserstattungen der Kosten der Unterkunft können aufgrund der Datenlage nicht berücksichtigt werden. Betrachtet werden ausschließlich Ausgaben für passive Leistungen, welche unmittelbar für die Kosten des Lebensunterhalts bzw. der Sozialversicherungen gezahlt werden.

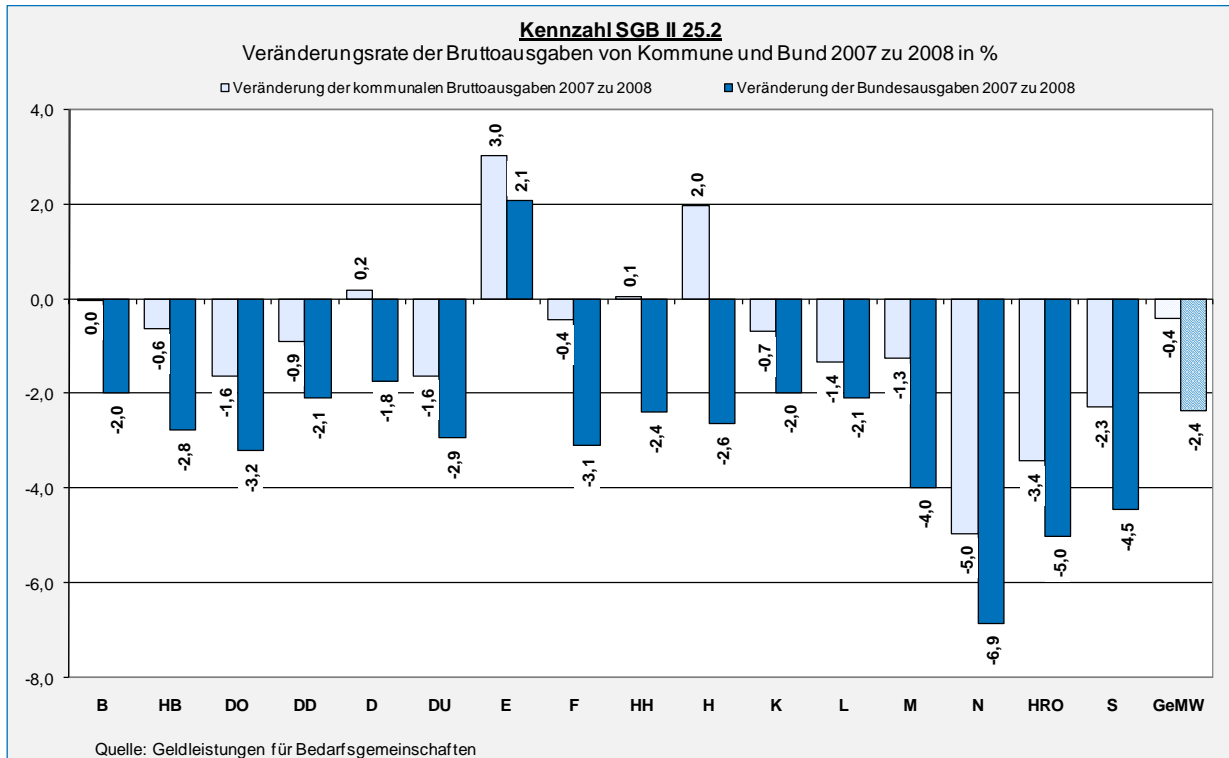
Die Kennzahl 25 und ihre weiteren Differenzierungen stellen den Anteil der kommunalen Ausgaben an den Gesamtausgaben sowie die Entwicklung der einzelnen Ausgabenteile im Vergleich zum Vorjahr dar. Bundeserstattungen der Kosten der Unterkunft können aufgrund der Datenlage nicht berücksichtigt werden. Betrachtet werden ausschließlich Ausgaben für passive Leistungen, welche unmittelbar für die Kosten des Lebensunterhalts bzw. der Sozialversicherungen gezahlt werden.

ABB. 23: ANTEILE DER KOMMUNALEN BRUTTOAUSGABEN FÜR PASSIVE LEISTUNGEN AN DEN GESAMTAUSGABEN



Deutlich zu sehen ist, dass sich in allen Städten der Trend zur Verschiebung von Kostenanteilen auf den kommunalen Träger fortsetzt. Dieser Zusammenhang wird durch die folgende Grafik noch plastischer.

ABB. 24: VERÄNDERUNGSRATEN DER BRUTTOAUSGABEN IM VERGLEICH DER KOSTENTRÄGERSCHAFTEN



Durchgehend gehen die Ausgaben bei den Bundesanteilen deutlich stärker zurück (bzw. steigen in *Essen* deutlich geringer) als bei den kommunalen Ausgaben. In *Hamburg* und *Düsseldorf* steigen die kommunalen Ausgaben sogar leicht an, in *Hannover* darüber hinaus relativ stark, während die Bundesanteile abnehmen. In *Hannover* stiegen die kommunalen Ausgaben wegen einer Anhebung der Richtwerte zu den Kosten der Unterkunft zum Mai 2008.

