

Benchmarking der 16 großen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland



Kommunale Leistungen nach dem SGB II 2012

Bericht 2012 – Stand: November 2013



con_sens

B
ERLIN
F
REIE HANSESTADT B
REMEN
D
ORTMUND
L
ANDESHAUPTSTADT D
RESDEN
L
ANDESHAUPTSTADT D
ÜSSELDORF
D
UISBURG
E
SSEN
F
RANKFURT AM M
AIN
F
REIE UND HANSESTADT H
AMBURG
L
ANDESHAUPTSTADT H
ANNOVER
K
ÖLN
L
EIPZIG
L
ANDESHAUPTSTADT M
ÜNCHEN
N
ÜRNBERG
H
ANSESTADT ROSTOCK
L
ANDESHAUPTSTADT S
TUTT GART

Impressum

Erstellt für:

Die 16 großen Großstädte der
Bundesrepublik Deutschland

Das con_sens-Projektteam:

Jutta Hollenrieder
Kristina König
Marc Engelbrecht
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

Inhaltsverzeichnis

1.	Intention dieses Berichts	4
1.1.	Methodische Anmerkung.....	5
1.2.	Kennzahlentypen.....	5
1.3.	Zur Datenlage.....	6
2.	Wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen	7
2.1.	Ökonomisch-konjunkturelle Entwicklung.....	7
2.2.	Organisatorische und gesetzliche Veränderungen im SGB II	12
3.	Struktur und Entwicklungen der Hilfebedürftigkeit im SGB II	14
3.1.	Überblick Hilfebedürftigkeit (Allgemeine Dichte)	14
3.2.	Strukturdaten zu den Leistungsbeziehern	16
3.2.1.	Alter	16
3.2.2.	Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften	18
3.2.3.	Langzeitbezug	20
3.2.4.	Bewegungsanalyse der Hilfebedürftigkeit	23
3.2.5.	Erwerbstätigkeit.....	27
4.	Kommunale Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II	31
4.1.	Bundesbeteiligungen an den kommunalen Ausgaben für KdU.....	35
5.	Zusammenfassung und Ausblick	37
6.	Anhang: Erläuterung zur Methodik	39

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Zahl der sozialversicherungspflichtig am Wohnort Beschäftigten (Dichte).....	10
Abbildung 2	Gesamttransferleistungsdichte	11
Abbildung 3	Dichte der Leistungsberechtigten im SGB II.....	14
Abbildung 4	Veränderung der Dichte von SGB II-Leistungsempfängern insgesamt.....	15
Abbildung 5	Veränderung der Zahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften.....	16
Abbildung 6	Altersspezifische Dichte der Leistungsberechtigten im SGB II.....	17
Abbildung 7	Anteil der Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften	19
Abbildung 8	Veränderung des Bestandes an Langzeitleistungsbeziehern	21
Abbildung 9	Integrationsquote Langzeitleistungsbezieher	22
Abbildung 10	Durchschnittliche monatliche Zugangsrate eLb.....	24
Abbildung 11	Durchschnittliche monatliche Abgangsrate eLb.....	24
Abbildung 12	Erneuter Zugang von eLb mit Vorbezug von SGB II-Leistungen	25
Abbildung 13	Integrationsquote	26
Abbildung 14	Anteil der erwerbstätigen AlgII-Bezieher an allen eLb.....	28
Abbildung 15	Anteile der eLb mit Brutto-Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit	29
Abbildung 16	Kommunale Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft.....	33
Abbildung 17	Zusammensetzung der durchschnittlichen anerkannten Kosten der Unterkunft	34
Abbildung 18	Anteil der Bedarfsgemeinschaften	35
Abbildung 19	Entwicklung der Anteile der kommunalen Ausgaben an den Gesamtausgaben.....	36
Tabelle 1:	Bundestrends im SGB II	8
Tabelle 2:	Trends im SGB II in den Großstädten.....	8
Tabelle 3:	Entwicklung der Einwohnerzahlen und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten	9
Tabelle 4:	Teilnehmerzahlen ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Instrumente.....	13
Tabelle 5:	Zentrale Kennzahlen, Ausgaben.....	32

Abkürzungen

Alg	Arbeitslosengeld
AMP	Arbeitsmarktprogramm
ARGE	Arbeitsgemeinschaft nach § 44b SGB II (bis 2010)
a.F.	Alte Fassung
BG	Bedarfsgemeinschaft/en
Bj.	Berichtsjahr
BA	Bundesagentur für Arbeit
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSG	Bundessozialgericht
BuT	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach §§ 28 ff. SGB II
eHb	Erwerbsfähige Hilfebedürftige (bis 31.03.2011)
eLb	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte
EW	Einwohnerinnen und Einwohner
gE	Gemeinsame Einrichtung nach § 44b SGB II (ab 2011)
Gew MW/GWM	Gewichteter Mittelwert
JC	Jobcenter
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KeZa	Kennzahl
KiZ	Kindergeldzuschlag
LB	Leistungsberechtigte
nEf	Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige
SGB	Sozialgesetzbuch
SV	Sozialversicherungsbeiträge
U25	Altersklasse der 15- bis unter 25-jährigen Hilfeempfänger
Vj.	Vorjahr
zkT	Zugelassener kommunaler Träger

1. Intention dieses Berichts

Dies ist der achte Bericht zum Benchmarking der großen Großstädte der kommunalen Leistungen nach dem SGB II.

Zur Orientierung geht der Bericht in den Ergebnissen zuerst auf die generelle ökonomisch-konjunkturelle Entwicklung ein und erläutert die organisatorischen und gesetzlichen Veränderungen im SGB II. Im zweiten Schritt werden die Ergebnisse des Benchmarking diskutiert und verstärkt die Strukturen und Entwicklungen der Hilfebedürftigkeit im SGB II und darauf aufbauend die kommunalen Ausgaben beleuchtet, um Steuerungsansätze für die Kommunen zu identifizieren.

Im folgenden Bericht findet ein analytisches Monitoring der aus kommunaler Sicht relevanten Kennzahlen im Leistungsbereich SGB II statt. Die Klärung der Strukturen und Entwicklung der Hilfebedürftigkeit kann den Verantwortlichen in den Kommunen eine Grundlage bieten, auf der sie die Strategien der Jobcenter (JC) überprüfen. Gibt es einzelne Städte, die über Mittel zu einer kommunalen Beschäftigungsförderung verfügen, können die folgenden Daten Anhaltspunkte für die Programmgestaltung liefern.

Vielfach müssen die hier dargestellten Kennzahlenergebnisse vor Ort zwischen Kommune und JC weiter analysiert werden, damit darauf aufbauend erfolversprechende Strategien und Maßnahmen entwickelt werden können.

In der Vergangenheit wurden immer wieder die eingeschränkten kommunalen Steuerungsmöglichkeiten im Bereich SGB II thematisiert. Auch im vorliegenden Bericht muss auf diesen Umstand hingewiesen werden. Durch ihre besondere Form der Trägerschaft sind die gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b SGB II (gE) in das Ziel- und Controllingssystem der Agentur für Arbeit eingebunden. Kommunale Interessen können nur durch das Gremium der Trägerversammlung geltend gemacht werden. Dagegen sind die Optionskommunen alleiniger Grundsicherungsträger und haben – im gesetzlichen Rahmen – direkt Einfluss auf das Jobcenter. Im Benchmarking der großen Großstädte sind dieses *Essen* und *Stuttgart*.

Unterschiede in
den Steuerungs-
möglichkeiten

Die Zahl der SGB II-Bezieher unter den Einwohnern hat wesentlichen Einfluss auf das kommunale Budget und prägt unter anderem das gesellschaftliche Leben in den Städten. Mit Kennzahlen sollen daher die Dimensionen des SGB II in den Städten in diesem Bericht skizziert werden. Neben den gesellschaftlichen Konsequenzen sind in hohem Maße auch finanzielle Beteiligungen im Rahmen des SGB II für die Kommunen von großer Bedeutung, welche in diesem Bericht daher auch nicht zu kurz kommen sollen und in Kapitel 4 behandelt werden.

1.1. Methodische Anmerkung

Bei den von con_sens erhobenen Daten handelt es sich um revidierte Daten aus den statistischen Quellen der Bundesagentur für Arbeit.¹

Um mit der von der Bundesagentur für Arbeit angewendeten Terminologie übereinzustimmen, wird im folgenden Bericht die Nomenklatur Leistungsberechtigte verwendet. Dabei wird jedoch nur die Personengruppe nach § 7 SGB II erfasst, die die Leistung nach dem SGB II erhalten.²

Zur weiteren methodischen Vorgehensweise ist anzumerken, dass die verwendeten Einwohnerzahlen sich auf den Stand am 31.12.2012 unter Berücksichtigung des Hauptwohnsitzes laut Melderegister beziehen.

In den Grafiken wird ein Mittelwert ausgewiesen, dieser stellt den statistisch gewichteten Durchschnitt dar. Falls Daten in einzelnen Städten nicht verfügbar waren, wird dies mit "n.v." vermerkt. Für die Berechnung des Mittelwerts bleiben diese Städte außen vor. Sollten jedoch Leistungen nicht erbracht worden sein, fließt dieser Wert in die Berechnung des Mittelwertes ein. In den Grafiken ist dies durch die Ausweisung „0,0“ gekennzeichnet.

Mittelwert

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 Leistungsberechtigte gemeint sind.

1.2. Kennzahlentypen

Kernstück des Benchmarking ist ein Gerüst von Kennzahlen, das zusammen mit qualitativen Informationen fundierte Aussagen zur Stellung der einzelnen Städte im interkommunalen Vergleich liefern kann. Siehe dazu die Erläuterungen zur Methodik im Anhang.

Neu: Kennzahlen nach § 48a SGB II auch im Benchmarking enthalten

Neu in diesem Bericht sind Kennzahlen, die aus dem bundesweiten öffentlichen Kennzahlenvergleich gemäß § 48a SGB II mit aufgenommen wurden, welche zum Vergleich der Leistungsfähigkeit der Jobcenter herangezogen werden.

¹ Ladestand Dezember 2012

² Nach der Definition in §7 Abs. 1 SGB II ist ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter wer

- 1) das 15. Lebensjahr vollendet und die Regelaltersgrenze nach §7a SGB II noch nicht erreicht hat,
- 2) erwerbsfähig ist,
- 3) hilfebedürftig ist und
- 4) seinen gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland hat

1.3. Zur Datenlage

Für die kommunalen Daten im Benchmarking SGB II wird zum einen auf öffentliche und zentrale, durch die Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung gestellte Daten zurückgegriffen. Zum anderen erheben die Städte eigene Daten, wie z. B. die Haushaltsdaten, die teilweise erheblich von den veröffentlichten Daten der Bundesagentur für Arbeit abweichen können.

Schon an dieser Stelle wollen wir darauf hinweisen, dass *Essen* und *Stuttgart* seit 2012 die Aufgaben nach dem SGB II als zugelassene kommunale Träger wahrnehmen.

Essen und Stuttgart
seit 2012 Options-
kommunen

Im Jahr 2012 ist die grundsätzliche Umstellung auf die Option erfolgreich vollzogen worden. Die Umstellungsaktivitäten zogen bei gleichzeitiger Sicherstellung der Grundsicherung eine Einschränkung der operativen Leistungsfähigkeit nach sich. Ein neues Fachverfahren, das als integrierte Softwarelösung sowohl den Leistungs- als auch den Vermittlungsbereich abdeckt, wurde implementiert. Die Datenmigration stellte eine große Herausforderung dar, so dass die Datenqualität sukzessive im laufenden Geschäft erhöht werden musste. Die Vollständigkeit und die Validität der über die einheitlich definierte Schnittstelle X-Sozial gemeldeten Statistikdaten konnte fortlaufend verbessert werden.

Dennoch traten insbesondere zu Beginn des Übergangsjahres bei der Meldung der Statistikdaten, die diesem Bericht zu Grunde liegen, z. T. massive Datenunplausibilitäten und vereinzelt komplette Datenausfälle auf. Vor diesem Hintergrund ist eine detaillierte Kommentierung bzw. Erläuterung der Entwicklung einzelner Kennzahlen für das Jahr 2012 nicht indiziert.

2. Wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen

In den folgenden Abschnitten wird kurz dargestellt, vor welchem ökonomisch-konjunkturellen und gesetzlich-institutionellen Hintergrund sich das SGB II-Geschehen in den 16 teilnehmenden Städten entwickelte. Die Darstellung dient dazu, die Ergebnisse der SGB II-Kennzahlen einordnen und angemessen interpretieren zu können.

2.1. Ökonomisch-konjunkturelle Entwicklung

Die soziale und finanzielle Situation in einer Stadt hat – insbesondere als Wirtschaftsstandort – unter anderem auch Auswirkungen auf die Höhe, Dauer und Anzahl der Inanspruchnahme existenzsichernder Leistungen. Deswegen hat sich der Benchmarkingkreis in 2012 dazu entschlossen, Indikatoren für die wirtschaftliche Situation in den Städten zu identifizieren und in Bezug zueinander zu setzen³. Die Ergebnisse bilden den Kontext, in dem Sozialleistungen gewährt werden. Eine schlechte konjunkturelle Situation der Stadt begünstigt höhere Aufwendungen für Sozialleistungen, da ein höherer Teil der Bürger seine Existenz nicht aus eigener Kraft finanzieren kann. Insgesamt zeigt sich die beste wirtschaftliche Lage in *München*, gefolgt von *Stuttgart* und *Hamburg* sowie *Frankfurt*. Die Städte, in denen sich eher eine angespannte wirtschaftliche Situation zeigt, sind vor allem *Berlin*, *Dortmund* und *Duisburg*.

Wirtschaftsindikatoren

Die europäische Finanz- und Schuldenkrise wirkt sich zunehmend auf den bundesdeutschen Arbeitsmarkt aus. So stieg z. B. die Unterbeschäftigtenzahl im engeren Sinn in Deutschland von Dezember 2011 auf Dezember 2012 auf 0,6 Prozent. Dennoch hat sich in der Gesamtbetrachtung die wirtschaftliche Erholung der Vorjahre in 2012 fortgesetzt, allerdings mit einer abschwächenden Tendenz.

Allerdings gab es in 2012 noch Beschäftigungsaufbau – so ist die Zahl der Erwerbstätigen bundesweit vom vierten Quartal 2011 auf das vierte Quartal 2012 noch einmal um rund 360.000 gestiegen (+0,9 Prozent)⁴. Die Fragilität der Entwicklung wird bei der Beobachtung des Bruttoinlandsprodukts deutlich – stieg dieses noch in den ersten drei Quartalen des Berichtsjahres, verzeichnete es im letzten Quartal 2012 doch einen erheblichen Rückgang von 0,7 Prozent zum Vorquartal⁵.

Stabilisierung der Entwicklungen am Arbeitsmarkt auf gutem Niveau

Es überrascht nicht, dass in diesem Umfeld die Entwicklungen im SGB II ebenfalls moderat ausgefallen sind. Die Empfängerzahlen sind insgesamt noch zurückgegangen (Tabelle 1), doch hat sich der Abbau im Vergleich zu

³ Eine detailliertere Darstellung der einzelnen Wirtschaftsindikatoren finden sich im Anlagenband des Benchmarkingberichts „Leistungen nach dem SGB XII 2012“, herunterzuladen auf www.consens-info.de.

⁴ Statistisches Bundesamt

⁵ ebenda

den Vorjahren deutlich abgeschwächt. Dieses zeigt sich an der SGB II-Quote (Anteil der leistungsberechtigten Personen an der altersgleichen Bevölkerung in Prozent) – diese ist im Dezembervergleich stabil bei 9,4 Prozent geblieben.

TABELLE 1: BUNDESTRENDS IM SGB II

Bundesweite Trends im SGB II				
Veränderungen von Dezember 2011 bis Dezember 2012				
	2011	2012	Veränderung	
	Dez	Dez	abs.	in %
Einwohner	80.327.900	80.523.746	195.846	0,2
Bedarfsgemeinschaften	3.304.613	3.275.884	-28.729	-0,9
erwerbsfähige Leistungsberechtigte	4.426.901	4.357.214	-69.687	-1,6
nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte	1.692.945	1.680.116	-12.829	-0,8
SGB II-Quote	9,4	9,4	0	0,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit

Die regionalen Entwicklungen sind dabei aber unterschiedlich. So melden vor allem die ostdeutschen Regionen weiterhin einen deutlich überdurchschnittlichen Abbau der Hilfebedürftigkeit im SGB II. Die Anzahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb) hat sich dort im Schnitt um 3,3 Prozent verringert, am deutlichsten in Sachsen (-4,7 Prozent). Schwächer ist der Abbau in den westlichen Bundesländern erfolgt. Im Schnitt waren 0,7 Prozent eLb im Dezember 2012 weniger im Leistungsbezug als im Vorjahresmonat.

Die günstigsten Werte meldeten dabei Niedersachsen (-2,2 Prozent) und Bayern (-2,1 Prozent). Auch Rheinland-Pfalz weist noch eine deutliche Verringerung um 1,7 Prozent auf. Dagegen ist in Nordrhein-Westfalen die Anzahl im Schnitt um 0,5 Prozent gestiegen – damit ist das bevölkerungsreichste Bundesland das einzige mit steigenden Werten im Berichtsjahr. Hessen weist mit 0,1 Prozent zwar noch einen – geringfügigen – Abbau auf, liegt aber im Ranking der Bundesländer lediglich vor Nordrhein-Westfalen.

TABELLE 2: TRENDS IM SGB II IN DEN GROßSTÄDTEN

Trends im SGB II in den Großstädten				
Veränderungen von Dezember 2011 bis Dezember 2012				
	2011	2012	Veränderung	
	Dez	Dez	abs.	in %
Einwohner	11.221.362	11.343.563	122.201	1,1
Bedarfsgemeinschaften	948.198	928.008	-20.190	-2,1
erwerbsfähige Leistungsberechtigte	1.221.855	1.204.135	-17.720	-1,5
nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte	458.105	455.420	-2.685	-0,6
SGB II-Quote	14,51	14,27	-0,24	-1,7

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Grunddaten

Auch in den Großstädten setzt sich diese Entwicklung fort. Die Anzahl der Leistungsberechtigten im SGB II hat sich im Vergleich zum Vorjahr nur geringfügig geändert. In der Mehrzahl der Städte ist im Vergleich zum Vorjahr die absolute Zahl der Leistungsberechtigten im SGB II gesunken. Die stärkste Abnahme mit rund 4 Prozent konnte die Stadt *Leipzig* verzeichnen, gefolgt

Bundesweite Entwicklung im SGB II

Überwiegend Bevölkerungswachstum in den Teilnehmerstädten

Geringfügiger Rückgang der Leistungsberechtigten

von *Dresden* und *Rostock* mit rund 3 bzw. 2 Prozent. Ein leichter Zuwachs ist nur in *Dortmund* (0,45 Prozent) festzustellen.

Insgesamt zeigen sich auch die Rahmenbedingungen durchaus unterschiedlich. Dies wird z. B. an der Einwohnerentwicklung deutlich (Tabelle 3). Eine wachsende Bevölkerung spricht i. d. R. für die wirtschaftliche Attraktivität einer Region.

TABELLE 3: ENTWICKLUNG DER EINWOHNERZAHLEN⁶ UND ERWERBSFÄHIGEN LEISTUNGSBERECHTIGTEN⁷

Stadt	Einwohnerzahl 0 - unter 65 Jahre 2012	Einwohner- entwicklung (in Prozent) von 2011 auf 2012	Anzahl der Leistungsbe- rechtigten im SGB II Stichtag 31.12.2012	Anzahl der erwerbsfähigen Leistungs- berechtigten im SB II 31.12.2012	Anteil der arbeitslosen eLb an allen LB	SGB II-Quote
B	2.811.413	1,27%	566.443	414.628	27,3%	20,15
HB	432.064	0,30%	71.842	51.440	30,7%	16,63
DO	460.753	0,23%	79.721	57.305	35,5%	17,30
DD	415.823	1,52%	50.827	37.729	32,3%	12,22
D	490.063	1,02%	61.668	44.712	31,6%	12,58
DU	384.790	0,13%	66.222	47.820	35,9%	17,21
E	446.359	0,26%	82.442	60.055	34,2%	18,47
F	568.130	1,90%	68.609	47.546	25,4%	12,08
HH	1.441.486	0,96%	179.630	129.267	25,0%	12,46
H	419.293	0,99%	67.983	49.683	32,1%	16,21
K	842.368	1,07%	111.351	80.270	32,0%	13,22
L	415.088	0,00%	71.124	53.441	30,1%	17,13
M	1.184.527	2,08%	71.718	50.580	28,7%	6,05
N	404.248	1,14%	45.182	32.087	30,0%	11,18
HRO	156.508	0,37%	27.327	20.709	32,1%	17,46
S	470.650	1,10%	37.466	26.863	30,9%	7,96
MW		0,90%			30,9%	14,27

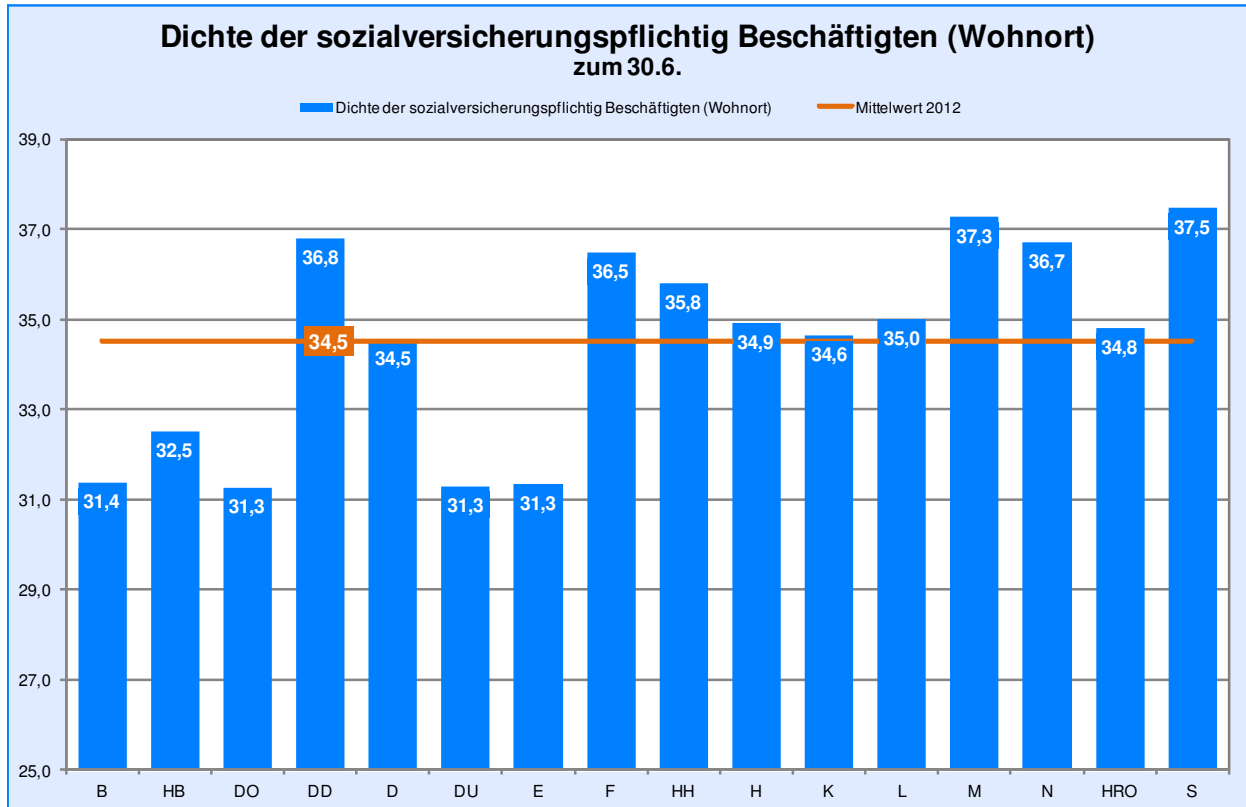
Für die 16 Großstädte zeigt sich eine positive Einwohnerentwicklung der Personen zwischen 0 und unter 65 Jahren. Das stärkste Wachstum verzeichnet *München* (2,1 Prozent), gefolgt von *Frankfurt* (1,9 Prozent) und *Stuttgart* (1,3 Prozent).

Mit der folgenden Kennzahl wird die „Dichte“ der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort je 1.000 Einwohner zwischen 15 und 65 Jahren abgebildet (Abbildung 1).

⁶ Die Stadt Leipzig konnte für dieses Berichtsjahr keine aktuellen Einwohnerzahlen liefern, aus diesem Grund wurde auf Vorjahreswerte zurückgegriffen.

⁷ Die SGB II-Quote beschreibt den Anteil der Empfänger/-innen von Grundsicherung für Arbeit-suchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) an der Bevölkerung im Alter von unter 65 Jahren.

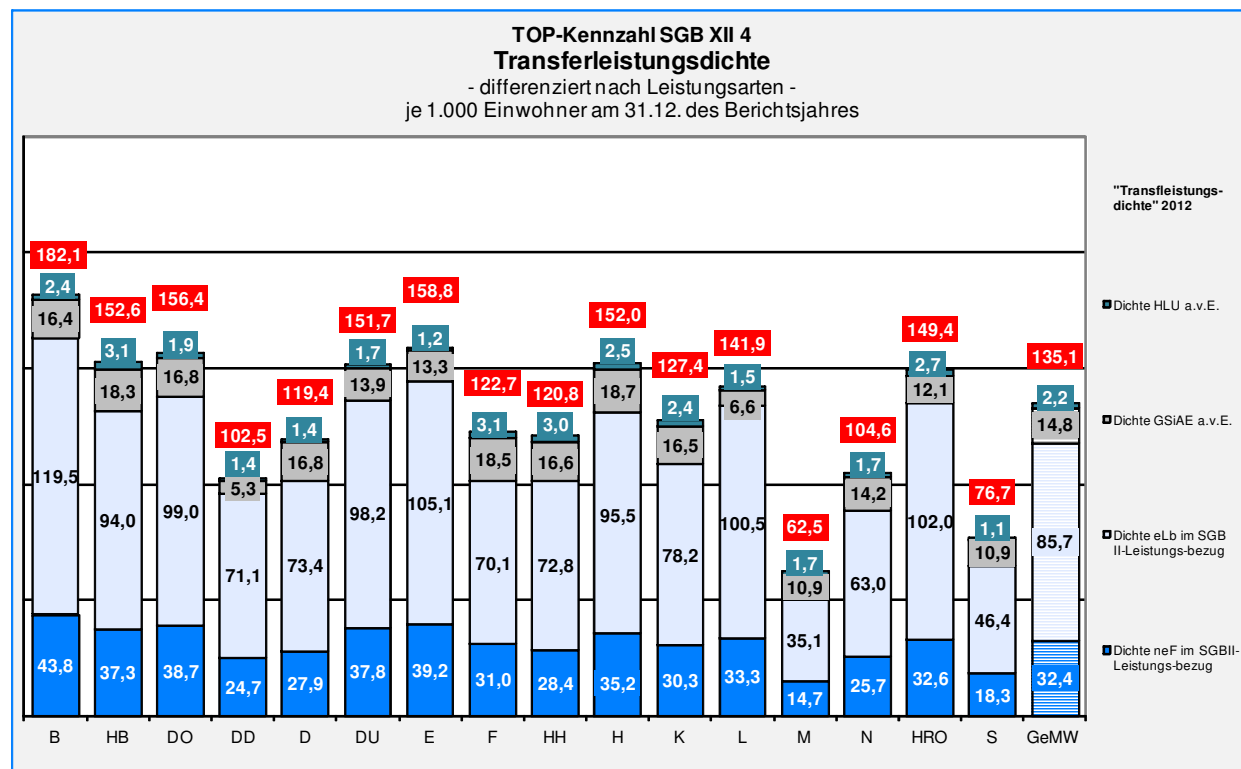
ABBILDUNG 1 ZAHL DER SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG AM WOHNORT BESCHÄFTIGTEN (DICHTE)⁸



Eine hohe Dichte zeigt an, dass sich vergleichsweise viele Bewohner in Beschäftigung befinden und der Standort daher wirtschaftliche Stärke besitzt. Am kräftigsten ist die Dichte hier in *Stuttgart* und *München* ausgeprägt, es folgen *Dresden* und *Nürnberg*. Am unteren Ende befinden sich *Dortmund*, *Duisburg*, *Essen* und *Berlin*. Hier sind die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Arbeitsmarktintegration ungünstiger als in den Städten mit höheren Dichten.

⁸ Siehe Anlagenband des Benchmarkingberichts „Leistungen nach dem SGB XII 2012“, herunterzuladen auf www.consens-info.de.

ABBILDUNG 2 GESAMTTTRANSFERLEISTUNGSDICHTE⁹



Teilweise spiegelbildlich zur Beschäftigtendichte zeigt sich die Transferleistungsdichte. Die hier verwendete Dichte existenzsichernder Transferleistungen umfasst die Dichte der SGB II-Leistungsberechtigten¹⁰ und die Dichte der Leistungsberechtigten Leistungen a.v.E. im Rahmen des Dritten und Vierten Kapitels des SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung).

Lag der Mittelwert der Dichte der Personen im SGB II-Leistungsbezug noch bei 87,7 im Vorjahr, so ist der Wert in dem Berichtsjahr um 2 Punkte (-2,3 Prozent) auf 85,7 gesunken, während sich die Dichte für nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte nur geringfügig um 0,7 Punkte auf 32,4 abgesenkt hat.

Die geringste Dichte und damit den geringsten Anteil von Personen, die Transferleistungen beziehen, an allen Einwohnern weist *München* auf – neben *Stuttgart* die Stadt mit der höchsten Beschäftigtendichte.

Das Schlusslicht der Skala bildet mit *Berlin* die Stadt, die auch zu der Gruppe der Städte gehört, die die geringste Beschäftigtendichte aufweisen. Es folgen *Essen* und *Dortmund*, ebenfalls Städte mit einer geringen Beschäftigtendichte.

Verringerung der Leistungsberechtigten

⁹ Siehe Anlagenband des Benchmarkingberichts „Leistungen nach dem SGB XII 2012“, herunterzuladen auf www.consens-info.de.

¹⁰ Die Transferleistungsdichte ist nicht direkt mit den anderen in diesem Bericht dargestellten Dichten vergleichbar, da hier jeweils alle Einwohner der Städte im Nenner stehen, um die Dichten addieren zu können. Andere Dichten dieses Berichts sind SGB II-spezifisch und beziehen sich auf die Einwohner unter 65 Jahren.

2.2. Organisatorische und gesetzliche Veränderungen im SGB II

Größere organisatorische Änderungen hat es für die überwiegende Mehrheit der Jobcenter 2012 im SGB II nicht gegeben. Im Januar starteten 41 neue Optionskommunen, von dieser Umstellung waren auch *Essen* und *Stuttgart* betroffen.

Von Bedeutung war ebenfalls die rückwirkende Regelsatzerhöhung zum 01.01.2012. Für eine Person, die alleinstehend oder alleinerziehend ist oder deren Partnerin oder Partner minderjährig ist, wurde z. B. der Satz von monatlich 364 Euro auf 374 Euro angehoben. Auch für die anderen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft wurden die Sätze erhöht. Auch wenn die Leistungen zum Lebensunterhalt als Bundesleistung nicht Inhalt des kommunalen Benchmarkingberichtes sind, so sind die Kommunen doch davon betroffen. Einerseits positiv, da diese Erhöhung i. d. R. unmittelbar nachfragewirksam ist und so die Einzelhandelsumsätze entsprechend erhöht. Da andererseits Einkommen aus z. B. Erwerbstätigkeit zuerst auf die Bundesleistungen angerechnet werden und erst wenn dann noch Einkommen übrig bleibt, die Anrechnung auf die kommunalen Leistungen erfolgt, bedeutet im Einzelfall jede Regelsatzerhöhung bei gleichbleibendem Einkommen eine stärkere Belastung für die kommunalen Ausgaben. Zumal Regelsatzerhöhungen auch für eine höhere Anzahl von Personen Rechtsansprüche auf Transferleistungen begründen.

Regelsatzänderungen in 2012

Bedeutend ist auch die Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum 01.04.2012 gewesen. Wegen des Inkrafttretens zu einem so späten Zeitpunkt des Jahres sowie des vorhergehenden langwierigen und strittigen Gesetzgebungsprozesses haben viele Jobcenter ihre Planungen für 2012 nur sehr vorsichtig gestaltet. In der Folge sind trotz weiter gekürzter Eingliederungsmittel in vielen JC nicht alle finanziellen Mittel in 2012 verausgabt worden.

Inhaltlich waren von den Kürzungen vor allem die Arbeitsgelegenheiten betroffen, der Regierungswille zielte eindeutig auf einen reduzierten Einsatz dieses Instruments. So wurde mit der neuen Bedingung der „Wettbewerbsneutralität“ (neben „Zusätzlichkeit“ und „Gemeinnützigkeit“) die Schaffung entsprechender Plätze weiter erschwert. In der Folge standen 2012 für die Arbeitsgelegenheiten deutlich weniger Plätze als im Vorjahr zur Verfügung (Tabelle 4). Diese konnten teilweise durch Plätze in der Bürgerarbeit sowie dem neu ausgestalteten § 16e SGB II (Förderung von Arbeitsverhältnissen) kompensiert werden. In der Summe aber haben bundesweit die Teilnehmerzahlen in Beschäftigung fördernden Maßnahmen im Schnitt um 16,3 Prozent abgenommen.