Bundesanteil sinkt stärker als Anteil der kommunalen Ausgaben

Durch diesen Effekt verstärkt sich die Mehrbelastung der kommunalen Haushalte durch die Einführung des SGB II in jedem Jahr weiter. Die zum Zeitpunkt der Gesetzesformulierung festgelegte Kostenverteilung zwischen Kommunen und Bund ist offensichtlich nicht statisch, sondern aufgrund der dargestellten Zusammenhänge variabel, wobei die Entwicklung bislang zu Gunsten des Bundes und zu Lasten der Kommunen ging. Zugleich sinkt im Zeitverlauf tendenziell die Bundeserstattung in Folge der Kopplung an die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften bundesweit.

5. **Ausblick**

Der Sozialhaushalt - einschließlich der Leistungen nach dem SGB II - stellt nach wie vor den größten Haushaltsposten der Kommunen dar. Dieser Kostenblock muss daher weiter im Fokus der Beobachtung stehen. Neben den Kosten kommt diesem Bereich der kommunalen Aufgaben aber auch erhebliche sozialpolitische Bedeutung zu. Wie in Abbildung 4 dargestellt, sind in den Städten bis zu 21% der maßgeblichen Bevölkerungsgruppe von Leistungen nach dem SGB II abhängig. Für jeden der Betroffenen geht es dabei unmittelbar um Fragen der alltäglichen Existenz. Die Kommunen sind somit neben fiskalischer Betroffenheit auch in ihrer Rolle als Akteure der allgemeinen Daseinsvorsorge gefragt. Die am Benchmarkingkreis beteiligten Städte werden die Analyse und Diskussion der Ergebnisse fortsetzen.

Kinderarmut und Kinderregelsatz

Die Diskussion um Kinderarmut und den Kinderregelsatz nach dem SGB II war besonders im Berichtsjahr aktuell. Das Bundessozialgericht hat am 16.12.2008 Zweifel an der Verfassungskonformität der Höhe und der Ermittlungsweise des Kinderregelsatzes konstatiert und in der Folge die Entscheidung darüber dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt.

Die Bundesregierung hat mit dem Konjunkturpaket I bereits darauf reagiert und den Regelsatz für Kinder um 10% für Kinder im Alter zwischen 6 und 13 Jahren auf 70% des vollen Regelsatzes angehoben. Weiter sind ergänzende Leistungen für Schulverbrauchsmaterial sowie ein einmaliger Kinderbonus beschlossen worden, der im SGB II jedoch nicht als Einkommen angerechnet wird.

Auswirkungen des
Konjunkturpakets I

Diese Maßnahmen werden ebenfalls ihre Wirkung auf das Leistungsgeschehen im SGB II erst im Laufe des Jahres 2009 entfalten. Zudem wirken sie sich nicht unmittelbar auf die kommunalen Haushalte aus, da sie in die Kostenträgerschaft des Bundes fallen. Einkommen wird jedoch immer zuerst auf die Bundesausgaben angerechnet, erst danach auf die Leistungen der Kommunen. Erhöhen sich somit die Bundesausgaben - wie hier durch Erhöhung des Regelsatzes - verschiebt sich damit die Anrechnung von Einkommen auf die kommunalen Leistungen. Es kommt dann zu höheren kommunalen Ausgaben, weil erst später vorhandenes Einkommen berücksichtigt werden kann.

Auswirkungen der Wirtschaftskrise

Die wegen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu erwartenden Einflüsse der wirtschaftlichen Entwicklung treten erst mit Verspätung auf dem Arbeitsmarkt zu Tage. Die Arbeitsagentur rechnet mit einem Durchschlagen der Krise auf den Arbeitsmarkt im zweiten Halbjahr 2009. Der Großteil der unmittelbar von der krisenbedingten Arbeitslosigkeit Betroffenen werden somit wegen Vor-

schaltung des Arbeitslosengeldes I erst mit erheblicher Verzögerung im Laufe des Jahres 2010 auf den Bezug von Leistungen nach dem SGB II angewiesen sein. Die Entwicklung des Arbeitsmarktes bis zu diesem zeitlichen Horizont ist allerdings zum jetzigen Zeitpunkt nicht solide zu prognostizieren.

Nachwirkungen der Preisschwankungen an den Energiemärkten

Im Berichtsjahr schwankten die Preise für Heizenergie sehr stark, wie bereits oben im Bericht dargestellt wurde. Bei den Auswirkungen von Preiserhöhungen ist wie bei den konjunkturbedingten Entwicklungen am Arbeitsmarkt zu beachten, dass wesentliche Effekte auf die Ausgaben der Kommunen erst im Jahr 2009 auftreten werden. Die Energiekosten erreichen in ihrer vollen Höhe erst durch die Jahresabrechnungen den Endverbraucher und damit den Leistungsbeziehenden nach dem SGB II. In diesem Aspekt vermitteln die Daten dieses Berichts somit allenfalls „die Ruhe vor dem Sturm“. Der Kostenanstieg dieses Leistungssegments wird in voller Höhe erst im Jahr 2009 die Kommunen erreichen. Ganz besonders ist auch zu beachten, dass diese Kostensteigerungen in den statistischen Auswertungen der BA nicht erkennbar sein werden, da dort auch dann Kosten dem Vorjahr zugeordnet werden, wenn sie erst im laufenden Jahr verauslagt werden. Hierin wird einmal mehr deutlich, dass ein Kennzahlenvergleich auf der Basis der Haushaltsdaten der Kommunen notwendig ist, um ein klares Bild kommunaler Leistung zu zeichnen.