Deutlicher Abbau des zweiten Arbeitsmarktes

Die Kommunen sind davon i. d. R. doppelt betroffen – erstens haben sie viele Plätze zur Verfügung gestellt, die so nicht mehr aufrechterhalten werden konnten. Zweitens waren viele Arbeitsgelegenheiten auch sozialversicherungspflichtig und die Teilnehmer erzielten Einkommen, welche auch die

kommunalen Transfers verringerten. Die anderen Werte der Tabelle 4 belegen die abschwächende Konjunktur wie auch die vorsichtigen Planungen der Jobcenter.

TABELLE 4: TEILNEHMERZAHLEN AUSGEWÄHLTER ARBEITSMARKTPOLITISCHER INSTRUMENTE

Monatliche durchschnittliche Teilnehmerzahlen in ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Deutschland - Rechtskreis SGB II - 2011 und 2012 im Vergleich				
	2011	2012	Veränderung	
			abs	in %
Beschäftigung schaffende Maßnahmen, darunter	197.292	165.223	-32.070	-16,3
Arbeitsgelegenheiten	188.173	136.935	-51.237	-27,2
Förderung von Arbeitsverhältnissen		1.180	1.180	
Beschäftigungsphase Bürgerarbeit	8.690	27.106	18.417	211,9
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, darunter	92.690	67.268	-25.421	-27,4
Förderung abhängiger Beschäftigung	84.670	59.745	-24.926	-29,4
Eingliederungszuschuss	56.348	41.393	-14.956	-26,5
Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte	5.000	4.296	-704	-14,1
Einstiegsgeld bei abhängiger sv-pflichtiger Erwerbstätigkeit	7.198	6.516	-681	-9,5
Beschäftigungszuschuss (Restabwicklung)	16.003	7.529	-8.474	-53,0
Förderung der Selbständigkeit	8.019	7.524	-496	-6,2
Einstiegsgeld bei selbständiger Erwerbstätigkeit	8.019	5.801	-2.219	-27,7
Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen	0	1.723	1.723	
Förderung der beruflichen Weiterbildung	72.948	68.143	-4.805	-6,6

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Die Tabelle zeigt jedoch auch, dass die Gesamtsumme die Zahl der Teilnehmer in ausgewählten arbeitspolitischen Maßnahmen gesunken ist.

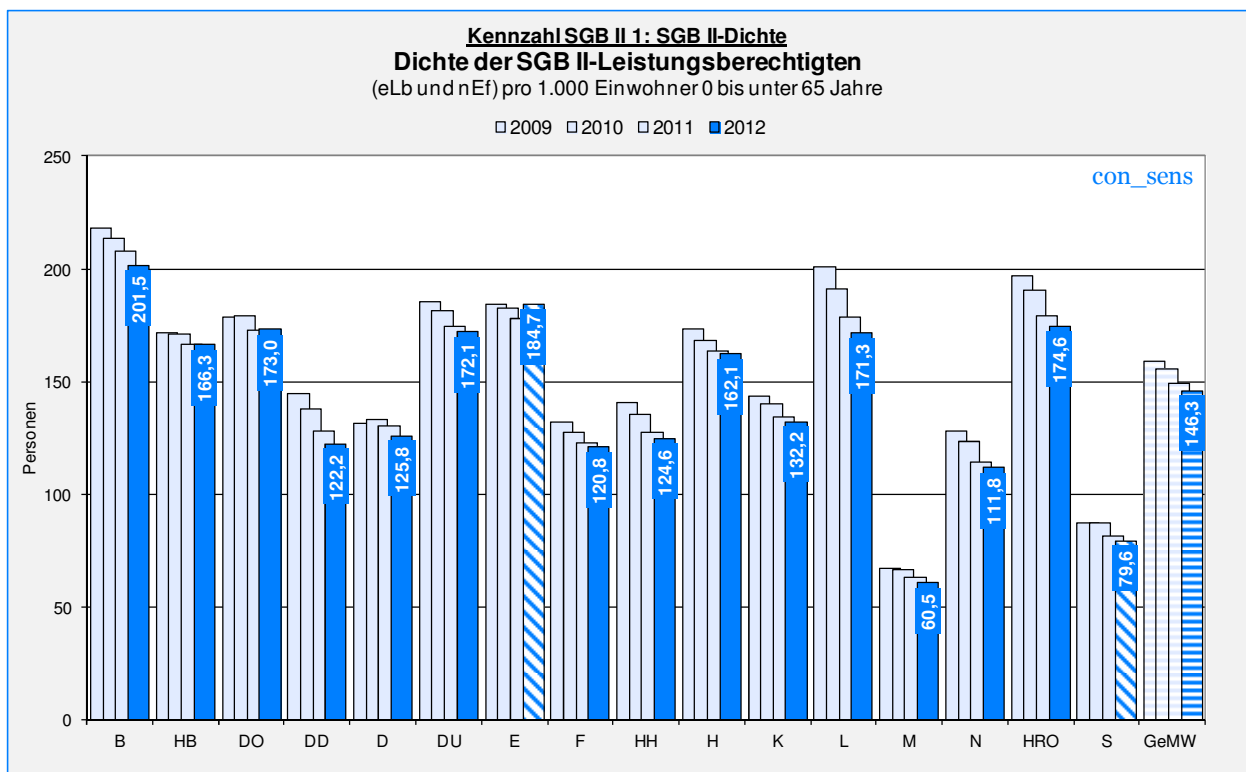
3. Struktur und Entwicklungen der Hilfebedürftigkeit im SGB II

Die folgenden Abschnitte stellen dar, in welchem Maß in den Städten Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II vorhanden ist. Zuerst wird der Gesamtbestand beleuchtet, gefolgt von verschiedenen Typen der Hilfebedürftigkeit und abschließend wird die Bewegungsdynamik analysiert.

3.1. Überblick Hilfebedürftigkeit (Allgemeine Dichte)

Abbildung 3 zeigt den Anteil der Bezieher von Leistungen nach dem SGB II je 1.000 Einwohner im gleichen Alter (0 bis unter 65 Jahre) als Zeitreihe seit 2009, das aktuelle Berichtsjahr als blauer Balken mit Wert.

ABBILDUNG 3 DICHTEN DER LEISTUNGSBERECHTIGTEN IM SGB II



Bereits im Vorjahresbericht zeigte sich eine Trendwende bei der Entwicklung der Hilfebedürftigkeit im Bereich SGB II ab, die auf die konjunkturelle wirtschaftliche Entwicklung und den damit deutlich verbesserten Arbeitsmarktbedingungen für Menschen mit geringem Qualifikationsniveau und ggf. weiteren „Vermittlungshemmnissen“ zurückzuführen sind. Diese positive Entwicklung setzte sich – wenn auch abgeschwächt – im Berichtsjahr 2012 fort.

Dichte der SGB II-Lb nimmt in 2012 weiter ab

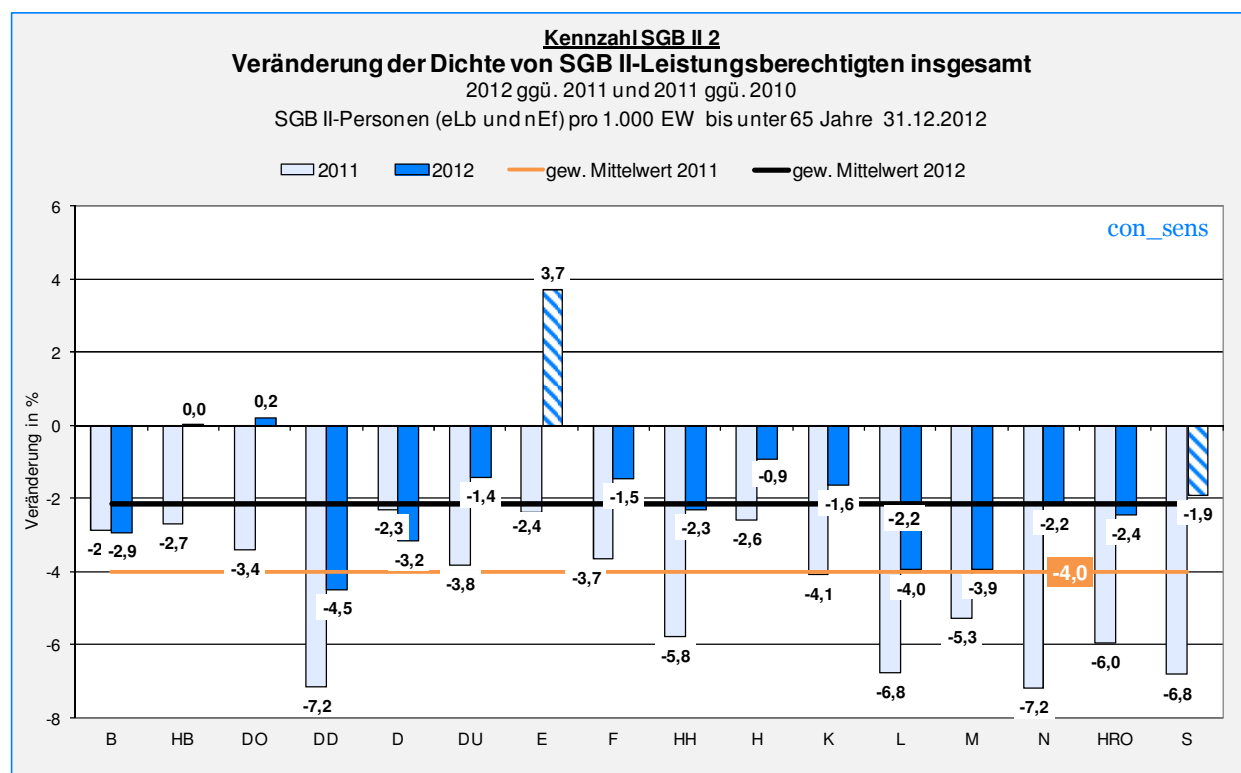
Im Schnitt waren 2012 über 146 Einwohner von 1.000 Einwohnern unter 65 Jahren leistungsberechtigt nach dem SGB II. Im Vergleich zum Vorjahr (149,5) ist die Gesamthilfebedürftigkeit in den 16 Städten damit um 3,2 Perso-

nen auf 1.000 Einwohner geringer ausgefallen (-2,2 Prozent). Im Vergleich zur Entwicklung von 2010 auf 2011, als die Verringerung noch 4 Prozent betrug, hat sich die Abbaudynamik klar abgeschwächt. Damit bestätigen sich hier die Bundestrends. Dieses zeigt sich auch in der folgenden Abbildung, in der die Veränderung der Dichten von SGB-Leistungsberechtigten im Vergleich zum Vorjahr dargestellt wird.

Insgesamt ist die Entwicklung der SGB II-Dichte in fast allen Städten positiv verlaufen, die höchsten rückläufigen Werte hat *Dresden* mit 4,5 Prozent zu verzeichnen, gefolgt von *Leipzig*¹¹ und *München* mit 4 bzw. 3,9 Prozent. Wie oben beschrieben, ist dies zum einen auf das konjunkturelle Umfeld und zum anderen auf die steigenden Einwohnerzahlen zurückzuführen.

Überwiegend positive Dichteentwicklung

ABBILDUNG 4 VERÄNDERUNG DER DICHTEN VON SGB II-LEISTUNGSEMPFÄNGERN INSGESAMT



Trotz abnehmender Dynamik im Abbau von SGB II-Leistungsberechtigten, konnten *Düsseldorf* (mit -3,2 Prozent) und *Berlin* (mit -2,9 Prozent) ihre Abbauwerte des Vorjahres übertreffen.

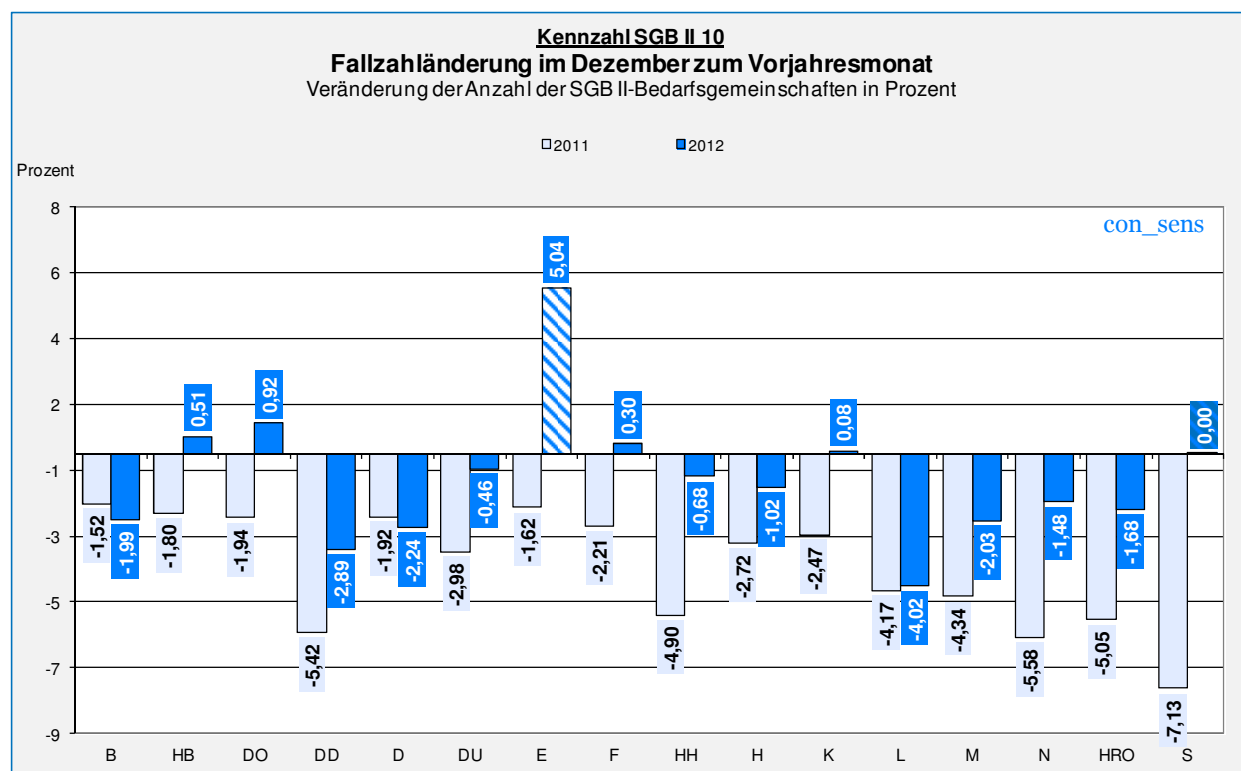
Einen geringen Anstieg meldet noch *Dortmund* mit + 0,2 Prozent, der Wert für *Bremen* stagniert im Vergleich zum Vorjahr.

Der Rückgang der Dichtewerte ist allerdings nicht in allen Städten gleichbedeutend mit fallenden Empfängerzahlen. So ist die Anzahl der Leistungsberechtigten von Dezember 2011 auf Dezember 2012 neben *Dortmund* und *Bremen* auch in *Frankfurt* (0,4 Prozent) und *Hannover* (0,1 Prozent) leicht gestiegen.

¹¹ Auf Basis der Einwohnerwerte des Vorjahres.

Ein Blick auf die Entwicklung der Zahlen der Bedarfsgemeinschaften bestätigt die unterschiedlichen Trends in den Städten. Insgesamt hat die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften in den 16 Städten um 0,7 Prozent abgenommen, im Berichtsjahr davor betrug dieser Wert noch rund 3,8 Prozent. Steigende BG-Zahlen melden für 2012 neben *Dortmund* (1 Prozent) auch noch *Bremen* (0,5 Prozent), *Frankfurt* (0,3 Prozent) und *Köln* (0,1 Prozent). Den stärksten Rückgang verzeichnet *Leipzig* mit 4 Prozent. Es folgt *Dresden* mit 3 Prozent.

ABBILDUNG 5 VERÄNDERUNG DER ZAHL DER SGB II-BEDARFGEMEINSCHAFTEN



Während bei allen teilnehmenden Städten im Vorjahr ein deutlicher Rückgang in den Dichten bei den Leistungsempfängern SGB II pro 1.000 EW zu verzeichnen war, hat sich der Trend insgesamt etwas abgeschwächt und sich im gewichteten Mittelwert auf das Niveau von 2010 eingependelt (-2,2 in 2010).