Weitere maßgebliche Einflussfaktoren

Daneben steht das Jahr 2009 im Zeichen der Bundestagswahl, in deren Anschluss eine abschließende Entscheidung über die zukünftige Organisation der ARGEN nach dem SGB II vor dem Hintergrund der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zur Verfassungswidrigkeit der derzeitigen Organisationsform getroffen werden muss. Gegenwärtig absehbar werden mindestens die nachfolgend aufgezählten Faktoren die Situation 2009 beeinflussen:

Vielfältige Einflussfaktoren – geringe Steuerungsmöglichkeiten für die Kommunen

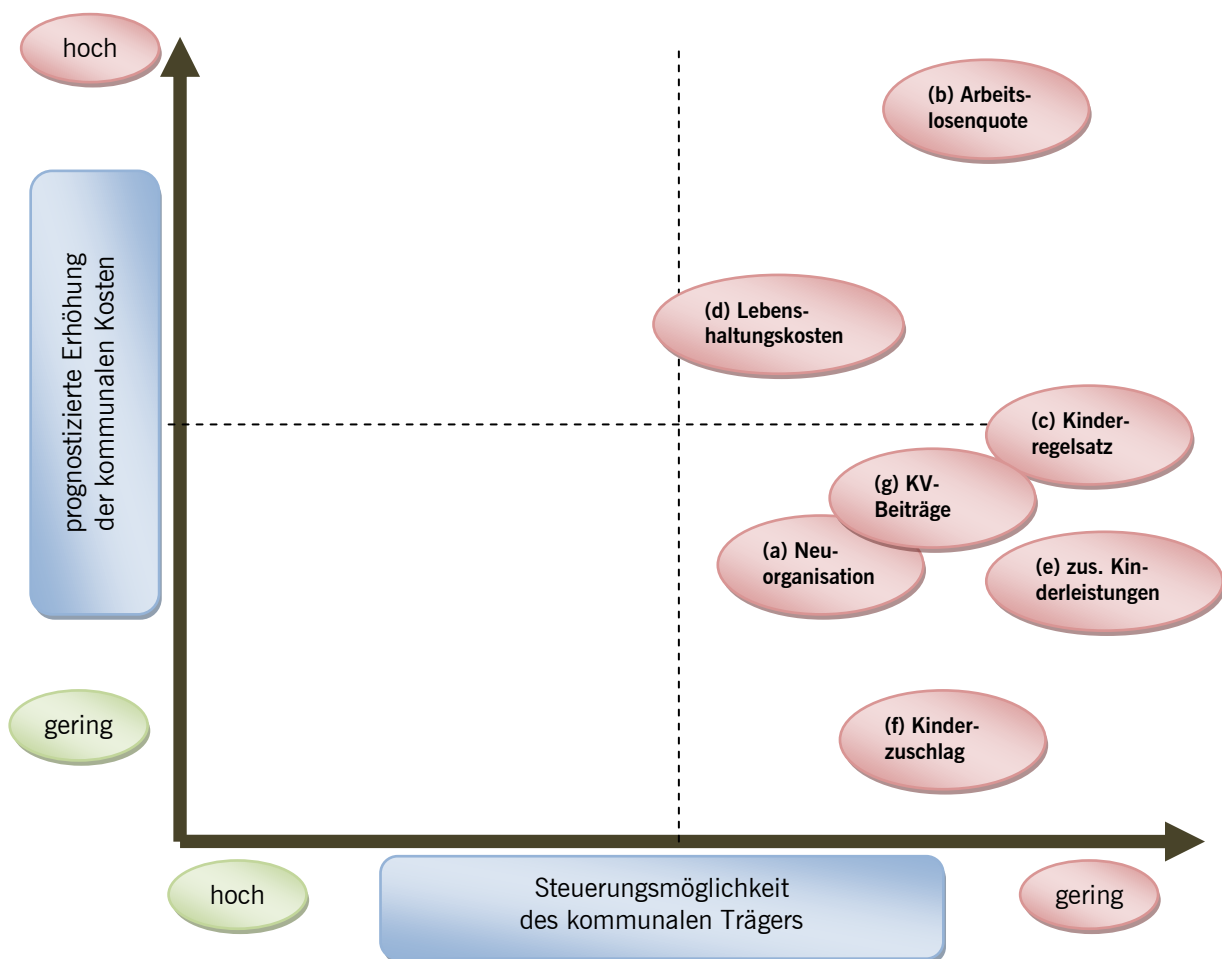
- (a) Die Wahl der Organisationsform zur Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II.
- (b) Der Anstieg der Arbeitslosigkeit spätestens in der zweiten Jahreshälfte 2009 in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise.
- (c) Die Vorlage der Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit des Regelsatzes für Kinder nach dem SGB II durch das Bundessozialgericht an das Bundesverfassungsgericht.
- (d) Die weitere Entwicklung der Lebenshaltungskosten, insbesondere der Mieten und Energiekosten.
- (e) Die bereits beschlossene Erhöhung des Kinderregelsatzes, Einführung eines Kinderbonus und einer Beihilfe für Schulverbrauchsmaterial für Leistungsbeziehende nach dem SGB II im Laufe des Jahres 2009.
- (f) Die ebenfalls bereits beschlossene Erhöhung des Kinderzuschlags nach dem Bundeskindergeldgesetz.

- (g) Die erneute Forderung der gesetzlichen Krankenversicherungen nach kostendeckenden Beiträgen für SGB II-Leistungsbeziehende.

Teilweise sind die oben genannten Faktoren bereits durch die politischen Gremien beschlossen und in Kraft gesetzt worden, teilweise sind sie noch im politischen Willensbildungsprozess. Einige der Faktoren sind sehr stark von dem selbst für Fachleute nur schwer prognostizierbaren Verlauf der Wirtschaftskrise abhängig. Zudem müssen die Faktoren im hiesigen Berichtskontext unterschieden werden nach der Steuerbarkeit durch kommunale Träger. Die nachfolgende Matrix versucht, eine sehr grobe Sortierung nach diesen Kriterien vorzunehmen. Die Abbildung gibt die Diskussionsstränge im Benchmarkingkreis wieder; die Zuordnung in dem Koordinatensystem hängt jedoch auch von den subjektiven Einschätzungen der beteiligten Städte ab und drückt daher nur eine allgemeine Einschätzung aus.

Die Position der zugeordneten Einflussfaktoren ist immer nur relativ zu den übrigen Aspekten einzuordnen.

ABB. 25: STEUERUNGSPOTENZIALE UND KOSTENBEEINFLUSSUNG KOMMUNALER AUSGABEN



Die Grafik macht deutlich, dass alle benannten Faktoren die Kostenbelastung der Kommunen beeinflussen, sich jedoch ganz überwiegend der Steuerung der Städte entziehen. Am ehesten erscheint es noch aussichtsreich, mit den entsprechenden Werkzeugen auf die Preisgestaltung und –steuerung des Wohnungsmarktes (d) Einfluss zu nehmen. Zu (a) ist zu berücksichtigen, dass die Tendenz der Kostenauswirkung ganz wesentlich davon beeinflusst werden wird, ob nach der politischen Entscheidung über die Form der Neuorganisation der ARGE die Kommunen das den ARGE gestellte Personal wieder aufnehmen müssen.

Im Übrigen wird es vorrangige Aufgabe der weiteren Berichtslegung und begleitenden Diskussion des Benchmarkingkreises sein, Zusammenhänge mit und Konsequenzen aus nicht-steuerbaren Einflussfaktoren zu identifizieren.