Trend im Vorjahr schwächt sich ab

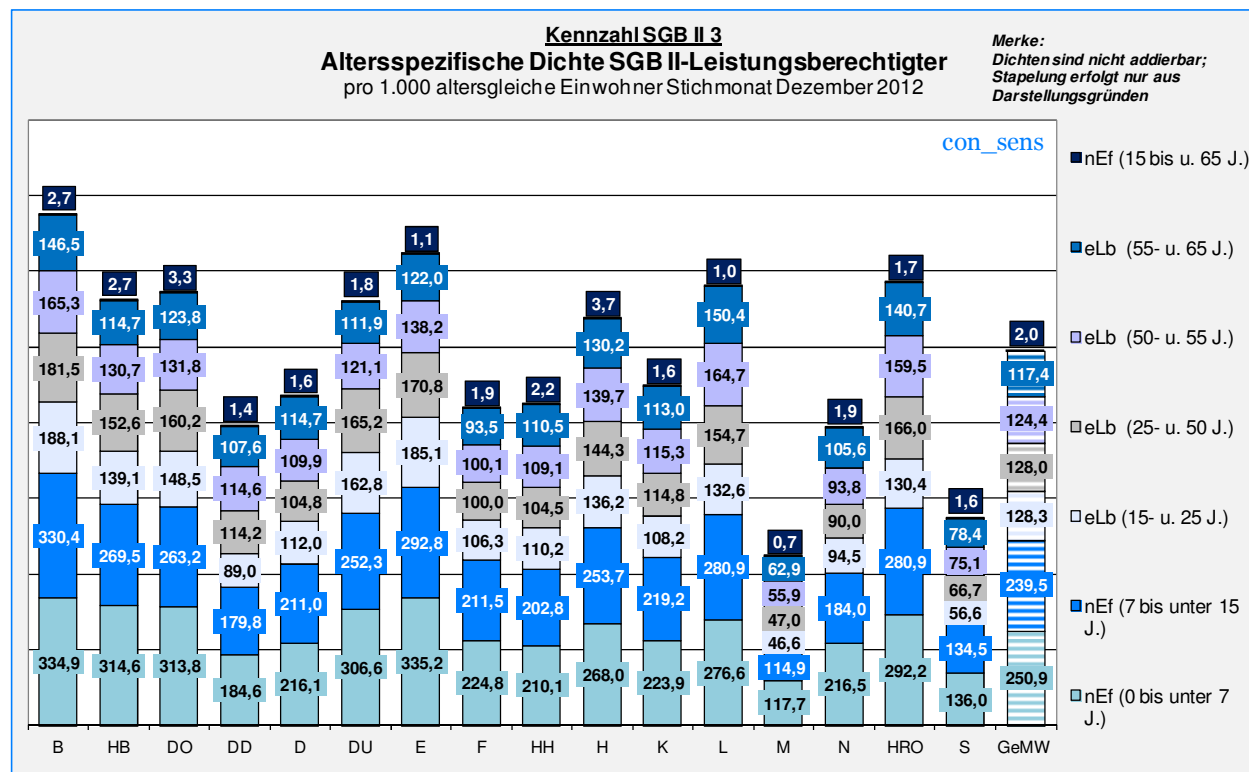
Nur die Städte *Düsseldorf* und *Berlin* konnten den Trend des Vorjahres fortsetzen, während in den Städten *Bremen* und *Dortmund* ein Zuwachs in der Quote der SGB II-Leistungsempfänger zu verzeichnen ist.

3.2. Strukturdaten zu den Leistungsberechtigten

3.2.1. Alter

Die nachfolgende Abbildung 6 weist die Dichte der SGB II-Leistungsberechtigten bezogen auf die unterschiedlichen Altersgruppen aus. Die gestapelte Darstellung dient dabei ausschließlich der besseren Übersicht; die Dichten sind wegen jeweils unterschiedlicher Bezugsgrößen nicht addierbar.

ABBILDUNG 6 ALTERSSPEZIFISCHE DICHTEN DER LEISTUNGSBERECHTIGTEN IM SGB II



Bei der Entwicklung der Dichten von Kindern und Jugendlichen ist zu beachten, dass ab 2009 für Kinder in SGB II-Bedarfsgemeinschaften das so genannte „Kinderwohngeld“ bei den Wohngeldstellen beantragt werden konnte. In der Folge fielen im Laufe der Jahre 2009 und 2010 zahlreiche Kinder aus den Bedarfsgemeinschaften SGB II heraus, da sie ihren Bedarf aus eigenem Einkommen abdecken konnten. Der Sprung nach unten ist in den Zeitreihen einiger Jobcenter deutlich zu erkennen, insbesondere wenn die Vorrangprüfung Kinderwohngeld zeitnah und konsequent umgesetzt wurde.

„Kinderwohngeld“ beendete SGB II-Bedürftigkeit vieler Kinder in 2009

Im Mittelwert weist dabei die Altersgruppe der 0- bis unter 7-Jährigen die höchste Dichte auf (251), die geringste die der 55- bis unter 65-Jährigen (117). Wie im Vorjahr sind überdurchschnittlich hohe Dichten von nEf (0- bis unter 7-Jährige und 7- bis unter 15-Jährige) vor allem in *Berlin* vorzufinden (Höchstwert mit 335 bzw. 330 SGB II-Leistungsberechtigten auf 1.000 altersgleiche Einwohner), d.h. etwa ein Drittel der Kinder in *Berlin* erhält SGB II-Leistungen. Aber auch *Bremen*, *Dortmund*, *Duisburg*, *Hannover*, *Leipzig* und *Rostock* weisen hohe Dichten in diesen Altersgruppen aus. Insbesondere in *Bremen*, *Dortmund* und *Hannover* zeigt sich eine steigende Tendenz der Dichten der unter 15-Jährigen, ansonsten sind die Werte in den anderen Städten rückläufig, wobei in *Frankfurt*, *Nürnberg* und *Rostock* die absolute Zahl der Leistungsberechtigten dieser Altersgruppen im Berichtsjahr leicht gestiegen ist.

Jedes dritte Kind in Berlin erhält SGB II-Leistungen

Bei der altersspezifischen Dichte der 15- bis unter 25-jährigen Leistungsberechtigten zeigt sich im Vergleich zum Vorjahr eine rückläufige Tendenz. Die Werte reichen dabei von -14,5 (*Leipzig*) bis -1,4 (*Frankfurt*). Auch hier gilt, fallende Dichten sind nicht gleichbedeutend mit fallenden Empfängerzahlen,

diese sind im Berichtsjahr gestiegen in *Frankfurt* (1 Prozent) und *Köln* (0,4 Prozent).

Die diesjährige Betrachtung der Dichten zeigt, dass es überwiegend in der mittleren Altersgruppe (15 bis unter 25 Jahre bzw. 25 bis unter 50 Jahre) gelungen ist die Hilfebedürftigkeit abzubauen. In der Mehrzahl der Städte sind die Dichten in diesen beiden Altersgruppen gesunken. Die größten Veränderungen weisen dabei die Städte *Berlin*, *Dresden*, *Leipzig* und *Rostock* auf. Es ist zu vermuten, dass generell die positive wirtschaftliche Phase ausschlaggebend für diese Entwicklung ist.

Abbau der Hilfebedürftigkeit in der mittleren Altersgruppe

Die Altersgruppen mit den durchschnittlich geringsten Dichten (50 bis unter 55 Jahre sowie 55 bis unter 65 Jahre) weisen zwar auch im Vergleich zum Vorjahr Reduzierungen auf, wobei die Gruppe der 55 bis unter 65-Jährigen mit -0,8 deutlich unter dem Gesamtschnitt liegt. Bei diesen Werten ist aber die Bevölkerungsentwicklung besonders zu beachten, da diese Altersgruppen auf Grund des demografischen Wandels überdurchschnittlich steigen. Daher lohnt sich gerade hier auch ein Blick auf die absoluten Werte der Leistungsempfängerzahlen. Diese sind im Schnitt und gegen den Trend gestiegen – die der 50- bis unter 55-Jährigen um 1,6 Prozent, bei den 55- bis unter 65-Jährigen beträgt der Anstieg 0,4 Prozent. Besonders deutlich fällt der Anstieg in *Bremen*, *Dortmund*, *Duisburg* aus. Auch in *Berlin* kompensieren die deutlich gestiegenen Einwohnerzahlen in dieser Altersgruppe einen überdurchschnittlichen Anstieg der Leistungsempfängerwerte.

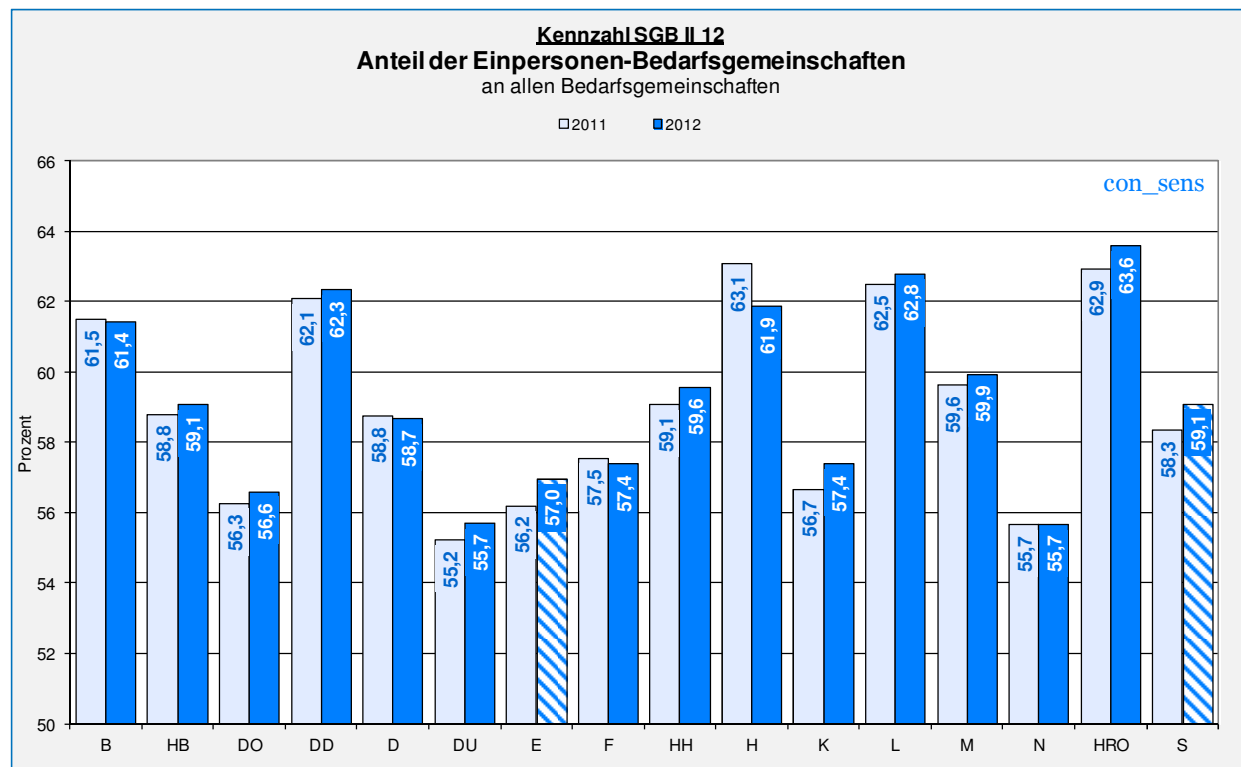
3.2.2. Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften

Bei allen gerechtfertigten Diskussionen um die Bedarfsgemeinschaften (BGen) mit Kindern im SGB II-Bezug sollte nicht vergessen werden, dass die Kundenstruktur von alleinstehenden Leistungsempfängern dominiert wird. Der Anteil der Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften an allen Bedarfsgemeinschaften ist mit 59,6 Prozent fast auf Vorjahresniveau (59,7 Prozent) geblieben. Die Spannweite ist dabei erheblich und reicht von einem Anteil von 56,6 Prozent in *Dortmund* bis zu 63,6 Prozent in *Rostock*.

Anteil der Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften auf Vorjahresniveau

Die Veränderungsrate zum Vorjahr liegt im gewichteten Mittelwert bei -1,2 Prozent, im Vergleich zum Abbau aller Bedarfsgemeinschaften ist dies ein unterdurchschnittlicher Wert. Dort beträgt die Reduzierung im gewichteten Mittelwert -2,1 Prozent.

ABBILDUNG 7 ANTEIL DER EINPERSONEN-BEDARFSGEMEINSCHAFTEN¹²



Theoretisch sollte diese Gruppe der Leistungsempfänger vergleichsweise leicht aus dem Bezug fallen, da die Chancen für ein bedarfsdeckendes Einkommen aus Erwerbstätigkeit deutlich höher liegen als bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern. Diese Vermutung wird auch durch die Studie der BA zu den „Verweildauern von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende“¹³ teilweise bestätigt. Demnach haben 49 Prozent der abgegangenen Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften eine Bezugsdauer von weniger als 12 Monaten gehabt – zusammen mit den Paaren mit einem Kind ist dies der höchste Anteil¹⁴. Wenn man sich aber andererseits die Entwicklung auf Bundesebene anschaut, dann wird deutlich, dass seit 2007 die Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften im Vergleich zu den anderen Bedarfsgemeinschafts-Typen die deutlich geringste Reduktion vorzuweisen haben. Während sich die Anzahl der Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften von September 2007 bis September 2012 um 2,6 Prozent reduziert hat, sanken die Werte für Alleinerziehende um 5,9 Prozent, die der Paare ohne Kinder um 24,3 Prozent und die der Paare mit Kindern um 27,1 Prozent¹⁵.

¹² Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften sind nicht mit Single-Bedarfsgemeinschaften gleichzusetzen, Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften können auch Kinder betreffen; die Abweichung beträgt rund 5 %.

¹³ Verweildauern von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende; Hrsg. von der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, Juni 2013 – Single-BGen sind aber nicht 100% gleichzusetzen mit den Einpersonen-BGen, da in Letzteren auch ggf. nur eine minderjährige Person bestandsrelevant ist, während die Eltern/ein Elternteil aufgrund eines Ausschlussgrundes (z.B. BAföG-Bezug) nicht gezählt werden.

¹⁴ Ebenda S. 9

¹⁵ Eigene Berechnungen; Datengrundlage: Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende Januar 2008 und Januar 2013; Hrsg. v. Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Beide Sachverhalte zusammengenommen (vergleichsweise geringer Anteil am Langzeitbezug, geringe Reduzierung der Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften insgesamt) lassen die Vermutung plausibel erscheinen, dass es vor allem dieser BG-Typus ist, der zwischen SGB II-Bezug und bezugsfreier Erwerbsarbeit pendelt. Die Gründe dafür können vielfältig sein – Saisonarbeit, Zeitarbeit, aber auch unzureichendes Durchhaltevermögen. Die BA erprobt in einigen Jobcentern aktuell die nachsorgende Betreuung, mit der integrierte (ehemalige) SGB II-Empfänger und deren Arbeitgeber auch nach der Vermittlung noch Unterstützungsleistungen erhalten.¹⁶ Diese Nachbetreuung scheint hilf- und erfolgreich für die Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse zu sein. Eine Übernahme dieses Instruments in allen Jobcentern ist daher wünschenswert.

3.2.3. Langzeitbezug

Die Langzeitbezieher stellen bundesweit die größte Gruppe im Leistungsbezug dar¹⁷. Seit der Aufnahme der Kennzahl „Veränderung des Bestandes der Langzeitleistungsbezieher“ in den neu konzipierten Zielsteuerungsprozess des Bundes mit der BA und den Ländern gerät diese sehr heterogene Gruppe zu Recht immer stärker in den Fokus der geschäftspolitischen Strategien der Jobcenter. So haben sich z. B. die Optionskommunen für 2013 diese Zielgruppe zum Schwerpunkt ihres fachlichen Austausches gesetzt. In den fortlaufenden Diskussionen um die Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente nimmt diese Gruppe eine zentrale Rolle ein – sei es im Rahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung, sei es bei den Diskussionen um die freie Gestaltung von Inhalten und Dauer einzelner Maßnahmenarten.

Langzeitleistungsbezieher im besonderen Fokus der Jobcenter

Denn für eine dauerhafte Ablösung der Langzeitleistungsbezieher aus dem Bezug wird – da sind sich alle Praktiker einig – in der Regel ein langer Atem benötigt. Dem stehen aber vielfach gesetzliche Regelungen sowie Ausschreibungsregeln, die mehrjährige Beauftragungen erschweren, entgegen.

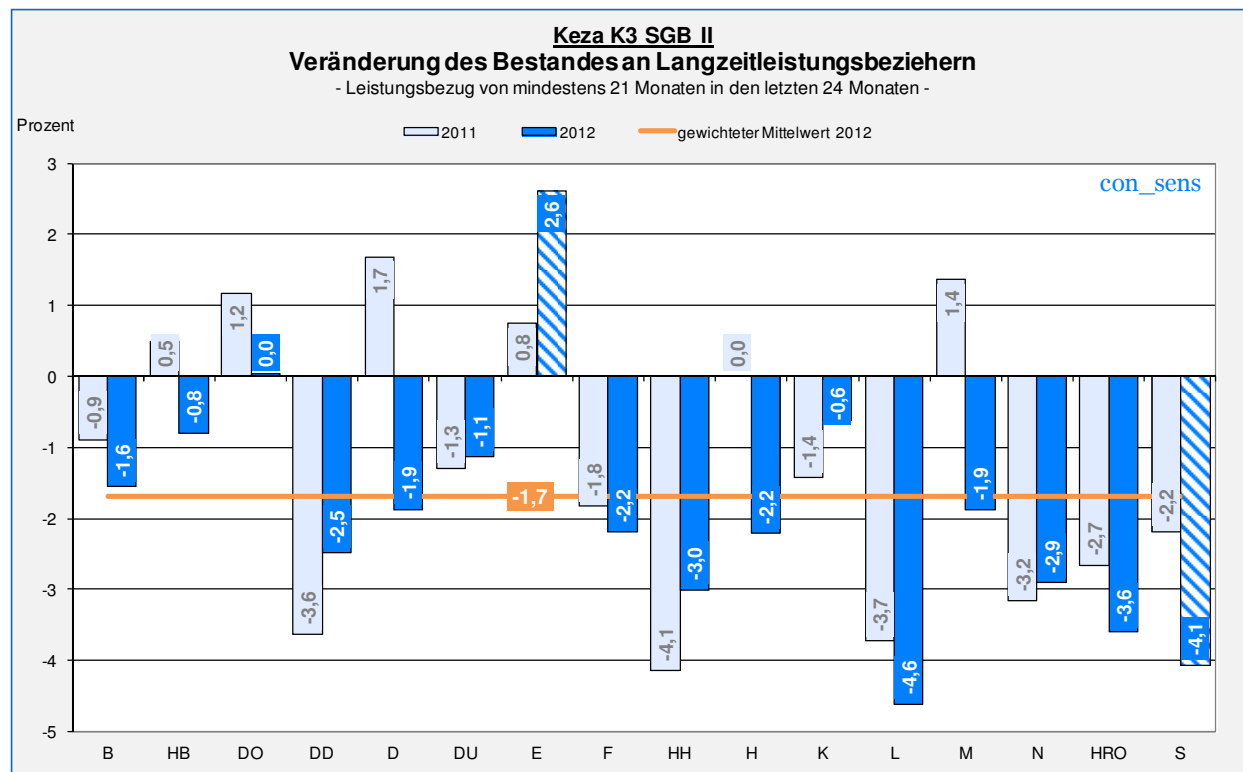
Abbau des Bestandes der Langzeitleistungsbezieher

Wie bereits im Vorjahr, konnte der Bestand der Langzeitleistungsbezieher in der Mehrzahl der Städte weiter reduziert werden.

¹⁶ „Dadurch sollen Risiken, die das Arbeitsverhältnis insbesondere in der Anfangsphase gefährden, frühzeitig erkannt und gemeinsame Lösungen erarbeitet werden, um das Arbeitsverhältnis zu stabilisieren. In diesem Sinne stellt die Nachbetreuung einen neuen Präventionsansatz dar. Von Mai 2012 bis Mai 2013 wird das Konzept an den Standorten Aachen und Erfurt für einen bundesweiten Einsatz erprobt.“ (Geschäftsbericht der BA 2012; S. 21)

¹⁷ Laut BA Definition sind Langzeitleistungsbezieher (LZB) erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate hilfebedürftig waren (§ 6 Abs. 1 RVO zu § 48a SGB II). Damit eine Person als LZB gezählt werden kann, muss diese am statistischen Stichtag als erwerbsfähiger Leistungsberechtigter im SGB II-Bestand sein und zum Stichtag eine Verweildauer im SGB II von mindestens 21 Monaten in den vergangenen 24 Monaten aufweisen.

ABBILDUNG 8 VERÄNDERUNG DES BESTANDES AN LANGZEITLEISTUNGSBEZIEHERN



Dortmund konnte einen weiteren Anstieg nach 2011 auch in 2012 stark reduzieren. Stieg in 2011 die Zahl der Langzeitleistungsbezieher um 1,2 Prozent, sank diese Rate in 2012 auf 0 Prozent, trotz geringerer Integrationsquote der Langzeitleistungsbezieher.

Beim Abbau der Langzeitleistungsbezieher hat 2012 im Vergleich zum Vorjahr *Düsseldorf* von + 1,7 Prozent auf -1,9 Prozent die mit Abstand stärkste Veränderung gemeldet, gefolgt von *München* (von +1,4 auf -1,9 Prozent) und *Hannover* (von 0 auf -2,2 Prozent). In *Bremen* fiel der Rückgang auf -0,8 Prozent zwar nur gering aus, doch lag der Vorjahreswert noch bei +0,5 Prozent.

Deutliche Erfolge in Düsseldorf beim Abbau des Langzeitbezugs

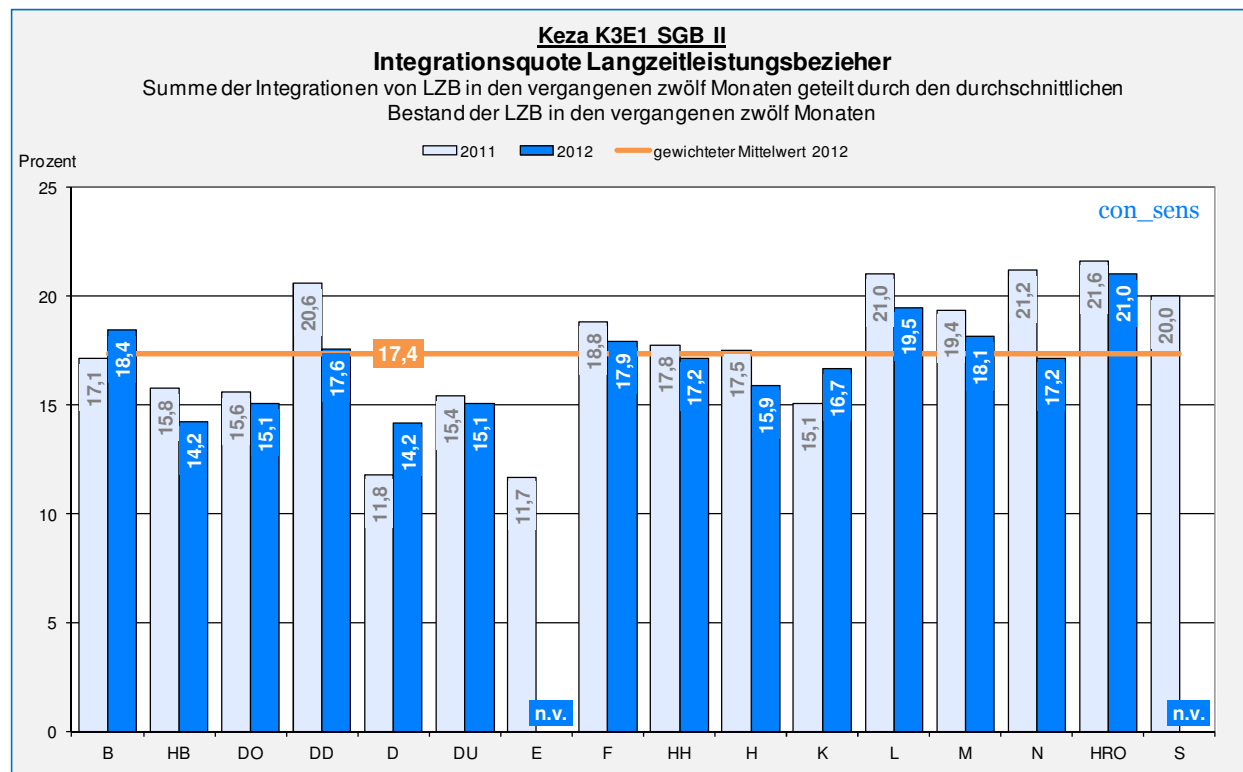
Bei der Betrachtung der Veränderung des Bestands an Langzeitleistungsbeziehern, im Zusammenhang mit deren Integrationsquote, ist auffällig, dass die Städte mit dem stärksten Rückgang an den Langzeitleistungsbeziehern auch die höchsten Integrationsquoten zu verzeichnen haben.

Somit besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Integrationsquote für Langzeitleistungsbezieher und der oben aufgeführten Bestandsentwicklung.

Jedoch deutet eine hohe Integrationsquote nicht zwangsläufig auf einen beendeten Leistungsbezug hin, sondern kann auch nur einen Wechsel der Leistungsart bzw. Wechsel in eine andere existenzsichernde Leistung bedeuten.

Dies erklärt auch die Besonderheit, dass die Integrationsquote bei 17,4 Prozent liegt, es jedoch nur zu einer Veränderung des Bestands der Langzeitleistungsbezieher von rund 2 Prozent gekommen ist. Gründe hierfür liegen womöglich an einem erhöhten Zugang von Langzeitleistungsbeziehern oder die nur kurze Unterbrechung des Leistungsbezuges.

ABBILDUNG 9 INTEGRATIONSQUOTE LANGZEITLEISTUNGSBEZIEHER



Große Veränderungen in der Anzahl an Langzeitleistungsbeziehern, bei gleichzeitigen hohen Integrationsquoten, sind ebenfalls bei den Städten *Rostock*, *Leipzig*, *Frankfurt* und *Dresden* festzustellen, obwohl in *Frankfurt*, *Dresden* und *Rostock* die Integrationsquoten im Vergleich zum Vorjahr leicht gesunken sind. In *Berlin*, *Düsseldorf* und *Köln* sind die Quoten im Vergleich zum Vorjahr gestiegen.

Gründe hierfür könnten vor allem darin liegen, dass einzelne Städte im Vergleich am Modell „Joboffensive“ der BA teilnehmen, mit dem Ziel sogenannte „marktnahe“ Erwerbslose und auch Langzeitleistungsbezieher bzw. -arbeitslose in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Ausgangspunkt der Projekte „Joboffensive“ war in *Berlin* das Pilotprojekt „Berliner JobOffensive“, das in Zusammenarbeit mit der Regionaldirektion Berlin-Brandenburg und mit einer Projektlaufzeit von 2 Jahren durchgeführt wurde. Aufgrund der positiven Erfahrungen, mit einem niedrigeren Betreuungsschlüssel (1:100, Vermittler/Arbeitssuchende) eine intensivere Beratung zu erlangen und damit eine größere Chance zur Integration zu ermöglichen, haben sich seit Mai 2012 einige Städte wie *Dortmund* und *Köln* zu einer „JobOffensive NRW“ zusammengeschlossen. Seit Juni 2013 nimmt auch die Stadt *Düsseldorf* an dieser Offensive teil. Auch die Stadt *Bremen* führt eine Joboffensive durch. Belastbare Ergebnisse dürften aber frühestens mit dem Berichtsjahr 2013 vorliegen, da Projekte dieser Größenordnung auch immer eine Anlaufzeit bis zur Wirksamkeit benötigen.

3.2.4. Bewegungsanalyse der Hilfebedürftigkeit

Im Vergleich zum Vorjahr hat es sowohl weniger Zu- als auch Abgänge gegeben, wobei die Abgänge (7,9 Prozent) stärker gesunken sind als die Zugänge (4,9 Prozent). Insgesamt hat die Dynamik abgenommen. Da die Abgangszahlen insgesamt immer noch über den Zugangswerten liegen, ist die Hilfebedürftigkeit in den meisten Städten noch rückläufig.

Rückgang der
Fluktuation

Die geringere Aufnahmefähigkeit der Arbeitsmärkte für SGB II-Empfänger aufgrund der abschwächenden Konjunktur wird dadurch ebenso deutlich wie der damit geringere Abbau der Hilfebedürftigkeit.

Ein sich positiv auswirkender Ansatz könnte auch die Bremer Herangehensweise sein, für Leistungsempfänger, die in Qualifizierungsmaßnahmen sind, die aktualisierten Bewerberprofile mit passendem Stellengesuch bereits vor Beendigung der Maßnahme an den gemeinsamen Arbeitgeberservice zu übermitteln. So können geeignete verfügbare Stellen frühzeitig identifiziert oder akquiriert werden und eine Integration in eine Arbeit möglichst zeitnah zum Maßnahmenende auf den Weg gebracht werden. Speziell für Umschulungsabsolventen, die einen anerkannten Berufsabschluss erworben haben, werden darüber hinaus Veranstaltungen organisiert, um Arbeitgeber und ausgebildeter Fachkraft das Kennenlernen zu erleichtern und den ersten Kontakt herzustellen.

Positive Ansätze
zur Vermeidung
von Arbeitslosigkeit

Als weitere wegweisende Ansätze um Arbeitslosigkeit gerade bei Jugendlichen zu vermeiden, zeigen die Bemühungen vieler Städte bzgl. einer Verbesserung der schulischen Berufsorientierung und der aktiven Gestaltung des Übergangs von der Schule in die Arbeitswelt.

Da die Abgangszahlen immer noch über den Zugangswerten liegen, ist die Hilfebedürftigkeit in den meisten Städten noch rückläufig. Insgesamt weisen die Städte bis auf *Dortmund*, *Frankfurt* und *Rostock* weniger Zugänge auf als im Vorjahr.

Rückläufige Hilfe-
bedürftigkeit bei
den teilnehmenden
Städten

Die stärkste Reduzierung der Zugänge hat in 2012 *Leipzig* mit -8,6 Prozent zu verzeichnen. Es folgen *Dresden* (-7,9 Prozent), *München* (-6,3 Prozent) und *Berlin* (-6 Prozent). Nur in *Rostock* sind die Zugänge konstant geblieben; das minimale Plus von 0,1 Prozent zeigt an, dass die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes in *Rostock* schwächer geworden ist.

Die durchschnittliche monatliche Zugangsrate, in der die Zugänge erwerbsfähiger Leistungsberechtigter in ein Verhältnis zum Bestand an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gesetzt werden, bestätigt diesen Trend. Da aber überall die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten abgenommen hat, wird der Trend jedoch abgeschwächt dargestellt. Die Reduzierung der Zugangsquoten fällt dadurch deutlich geringer aus als die Reduzierung der Zugangszahlen. In *Dortmund* und *Frankfurt* führt der Berechnungsmodus sogar dazu, dass trotz zurückgegangener Zugangszahlen die Zugangsrate leicht gestiegen ist.

ABBILDUNG 10 DURCHSCHNITTLICHE MONATLICHE ZUGANGSRATE ELB

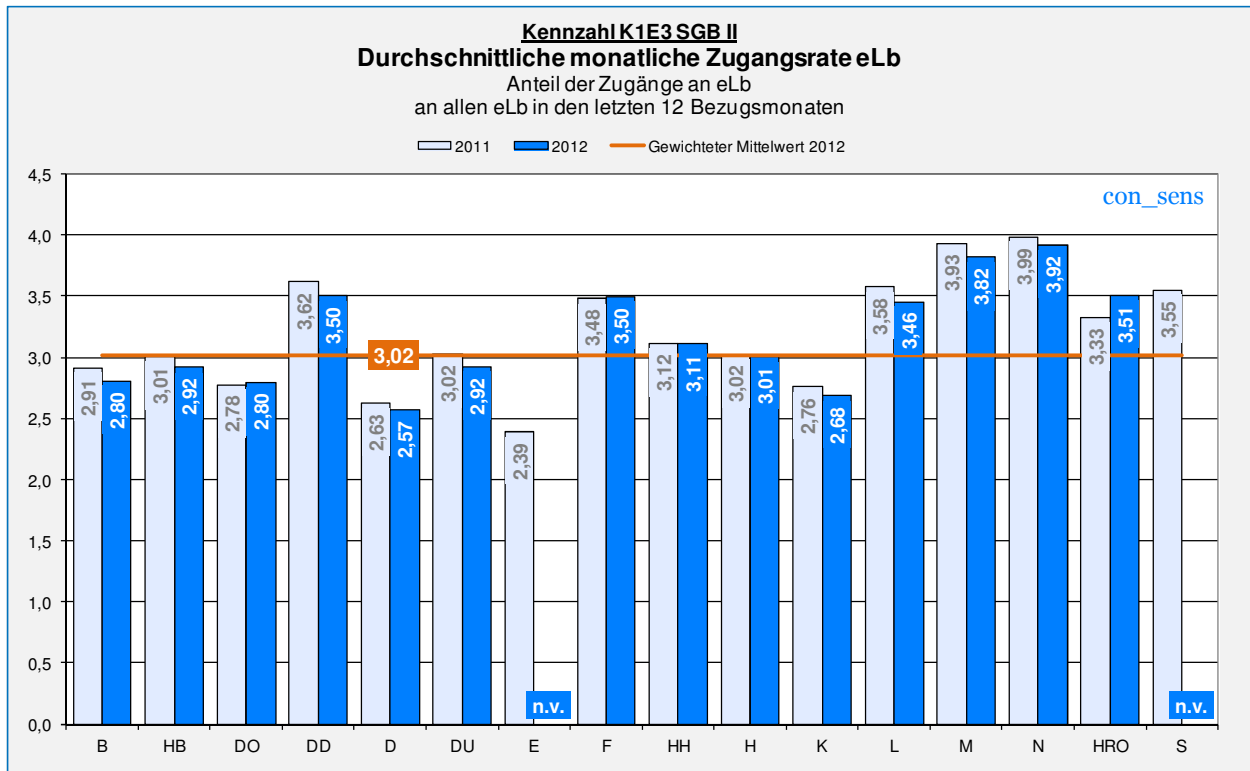
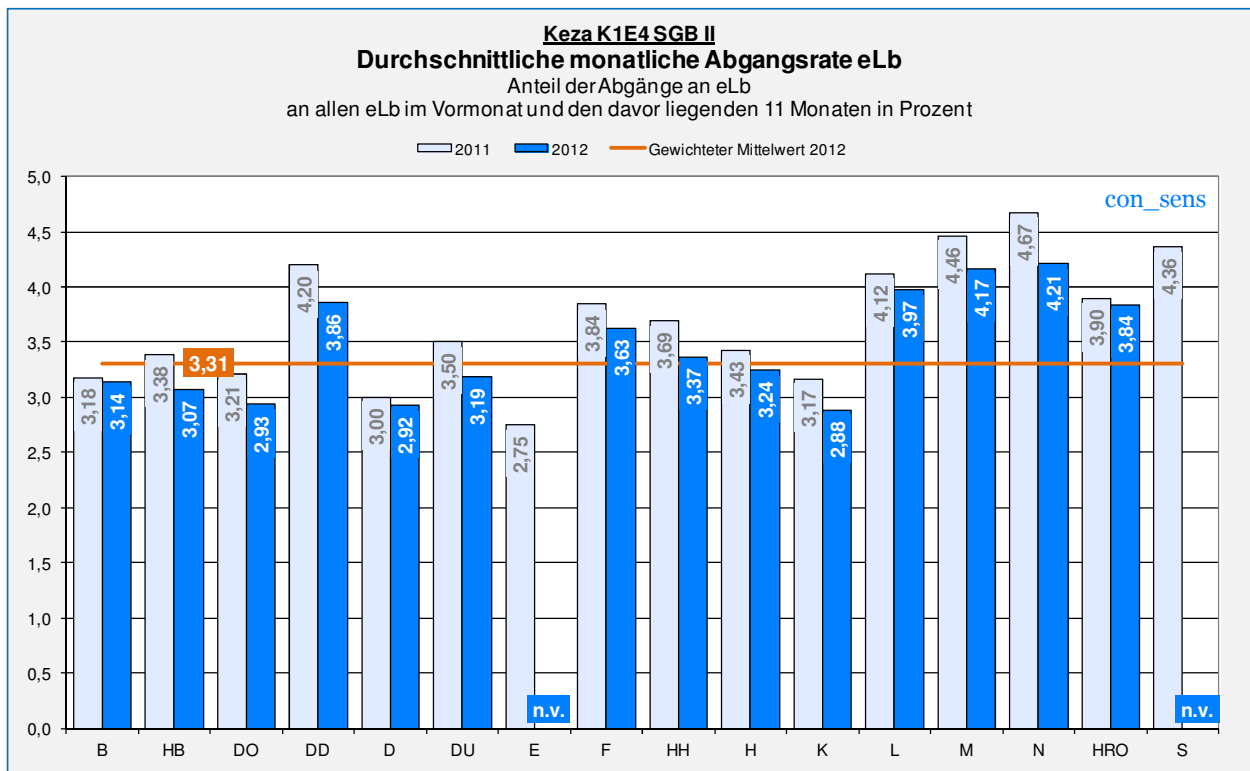