6. Anlagen

ABB. 26: ANLAGE 1 - PERSONEN PRO BEDARFGEMEINSCHAFT

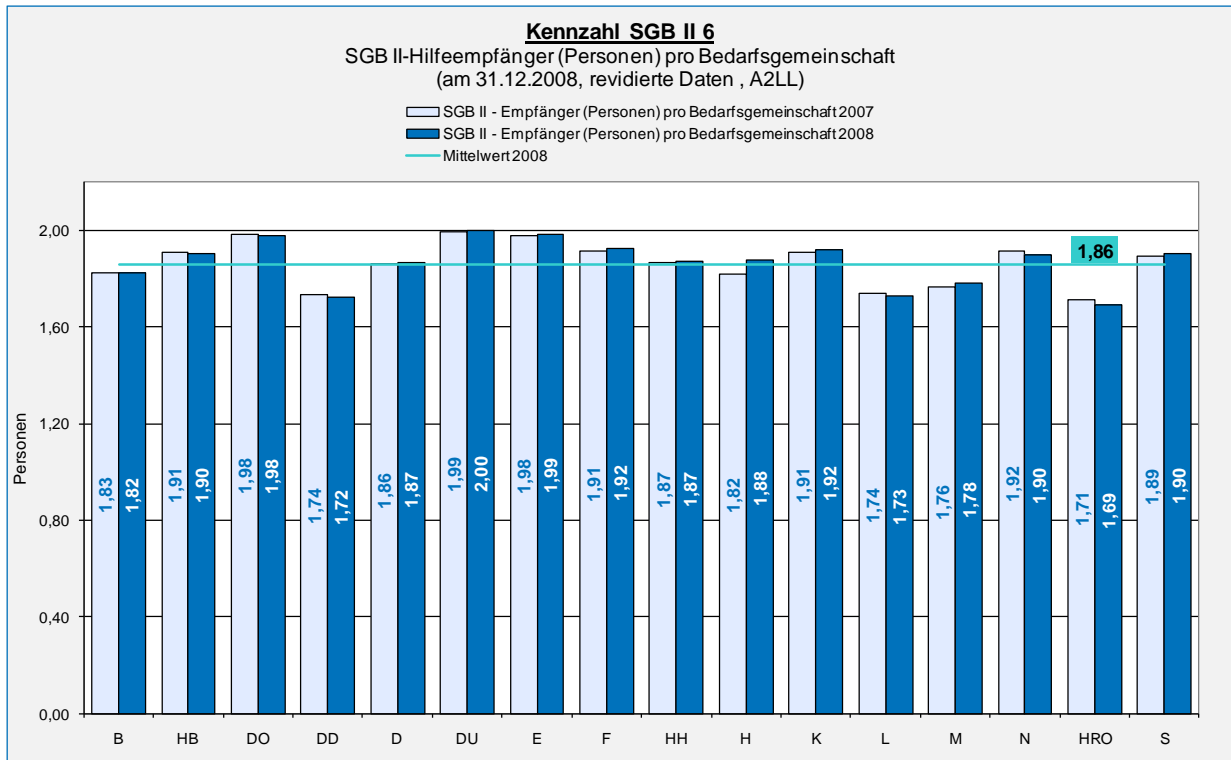


ABB. 27: ANLAGE 2 - KOMMUNALE AUSGABEN 2008 JE HE/ JE BG

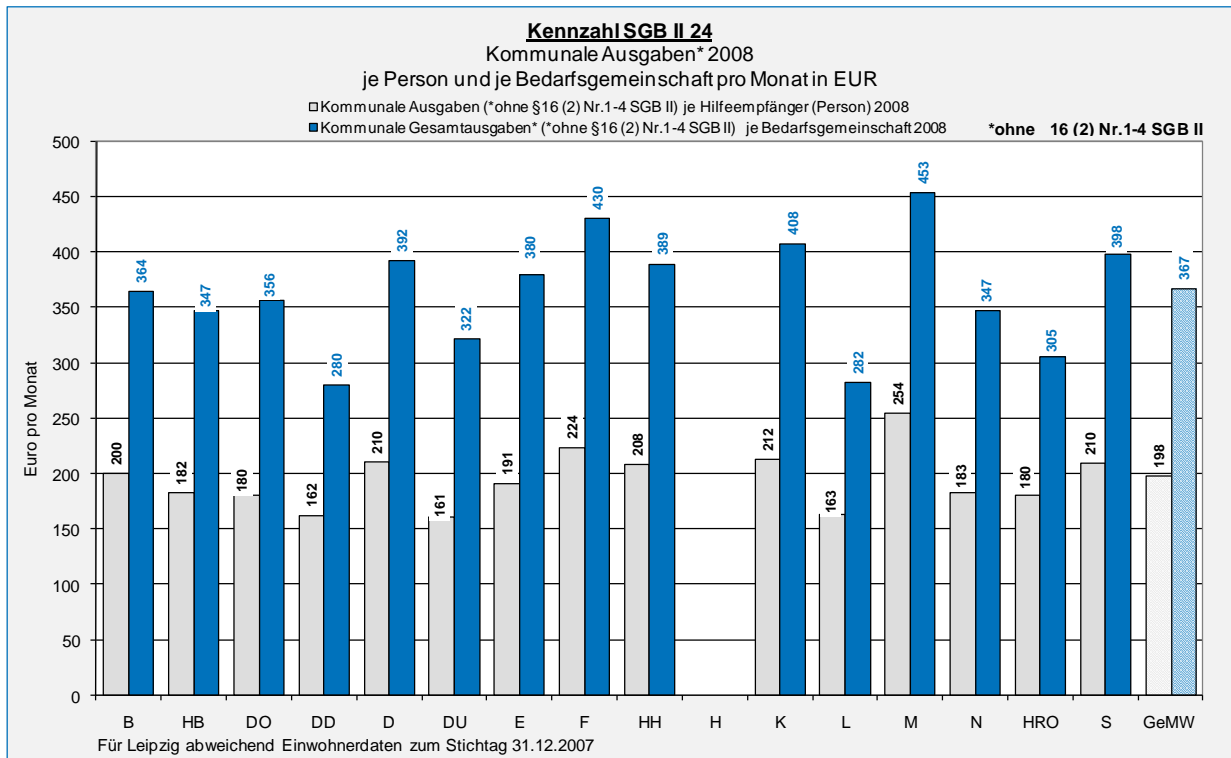


ABB. 28: ANLAGE 3 - KOMMUNALE AUSGABEN PRO EINWOHNER 2008

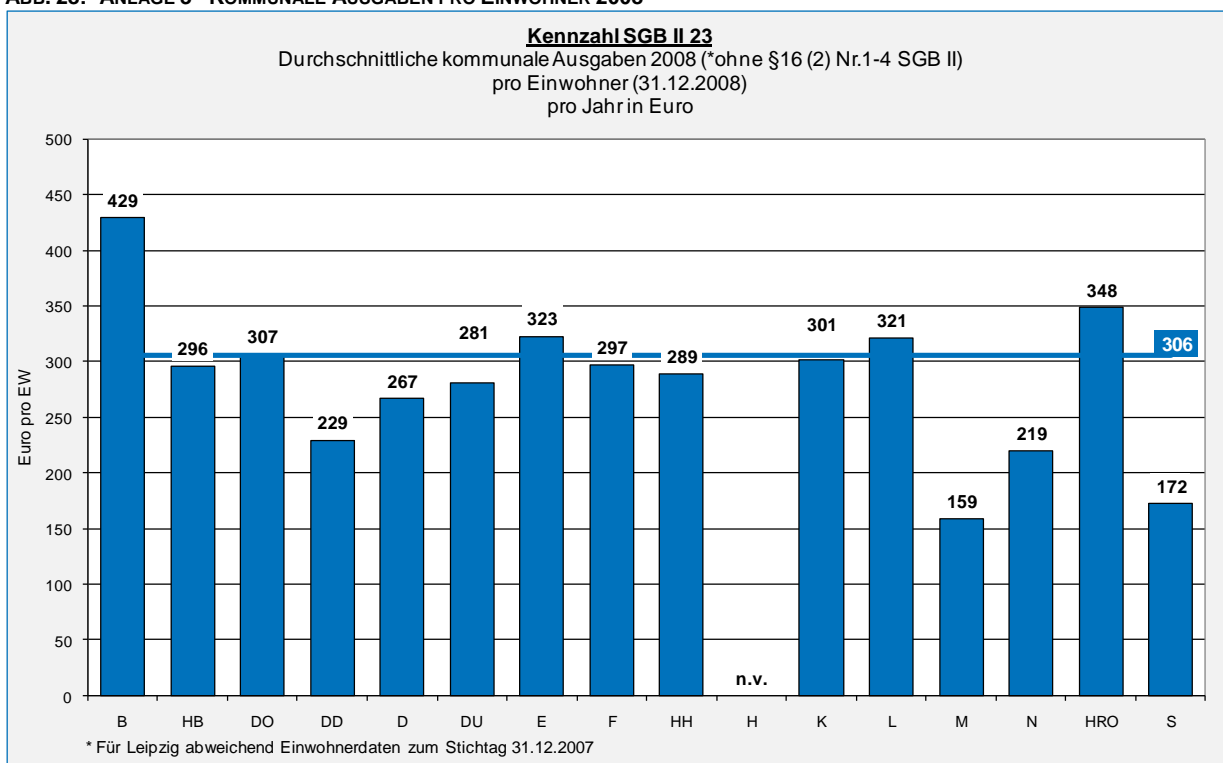


ABB. 29: ANLAGE 4 - DURCHSCHNITTLICHE ANERKANNTE HÖHE DER LEISTUNGEN FÜR UNTERKUNFT UND HEIZUNG

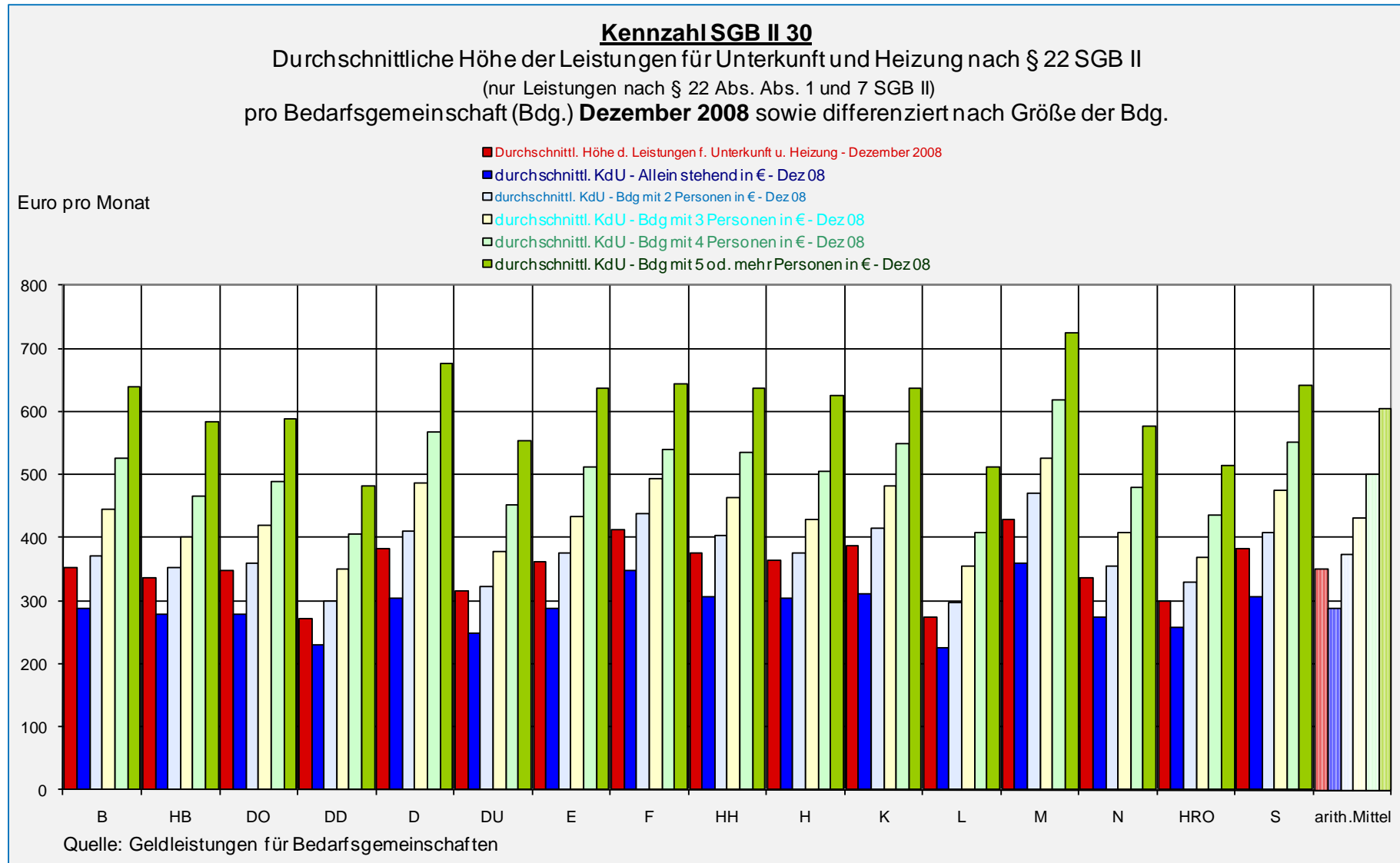


ABB. 30: ANLAGE 5 - WERTETABELLE KdU UND HEIZUNG

	B	HB	DO	DD	D	DU	E	F	HH	H	K	L	M	N	HRO	S	GeMW
Durchschnittl. Höhe d. Leistungen f. Unterkunft u. Heizung - Dezember 2008	353	336	349	272	383	315	363	413	376	365	388	273	429	336	299	382	352
durchschnittl. KdU - Allein stehend in € - Dez 08	289	279	279	229	304	248	289	347	307	305	311	226	359	274	257	307	288
durchschnittl. KdU - Bdg mit 2 Personen in € - Dez 08	372	353	360	299	410	322	376	439	403	376	415	297	470	355	329	407	374
durchschnittl. KdU - Bdg mit 3 Personen in € - Dez 08	444	400	419	351	487	378	433	493	463	429	481	355	527	408	368	474	432
durchschnittl. KdU - Bdg mit 4 Personen in € - Dez 08	527	466	490	405	568	451	513	539	536	506	549	409	618	479	436	551	503
durchschnittl. KdU - Bdg mit 5 od. mehr Personen in € - Dez 08	640	584	588	482	677	553	637	645	638	625	638	513	725	577	514	641	605

7. Anhang: Erläuterungen zur Methodik

Datenerhebung

Zur methodischen Vorgehensweise ist anzumerken, dass die verwendeten Einwohnerzahlen sich auf den Stand am 31.12.2008 mit Hauptwohnsitz laut dem Melderegister beziehen. Bei den von con_sens zentral aus den statistischen Quellen der Bundesagentur für Arbeit erhobenen Daten für 2008 handelt es sich um revidierte Daten mit einer Wartezeit von drei Monaten mit folgenden Ladeständen der Quellen:

- ▣ „Kreisreporte“
 - ▣ Jan – Juli 2008: 27.11.2008
 - ▣ Aug – Sep 2008: 17.02.2009
 - ▣ Okt – Nov 2008: 07.04.2009
 - ▣ Dez 2008: 22.04.2009

- ▣ „Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften“ und „Bedarfsgemeinschaften und ihre Mitglieder“
 - ▣ Jan – Aug 2008: 27.11.2008
 - ▣ Sep – Okt 2008: 17.02.2009
 - ▣ Nov 2008: 07.04.2009
 - ▣ Dez 2008: 14.04.2009

Die in diesem Bericht verwendeten, revidierten, Daten aus dem Jahr 2008 wurden im Zeitraum bis Mai 2009 erhoben.