ABBILDUNG 11 DURCHSCHNITTLICHE MONATLICHE ABGANGSRATE ELB

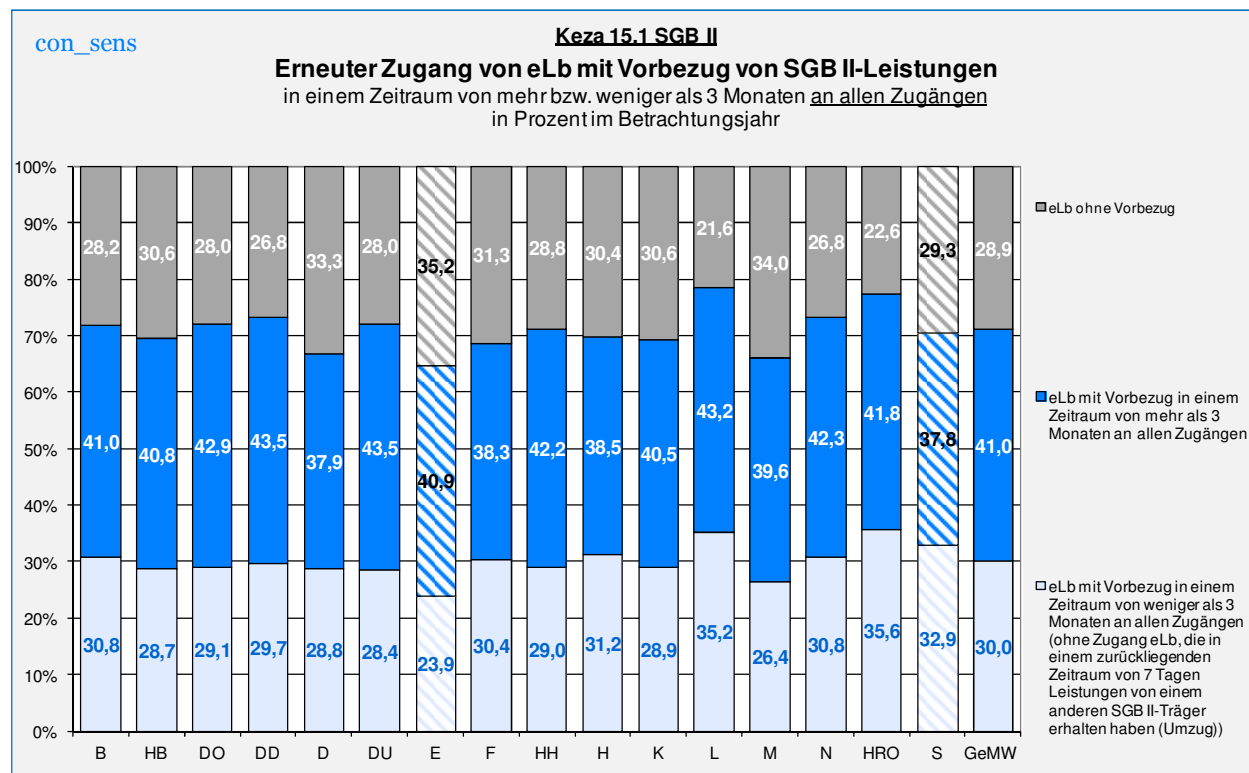


Am stärksten sind die Abgänge nach absoluten Werten in *Nürnberg* (-13,9 Prozent), *Dresden* (-12,7 Prozent) und *Hamburg* (-11,8 Prozent) zurückgegangen. Nur in *Berlin* sind dagegen die Abgänge lediglich um 3,6 Prozent gesunken und in 2012 die Zugangszahlen stärker gesunken als die Abgangszahlen. Die deutliche Reduzierung der Abgangszahlen spiegelt sich in der Ab-

gangsrate wider – trotz verringertem Gesamtbestand an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sind in der Mehrzahl der Städte die Anteile deutlich gesunken.

Die insgesamt erfreuliche Entwicklung beim Abbau der Hilfebedürftigkeit in den letzten Jahren hat aber auch Schattenseiten. So gibt es im SGB II einen großen Personenkreis an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, bei denen sich Phasen der Hilfebedürftigkeit mit Phasen der kurzfristigen Überwindung der Hilfebedürftigkeit abwechseln.¹⁸

ABBILDUNG 12 ERNEUTER ZUGANG VON ELB MIT VORBEZUG VON SGB II-LEISTUNGEN



Die Analyse der Zugänge zeigt den geringen Anteil an „echten“ Neuzugängen. Deutlich weniger als ein Drittel der erwerbsfähigen Neuzugänge in 2012 hatte keinen vorhergehenden SGB II-Bezug. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass rund 71 Prozent der Leistungsberechtigten, die erneut im Leistungsbezug stehen, bereits schon einmal im Leistungsbezug standen. 30 Prozent sind „schnelle Wiederkehrer“, das heißt sie haben bereits in den letzten drei Monaten SGB II-Leistungen bezogen. Bei rund 40 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten dauerte die Bezugsunterbrechung mehr als 3 Monate an.

Rund 70 % der Leistungsberechtigten sind im erneuten Leistungsbezug

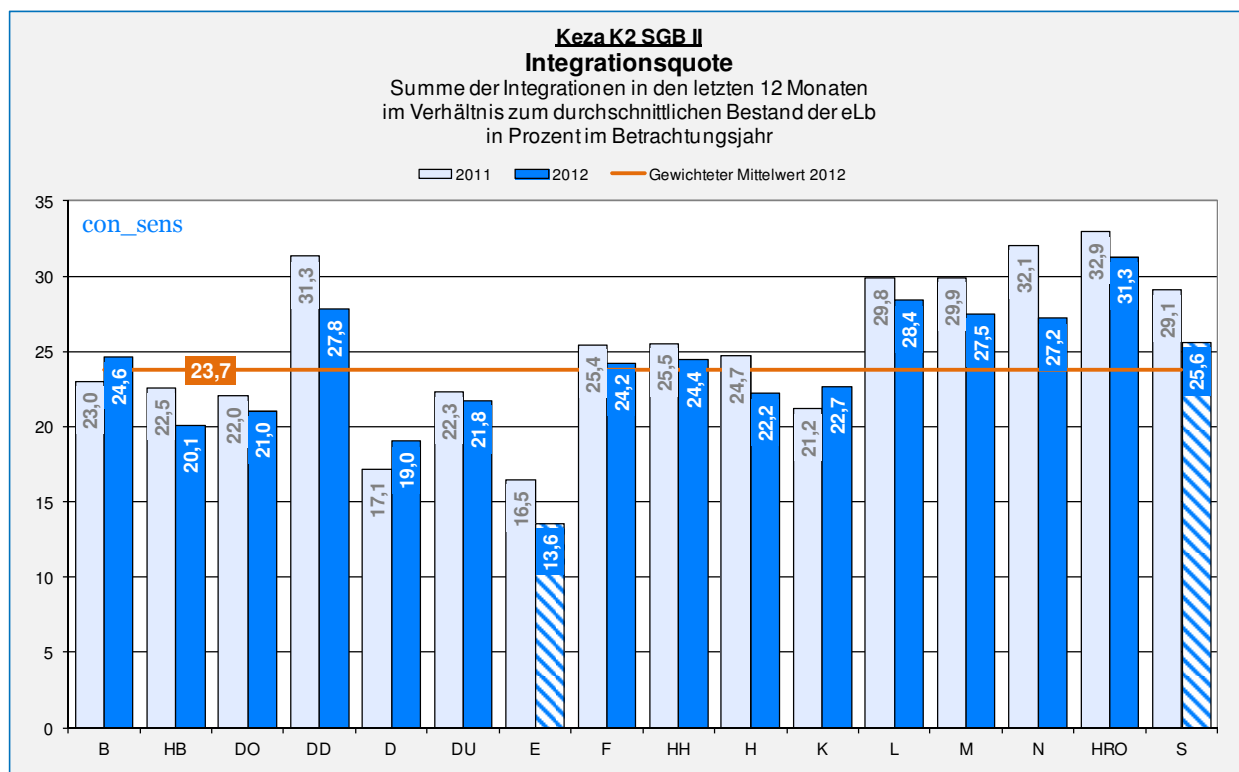
Insgesamt unterscheiden sich die Vergleichsstädte in den Zugangsraten von erwerbstätigen Leistungsberechtigten nur geringfügig. In *Rostock* und *Leipzig* ist der Anteil der „schnellen“ Wiederkehrer mit einer Unterbrechung des Be-

¹⁸ Ein Zugang liegt grundsätzlich vor, wenn eine Person bestandsrelevant wird. Dabei unterscheidet man zwischen Zugängen, bei denen es sich um einen erstmaligen Bezug von SGB II-Leistungen (Neuzugang) handelt, bei denen der Zugang als Wiederzugang nach einer kürzeren Unterbrechung (drei Monate oder weniger) erfolgt oder die Bezugsunterbrechung mehr als drei Monate andauert.

zugs von weniger als drei Monaten mit rund 35 Prozent höher ausgefallen, als in den anderen Städten. Mit geringem Abstand folgen *Hannover* und *Berlin* mit rund 31 Prozent. Die geringsten Anteile in diesem Zugangssegment meldet *München* (26 Prozent). Bei den „echten“ Neuzugängen hat *Düsseldorf* den höchsten Wert (33 Prozent). *Leipzig* meldet den geringsten Wert mit rund 22 Prozent. Auch *Rostock* (23 Prozent), *Dresden* und *Nürnberg* (beide 27 Prozent) weisen hier die geringsten Werte auf.

Die „Wiederkehrquote“ von über 70 Prozent ist ein klares Zeichen für eine stark verfestigte Armutsgefährdung. Die Bemühungen um Arbeitsmarktintegration haben – soweit die Personen dann überhaupt aus dem Bezug fallen – häufig nur kurzfristig Erfolg. Ob die Fachkräfte in den Jobcenter durch eine Veränderung ihrer Integrationsstrategien diese Probleme verringern können, ist fraglich. So würde z. B. die Aufhebung der vielfach kritisierten Praxis, in Zeitarbeit zu vermitteln, den Langzeitarbeitslosen einen erheblichen Teil ihrer Integrationschancen verbauen. Andererseits gibt es plausible Gründe für die Vermutung, dass geringe Fallzahlschlüssel im Vermittlungsbereich und eine bewerberorientierte Vermittlung die Chancen für die passgenaue Integration von Langzeitarbeitslosen deutlich erhöhen. Die bisherigen Strategien der BA verfolgen aber in den meisten Jobcentern eine andere Richtung. Immerhin prüft die Agentur mit dem Modellprojekt INGA (Interne ganzheitliche Integrationsberatung) geringe Fallzahlschlüssel (1:65) und die assistierte Vermittlung. Allerdings profitieren davon gegenwärtig nur SGB III-Berechtigte.

ABBILDUNG 13 INTEGRATIONSQUOTE



Dieses zeigt auch die Entwicklung der Integrationsquote. In der Mehrzahl der 16 Städte sind die Integrationen in 2012 im Vergleich zum Vorjahr geringfügig

gesunken. Betrug 2011 die Quote im Schnitt noch 24,2 Prozent, fiel dieser Wert in 2012 um 0,5 Prozentpunkte auf 23,7 Prozent. Deutlicher wird der Rückgang bei der Betrachtung der absoluten Werte. Im Jahr 2011 haben die Städte noch rund 306.113 Integrationen gemeldet, 2012 waren es dagegen rund 292.846, insgesamt sanken die Integrationen um 4 Prozent. An diesem Wert wird auch der o. a. Rückgang der Abgangszahlen nochmals deutlich.¹⁹

Weniger Integrationen als im Vorjahr

Höhere Integrationsquoten als im Vorjahr sind 2012 nur in *Berlin* (von 23 Prozent auf 24,6 Prozent), *Düsseldorf* (von 17,1 Prozent auf 19 Prozent) und *Köln* (von 21,2 Prozent auf 22,7 Prozent) zu erkennen. Während in *Berlin* die BG-Zahlen stärker als im Vorjahr gesunken sind (-2 Prozent, siehe KeZa SGB II 10), ist dieser Wert in *Düsseldorf* geringfügig stärker ausgefallen, während *Köln* einen Zuwachs in der Anzahl der BG hatte.

Auffällig ist, dass die Integrationsquote insbesondere in den ostdeutschen Städten hoch ist. Die höchste Integrationsquote hat in 2012 *Rostock* mit 31,3 Prozent, gefolgt von *Leipzig* mit 28,4 Prozent und *Dresden* mit 27,8 Prozent. Im Zusammenhang mit der Betrachtung der erwerbstätigen Leistungsberechtigten mit erneutem Zugang, zeigt sich jedoch auch, dass insbesondere in den Städten *Rostock*, *Leipzig* und *Dresden* über 70 Prozent aller erwerbstätigen Leistungsberechtigten „Wiederkehrer“ sind. Einerseits wird deutlich, dass von der positiven Beschäftigtenentwicklung in diesen Städten auch die SGB II-Empfänger profitieren (Integrationsquote), andererseits zeigt die Wiederkehrquote aber auch die prekäre Qualität der aufgenommenen Beschäftigungen.