In den Grafiken wird ein Mittelwert ausgewiesen. Falls Daten in einzelnen Städten nicht verfügbar waren (eingetragen ist dann „n.v.“), bleiben sie auch bei der Berechnung des Mittelwerts außen vor. Sollten jedoch Leistungen nicht erbracht worden sein - in den Grafiken ist dies durch die Ausweisung „0,0“ - gekennzeichnet, fließt dieser Wert in die Berechnung des Mittelwertes ein.

Wo es möglich ist, wird im Zuge der Berichtslegung eine geschlechtsneutrale Schreibweise gebraucht; anderenfalls wird die männliche Schreibweise verwendet, wobei damit ausdrücklich sowohl männliche als auch weibliche Personen gemeint sind.

Methodische Anmerkungen

Kennzahlen

Kernstück des Benchmarkings ist ein Gerüst von Kennzahlen, das zusammen mit qualitativen Informationen fundierte Aussagen zur Stellung der einzelnen Städte im interkommunalen Vergleich machen kann.

Beim interkommunalen Vergleich müssen die Kennzahlen einerseits der Anforderung der Vergleichbarkeit mit anderen Großstädten genügen, andererseits müssen sie relevant und aussagekräftig für die Steuerung der Sozialhilfe sein. Zu beachten ist jedoch, dass ein Kennzahlengerüst für den interkommunalen Vergleich nicht zwangsläufig identisch sein muss mit den für eine amtsinterne Steuerung sinnvollen Kennzahlen.