Hohe Integrationsquoten in den ostdeutschen Städten

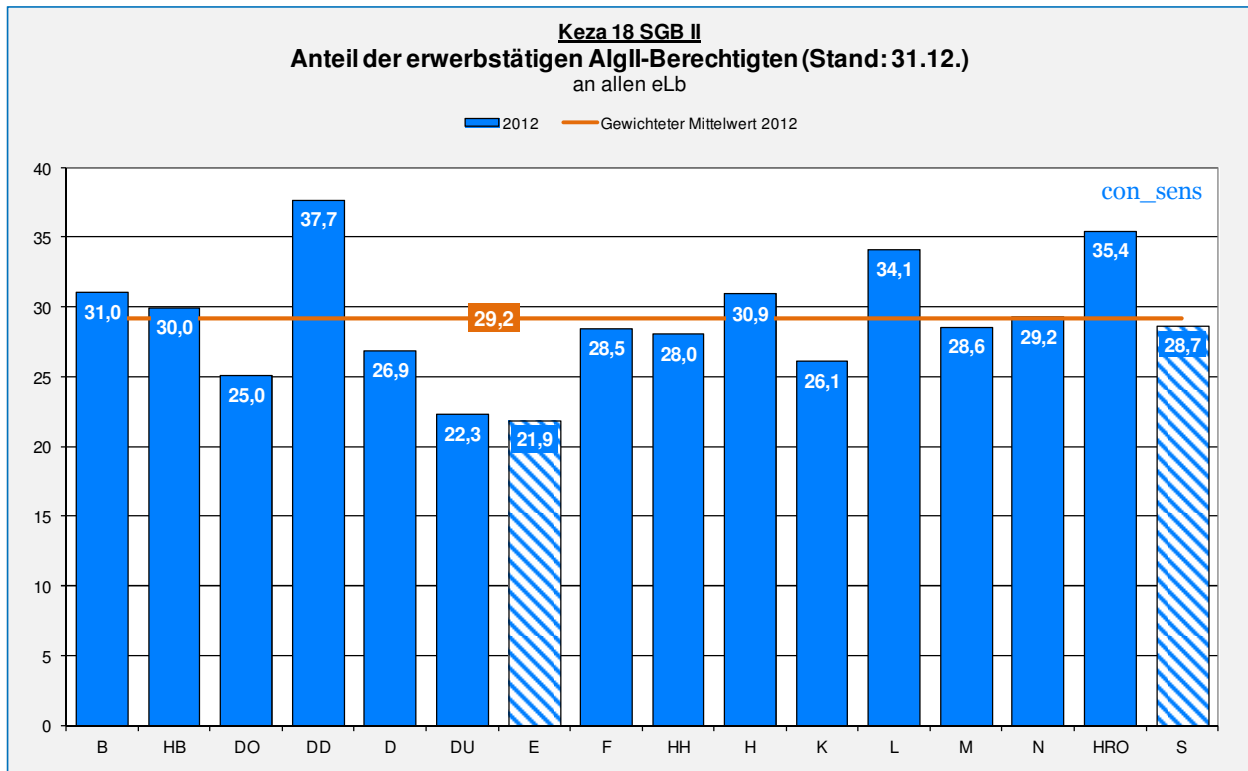
3.2.5. Erwerbstätigkeit

SGB II-Empfänger, die Einkommen aus Erwerbstätigkeit erwirtschaften, sind für die Kommunen besonders steuerungsrelevant, da diese durch ihr Einkommen häufig keine Ansprüche mehr auf Regelleistungen, sehr wohl aber Ansprüche auf Leistungen für Unterkunft und Heizung (KdU) anmelden können. Insofern ist eine Analyse dieser Gruppen von erheblicher Bedeutung für die Kommunen. Wie viele Personen haben Einkommen aus geringfügiger oder Teilzeitbeschäftigung? Wie viele davon können in Vollzeitbeschäftigung gebracht werden? Wie sieht es mit Bedarfsgemeinschaften aus, in denen nur eine Person vollzeiterwerbstätig ist, können dort andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft in Beschäftigung integriert werden?

Große Bedeutung der erwerbstätigen Lb für die Kommunen

¹⁹ Statistische Anmerkung: Am Stichtag eines Monats werden alle Integrationen des voran gegangenen Monats gezählt – wenn ein Leistungsberechtigter am Stichtag im Februar gezählt wurde, am 01.03. seinen Job verliert und am 07.03. wieder einen Job findet wird er zum Märzstichtag erneut als Integration gezählt, demnach kann jeder Leistungsberechtigte bis zu zwölfmal im Jahr integriert werden.

ABBILDUNG 14 ANTEIL DER ERWERBSTÄTIGEN ALGII-BEZIEHER AN ALLEN ELB



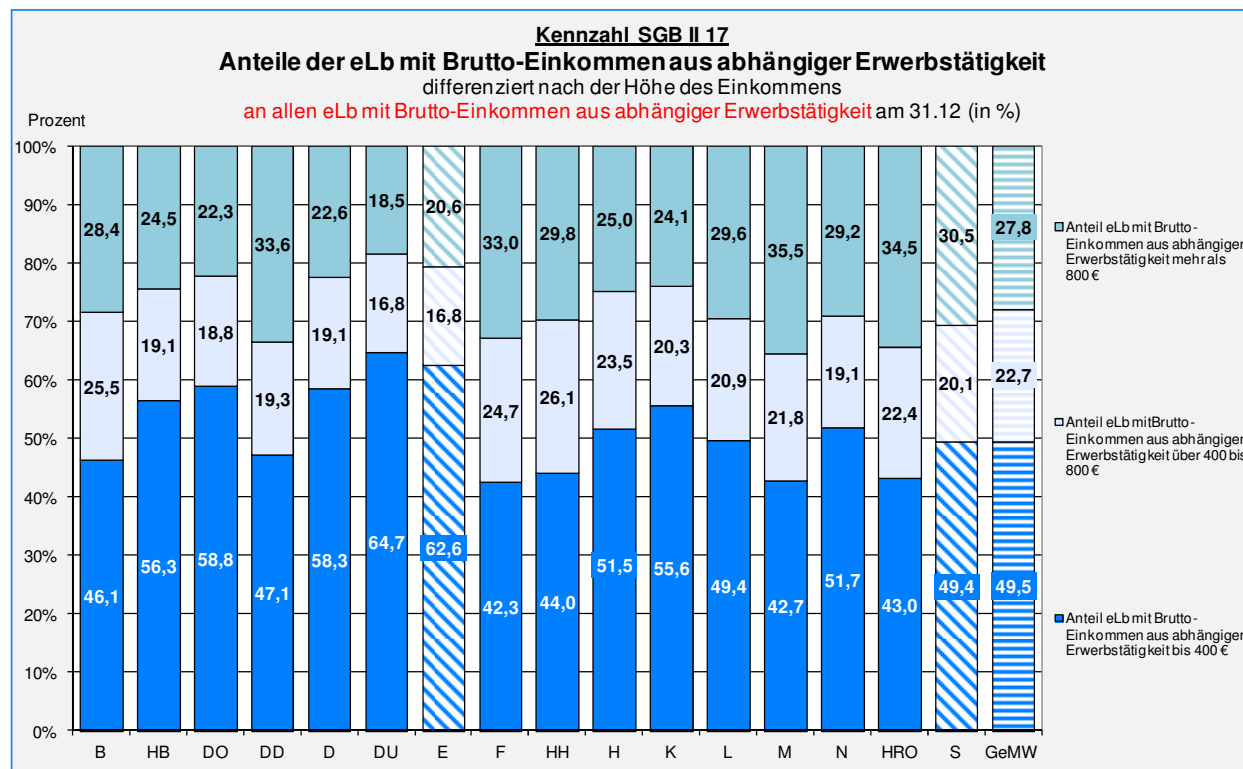
Die Abbildung 14 verdeutlicht, dass weniger als ein Drittel der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ohne die Zahl der selbstständigen Erwerbstätigen) aller 16 Städte in 2012 erwerbstätig gewesen sind. Der Anteil liegt in den ostdeutschen Städten am höchsten – *Dresden* (37,7 Prozent), *Rostock* (35,4 Prozent) und *Leipzig* (34,1 Prozent) haben deutlich die höchsten Anteile. Das durchschnittlich geringere Lohnniveau in Ostdeutschland dürfte wesentlicher Grund für diese hohen Werte sein. Nur noch die Städte *Berlin*, *Bremen* und *Hannover* liegen ebenfalls über dem Mittelwert von 29 Prozent. Geringe Anteile melden hingegen *Dortmund* (25 Prozent) und *Duisburg* (22,3 Prozent).

Die Anzahl der Erwerbstätigen hat sich im Vergleich zum Vorjahr im Schnitt um 1,3 Prozent gesteigert. Die Entwicklung ist jedoch heterogen verlaufen. Gestiegen ist die Anzahl in *Berlin*, *Bremen*, *Dortmund*, *Düsseldorf*, *Frankfurt*, *Hamburg*, *Hannover*, *Köln* und *Rostock*. Der höchste Steigerungswert kommt dabei aus *Dortmund* (5,2 Prozent), der geringste aus *Hannover* (0,5 Prozent). Gesunken sind die Werte in *Dresden*, *Essen*, *Leipzig*, *München*, *Nürnberg* und *Stuttgart*. Die höchste Reduzierung meldet *Leipzig* (-8,8 Prozent). In *Duisburg* stagniert die Anzahl der Erwerbstätigen im Vergleich zum Vorjahr.

Zahl der erwerbstätigen Lb leicht gestiegen

Wichtig ist festzustellen, dass im Rahmen einer Beschäftigung nicht immer ein Einkommen erwirtschaftet wird, das angerechnet werden kann. Ein Einkommen kann nur angerechnet werden, wenn es über dem Freibetrag liegt. Daher ist die Zahl der Erwerbstätigen größer als die Zahl der Personen mit angerechneten Erwerbseinkommen.

ABBILDUNG 15 ANTEILE DER eLB MIT BRUTTO-EINKOMMEN AUS ABHÄNGIGER ERWERBSTÄTIGKEIT



In der Abbildung 15 wird deutlich, dass die Mehrheit der beschäftigten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit anrechenbarem Erwerbseinkommen geringfügigen Einkommen unter 400 Euro erwirtschaften.

Die bereits erwähnte Studie der BA zur Verweildauer zeigt, dass gerade Personen in dieser Beschäftigungsform zum Langzeitbezug neigen. So liegt der Median der Verweildauer Ende 2011 hier bei 53 Monaten, während er bei den eLb mit Einkommen von 400 bis 800 Euro bei 43 Monaten und bei eLb mit Einkommen über 800 Euro bei 38 Monaten ist²⁰. Dieses Ergebnis wird dadurch bestätigt, dass Städte mit einem hohen Anteil an Langzeitbeziehern häufig auch einen hohen Anteil an Mini-Jobbern im Bestand aufweisen (*Duisburg, Dortmund und Köln*).

Dominanz der geringfügigen Beschäftigung ...

Die Gruppe der Mini-Jobber ist in vielen Jobcentern im Fokus der Aktivierungsbemühungen, da sie auf Grund ihrer Erwerbstätigkeit augenscheinlich arbeitsmarktnah ist und damit das Potenzial für mehr Beschäftigung und Einkommen besitzt²¹. Diese Bemühungen sowie auch ein veränderter Bedarf bei den Unternehmen haben 2012 dazu geführt, dass die Anzahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit Mini-Job im Vergleich zum Vorjahr deutlich ab-

²⁰ Verweildauern von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende; Hrsg. von der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, Juni 2013; S. 15.

²¹ Das trifft natürlich nicht auf alle zu. Einen nicht unerheblichen Teil der Mini-Jobber stellen Alleinerziehende, die wegen der Kinderbetreuung keine Vollzeitbeschäftigung aufnehmen. Andere sind körperlich und/oder psychisch nicht in der Lage, länger zu arbeiten. Hinzu kommt: Auch Arbeitgeber haben häufig kein Interesse an einer Veränderung. Andererseits haben aber auch sehr viele Paare ohne Kinder einen Mini-Job.

genommen hat. Bundesweit waren es im Schnitt -6,2 Prozent²², in diesem Vergleich sind es -5,3 Prozent gewesen.

Den stärksten Rückgang melden dabei *Dresden* und *Leipzig* mit jeweils -9,6 Prozent, gefolgt von *Berlin* mit -8,5 Prozent. *Köln* weist mit 0,6 Prozent als einzige Stadt im Vergleich einen – geringfügigen – Zuwachs auf.

... aber deutlich rückläufige Entwicklung

Die Anzahl der Personen mit Einkommen über 800 Euro ist im Schnitt der 16 Städte deutlich um 4,8 Prozent gestiegen. Einen sehr hohen Wert meldet dabei *Hannover* mit einem Plus von 13,8 Prozent. Aber auch in *Rostock* (+9,9 Prozent) und *Stuttgart* (+9,5 Prozent) sind die Zuwachsraten deutlich gestiegen. Eine geringere Anzahl der Personen mit Einkommen über 800 Euro sind einzig in *Leipzig* (-14,4 Prozent) zu verzeichnen.

Deutlicher Anstieg bei eLb mit Erwerbseinkommen über 800 Euro

Diese Entwicklungen sind nicht eindeutig zu interpretieren. Der deutliche Abbau der Mini-Jobber im Leistungsbezug ist sicherlich nicht nur aus kommunaler Perspektive erfreulich. Es bleibt jedoch unbekannt, inwieweit diese Personen endgültig aus dem Bezug gefallen oder sie in die Gruppen der Personen mit Einkommen von über 400 Euro aufgestiegen sind. Der deutliche Zuwachs an Personen mit Einkommen von über 800 Euro dürfte teilweise aus der Gruppe der Mini-Jobber stammen. Weitere Gründe für den Zuwachs sind auf Basis des vorhandenen Datenmaterials nicht plausibel erklärbar. So könnte auch die Anhebung des Regelsatzes dazu geführt haben, dass Familien mit vergleichsweise höherem Erwerbseinkommen nun vermehrt Anspruch auf Leistungen haben.

Desweiteren hängt der Anteil des o.g. Personenkreises in erster Linie auch vom Einkommens- und Mietniveau in der Region ab. Hierzu gab es zuletzt auch eine Untersuchung der Bertelsmann Stiftung²³.

²² September 2012 im Vergleich zum September 2011; Analyse der Grundsicherung für Arbeitssuchende April 2013; Hrsg. v. Statistik der Bundesagentur für Arbeit

²³ Siehe Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten, eine bundesweite Analyse am Beispiel der 100 einwohnerstärksten Städte, Juli 2013, Hrsg. v. Bertelsmann Stiftung

4. Kommunale Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II

Die Entwicklung der *kommunalen Bruttoausgaben SGB II* zeigt, dass die Gesamtbelastung für die Kommunen wie bereits in 2011 rückläufig ist. Hier macht sich vor allem die sinkende Zahl der Leistungsberechtigten bemerkbar.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Zusammensetzung der kommunalen Ausgaben vorrangig durch die Ausgaben für Unterkunft und Heizung bestimmt werden. Im Durchschnitt aller Städte werden 97,4 Prozent der kommunalen Ausgaben durch die KdU verursacht, im Vorjahr waren es noch 97,1 Prozent.

KdU bedeutendster
Ausgabenfaktor

Der Umfang der Grundsicherung für Arbeitssuchende richtet sich danach, was im Einzelfall erforderlich ist. Der Bedarf setzt sich insgesamt aus folgenden Komponenten zusammen:

- ▣ maßgebender Regelsatz
- ▣ Kosten der Unterkunft (inkl. Nebenkosten), Heizung und Warmwasser
- ▣ evtl. Mehrbedarfe, sofern die persönlichen Voraussetzungen erfüllt sind
- ▣ Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge
- ▣ einmalige Leistungen
- ▣ kommunale Eingliederungsleistungen nach §16a SGB II (Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung) sowie
- ▣ Leistungen für Bildung und Teilhabe

(Beide letztgenannten Leistungen sind aufgrund ihrer Komplexität nicht Bestandteil des vorliegenden Berichtes.)

TABELLE 5: ZENTRALE KENNZAHLEN, AUSGABEN

Stadt	Kommunale Ausgaben nach SGB II (ohne § 16a Nr.1-4) der SGB II - Leistungen in Euro (brutto), kumulierte Jahressumme	Veränderung der kommunalen Ausgaben (KeZa 30)	Anzahl der BG 31.12.2012	Veränderung der BG	Bundesausgaben passive Leistungen (Alg II, Sozialgeld, Sozialversicherungsbeiträge)	Veränderung der passiven Leistungen
B	1.429.319.751 €	-1,90%	314.721	-1,99%	1.881.114.808 €	-0,52%
HB	179.654.688 €	2,17%	39.273	0,51%	236.360.135 €	2,25%
DO	191.386.937 €	-0,12%	42.231	0,92%	263.362.625 €	0,79%
DD	109.181.757 €	-2,61%	30.631	-2,89%	168.312.532 €	-3,79%
D	168.053.352 €	-1,66%	33.634	-2,24%	211.542.140 €	0,16%
DU	142.129.883 €	0,51%	34.575	-0,46%	223.954.681 €	1,15%
E	204.395.966 €	2,70%	43.114	5,04%	272.482.971 €	4,07%
F	201.572.796 €	0,07%	36.143	0,30%	206.651.401 €	1,33%
HH	494.574.987 €	0,03%	99.284	-0,68%	579.579.841 €	-0,41%
H	n.v.	n.v.	37.921	-1,02%	228.755.937 €	-0,31%
K	300.654.787 €	-1,48%	59.610	0,08%	374.510.008 €	1,16%
L	152.458.223 €	-5,69%	42.610	-4,02%	244.658.237 €	-2,50%
M	227.838.276 €	-5,38%	39.470	-2,03%	225.306.559 €	-1,00%
N	109.985.518 €	-4,30%	24.447	-1,48%	143.255.869 €	-2,02%
HRO	63.195.661 €	-5,71%	16.814	-1,68%	89.746.658 €	-3,15%
S	113.033.183 €	2,00%	20.509	0,00%	117.569.549 €	-4,79%
Gesamtsumme bzw. MW	4.087.435.765 €	-1,42%	914.987	-0,73%	5.467.163.953 €	-0,73%

Auch in 2012 können die Daten aus *Hannover* nicht in der für den Kennzahlenvergleich notwendigen Form ermittelt werden, da sie nur bezogen auf die *Region Hannover* als Träger des Jobcenters verfügbar sind, nicht aber gesondert für die *Landeshauptstadt Hannover* vorliegen.