Steuerungs-
relevanz

ABB. 31: KENNZAHLENKATALOG (AUSSCHNITT)

Kennzahlen zu Leistungsberechtigten und Bedarfsgemeinschaften im SGB II Kommunale Zielsetzung: Reduktion des Hilfebedarfs - Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen - Trägerversammlung - Schnittstellenmanagement - Zielgruppenorientierte Sozialpolitik			
KeZa Nr.	Kennzahl	Definition/en <i>Die Definition der Basiszahlen siehe dort</i>	Basiszahlen / Erläuterung
1	Dichte von Leistungsempfängern SGB II (Alg 2, Sozialgeld)	Anzahl der Leistungsempfänger SGB II (Alg 2, Sozialgeld) zum Stichtag 31.12. des Erhebungsjahres: pro 1.000 Einwohner 0 bis unter 65 Jahre	(BaZa 1I., Bj.*1.000 / Summe BaZa 100.0.1. bis 100.0.9.Bj.)
2	Veränderung der Dichte von Leistungsempfängern SGB II	Veränderung der Dichte von Leistungsempfängern SGB II (Alg 2, Sozialgeld) insgesamt gegenüber dem Vorjahr Differenz Jahr zu Vorjahr	(BaZa 1.,I Bj.*1.000 / Summe BaZa 100.0.1. bis 100.0.9.Bj.) minus (BaZa 1.,I Vj.*1.000 / Summe BaZa 100.0.1. bis 100.0.9.Vj.) Diff.= Bj. – Vj. in Personen

Kennzahlen setzen sich aus Basiszahlen zusammen, durch deren klare Definition eine einheitliche Verarbeitung und Zuverlässigkeit gewährleistet sein muss. Auf der Grundlage der Basiszahlen werden nach vereinbarten Regeln Kennzahlen berechnet - die Definition der Kennzahl muss klar nachvollziehbar und eindeutig sein.

Berechnung der Kennzahlen

Dieses Vorgehen hat sich als vorteilhaft erwiesen, weil es allen Projektbeteiligten anhand der Auswertungsdateien möglich ist, die Berechnungen zu prüfen und nachzuvollziehen. Damit ist die notwendige Transparenz der Ergebnisse gesichert. Ergebnisse der Kennzahlenberechnung werden in Form von Diagrammen oder Tabellen dargestellt.

Folgende Kennzahlentypen werden im Zuge des Benchmarkingprozesses, jeweils für die verschiedenen Leistungsarten, verwendet:

Dichte-Kennzahlen bezeichnen in diesem Kennzahlenvergleich in der Regel das Verhältnis von Leistungsberechtigten zur Einwohnerzahl. In diesem Fall wird angegeben, wie viele von 1.000 Einwohnern Leistungen nach dem SGB II beziehen. Trotz unterschiedlicher Größe der Kommunen ist es so möglich, die Zahl der Leistungsberechtigten vergleichbar zu machen.

Dichten

Wenn *Anteile* abgebildet werden, wird damit die Zusammensetzung einer Gruppe anhand bestimmter Merkmale dargestellt. Die zu beantwortende Frage lautet in der Regel: Auf wie viele Personen einer bestimmten Gruppe treffen bestimmte Merkmalsausprägungen zu? So wird im Rahmen des Benchmarking für die Bezieher von bestimmten Leistungen in der Regel ausgewiesen, wie groß der Anteil der Männer bzw. der Frauen an dieser Gruppe jeweils ist.

Anteile

Die Kennzahlen „Ausgaben pro Bedarfsgemeinschaft“ und „Ausgaben pro Einwohner“ stellen auf das *Finanzvolumen* ab, das für eine Leistungsart (eine Leistung, ein Set an Leistungen oder für die Leistungen nach dem SGB II insgesamt) aufgewendet werden muss. Durch Berücksichtigung der Leistungsberechtigten bzw. der Einwohner im Nenner, ergibt sich eine gute Vergleichsmöglichkeit unter den Kommunen.

Ausgabe-Kennzahlen

Die verwendeten Kennzahlen-Typen können bei Bedarf um weitere Spezialauswertungen ergänzt werden. Die Berechnung der Kennzahlen erfolgt hier üblicherweise in einer Tabellenkalkulation.

Bestandteil aller Grafiken, in denen die Kennzahlen dargestellt werden, ist immer der sog. gewichtete Mittelwert. Bei der Berechnung des arithmetischen Mittels werden alle Städte gleich behandelt. Die an der Zahl der Einwohner gemessene Größe einer Stadt stellt jedoch ein wichtiges soziostrukturelles Differenzierungsmerkmal dar, das in die Berechnung des gewichteten Mittelwerts einfließt.

Gewichteter Mittelwert

Das arithmetische Mittel wird gebildet, in dem die Dichte-Werte der Städte summiert und durch ihre Anzahl geteilt werden. Der gewichtete Mittelwert wird, anhand des Beispiels der Berechnung von Kosten pro Bedarfsgemeinschaft, folgendermaßen gebildet: Im Zähler steht die Summe aller Ausgaben, die aus den Basisdaten direkt berechnet wird. Im Nenner steht die Summe aller Bedarfsgemeinschaften, die wiederum aus den Basisdaten aufaddiert wird. Wird jetzt Zähler zu Nenner ins Verhältnis gesetzt, spricht man in diesem Fall von einem gewichteten Mittelwert. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass es grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten gibt, ein gewichtetes Mittel zu berechnen.