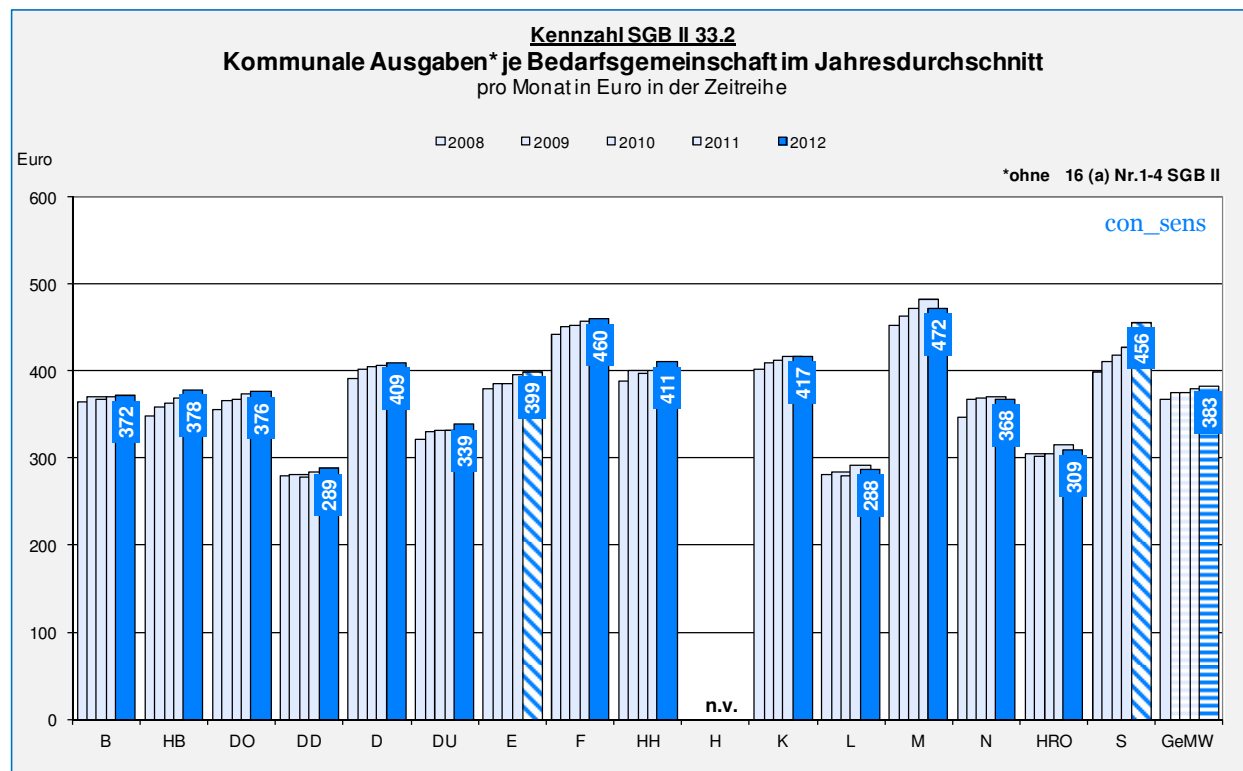
Die Tabelle zeigt unter anderem die Veränderungsrate der kommunalen Gesamtausgaben von 2011 auf 2012. Deutlich werden die unterschiedlichen Entwicklungen in den Städten. *Rostock* und *Leipzig* weisen beide mit rund 5,7 Prozent die höchste Reduzierung auf, gefolgt von *München* (-5,4 Prozent) und *Nürnberg* (-4,3 Prozent).

Eine weitere Steigerungsrate ist in *Bremen* (2,17 Prozent) erkennbar. Mögliche Erklärung ist zum einen die Anzahl der gestiegenen Bedarfsgemeinschaften, zum anderen die Steigerungsrate bei den KdU. Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften stieg um 0,5 Prozent, zugleich stieg die durchschnittliche Höhe der KdU pro Monat um 2,5 Prozent (u.a. abhängig von Miethöhe, Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft und anrechenbarem Einkommen).

Betrachtet man jedoch die Veränderungsrate der kommunalen Kosten pro Bedarfsgemeinschaft, so zeigt sich, dass diese im Gegensatz zu den Gesamtausgaben (-1,42 Prozent) im Mittelwert leicht um 0,8 Prozent gestiegen sind. Hier könnte die Regelsatzerhöhung als einer der möglichen Gründe genannt werden, da bei gleichbleibenden anrechenbarem Einkommen sich so die KdU-Zahlungen erhöhen. Die Annahme gewinnt an Plausibilität, da im Vergleich der verschiedenen kommunalen Ausgabearten (KdU und die verschie-

denen einmaligen Leistungen) auch ausschließlich die Ausgaben für die KdU im Vergleich zu 2011 gestiegen sind²⁴.

ABBILDUNG 16 KOMMUNALE AUSGABEN JE BEDARFSGEMEINSCHAFT



Die Abbildung 16 zeigt, dass sich die kommunalen Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft unterschiedlich verändert haben und die Veränderungen zwischen den Städten deutlich variieren. So sind in *Stuttgart* die kommunalen Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft um 6,9 Prozent gestiegen, während diese in *München* um 2,1 Prozent gesunken sind. Eine geringere Veränderung weisen 2012 darüber hinaus *Leipzig*, *Nürnberg* und *Rostock* auf.

Kommunale Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft leicht gestiegen

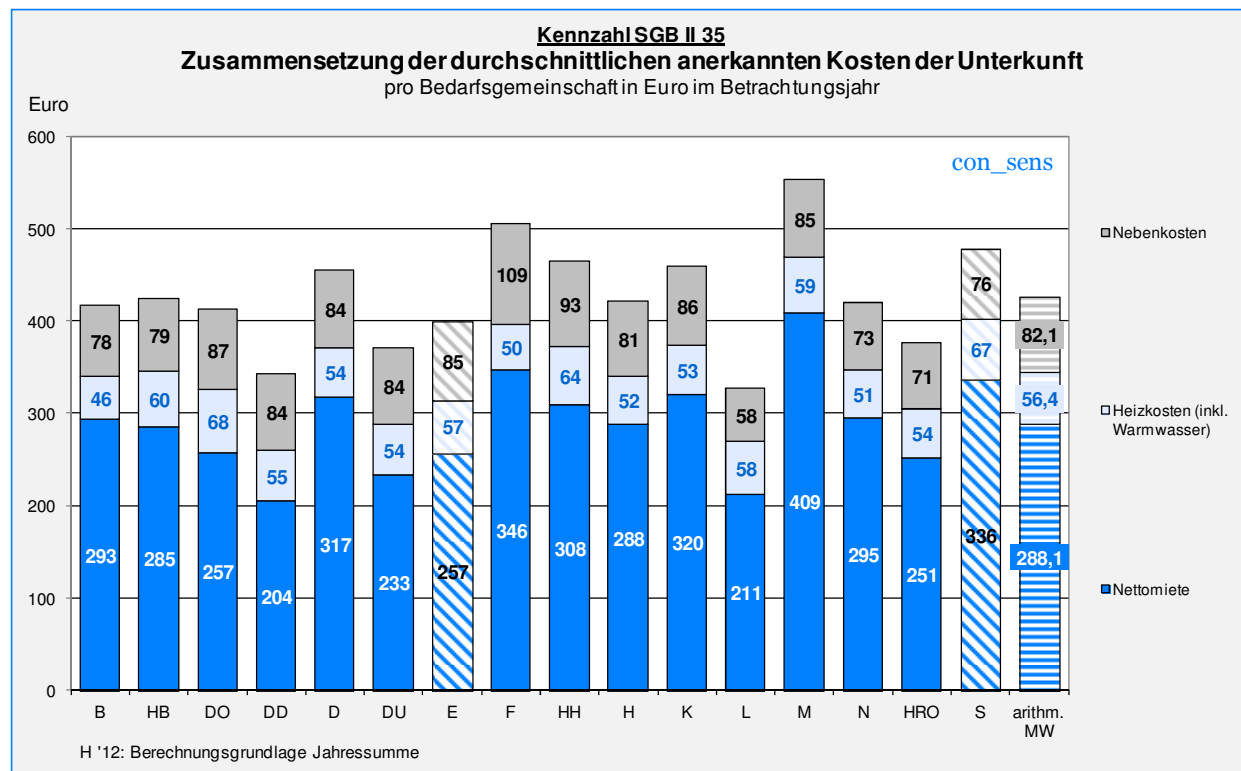
Die anerkannten Kosten der Unterkunft setzen sich zusammen aus der Nettomiete, Heiz- und Nebenkosten sowie Warmwasser. Den Hauptanteil haben dabei die Nettomieten – im Schnitt der Städte betragen die Ausgaben pro Bedarfsgemeinschaft und Monat dafür rund 288 Euro. Vor allem infolge des unterschiedlichen Mietniveaus variiert dieser Betrag von Stadt zu Stadt, wenig überraschend liegt *München* hier weit vorne und die ostdeutschen Kommunen auf den hinteren Rängen.

In den letzten Jahren stiegen jedoch die beiden anderen Kostenarten Heiz- und Nebenkosten deutlich stärker als die Netto-Unterkunftskosten. So sind im Berichtsjahr die durchschnittlichen Ausgaben pro Bedarfsgemeinschaft und Monat für die Nebenkosten im Schnitt aller Städte um 2,7 Prozent, die Heiz-

²⁴ Während die Ausgaben für die KdU im Schnitt um 1,0% gestiegen sind, sanken sie für Ausgaben nach § 22(6) SGB II im Schnitt um -31,6%, für Ausgaben nach § 22(8) SGB II um -0,3% und nach § 24 (3)1-2 um -2,3%.

kosten um 2,3 Prozent und die reinen Unterkunftskosten lediglich um 0,4 Prozent gewachsen.

ABBILDUNG 17 ZUSAMMENSETZUNG DER DURCHSCHNITTLICHEN ANERKANNTEN KOSTEN DER UNTERKUNFT



Die Zusammensetzung der Kosten der Unterkunft unterscheidet sich zwischen den Städten erheblich. Während in einigen Städten in 2012 vor allem die Heizkosten überdurchschnittlich gewachsen sind, dazu zählen *Bremen*, *Hannover* und *Stuttgart*, sind es in den anderen Städten vor allem die Nebenkosten, wie z. B. in *Dresden*.

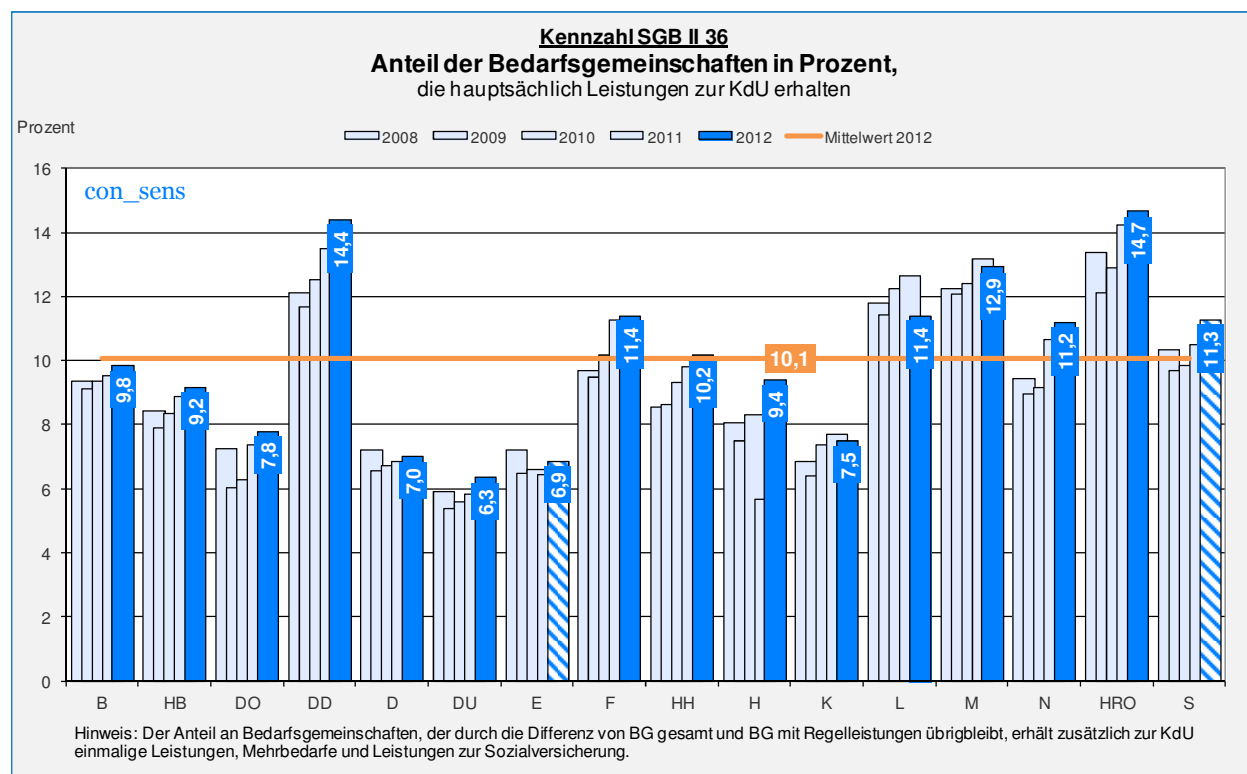
Heiz- und Nebenkosten sind überdurchschnittlich gestiegen

Eine für die Kommunen interessante Gruppe sind die Bedarfsgemeinschaften, die vorwiegend KdU-Leistungen erhalten, da ihr vorrangiges Einkommen zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes ausreicht. Aus diesem Grund, liegt diese Gruppe auch nicht im Fokus der BA, ist jedoch unter kommunalen Gesichtspunkten bedeutsam. Diese Gruppe ist quantitativ nicht präzise zu bestimmen, sondern lässt sich nur im Näherungsverfahren berechnen²⁵. Die Abbildung 18 lässt erkennen, dass im Mittelwert aller Städte rund 10 Prozent der Bedarfsgemeinschaften ausschließlich KdU-Leistungen erhalten. Besonders deutlich ist dieses Phänomen vor allem in den Städten zu beobachten, die einen sehr hohen Anteil an erwerbstätigen Alg-II-Beziehern haben (*Dresden*, *Leipzig*, *Rostock*) oder im Vergleich sehr hohe Mieten vorweisen (*München*, *Frankfurt*, *Stuttgart*). Im Vergleich zum Vorjahr ist sowohl der Anteil dieser Gruppe gestiegen (im Schnitt um 0,5 Prozent) als auch die absolute Anzahl dieser Bedarfsgemeinschaften (2,6 Prozent).

10% aller Bedarfsgemeinschaften erhalten ausschließlich KdU-Leistungen

²⁵ Dabei werden zum Stichtag alle BGen mit Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II in ein Verhältnis zu allen BGen mit Anspruch auf die Regelleistung gesetzt. Die Differenz gibt näherungsweise die Anzahl der BGen an, die ausschließlich Anspruch auf KdU-Leistungen haben.

ABBILDUNG 18 ANTEIL DER BEDARFGEMEINSCHAFTEN



Zur Steuerung der kommunalen Ausgaben gibt es sicherlich verschiedene Hebel, der stärkste Hebel dürfte jedoch in der Gesamtzahl der Leistungsempfänger liegen. Auch wenn detaillierte Analysen bei den Kosten pro Fall hier und dort noch Einsparpotenziale identifizieren könnten, liegt das größte Potenzial bei der Gesamtzahl – sinkt diese, bringt das die größten Einsparungen als z.B. ggü. der Senkung einer Mietobergrenze. Die daraus resultierende entscheidende Frage lautet entsprechend: Welche Möglichkeiten gibt es, diesen Wert aktiv zu beeinflussen? Damit befindet man sich in der fachlichen Diskussion um Zugangssteuerung, Integrationsstrategien und Arbeitgeberservice sowie die der angemessenen Personalausstattung. Die Kommunen müssen sich bewusst sein, dass ihre erheblichen Ausgabenvolumina im SGB II von den praktischen Antworten auf diese Fragen direkt beeinflusst werden.

4.1. Bundesbeteiligungen an den kommunalen Ausgaben für KdU

Der kommunale Anteil an den Gesamtausgaben der teilnehmenden Großstädte liegt entsprechend der Steigerungen in den Vorjahren auf einem ähnlich hohen Niveau des Vorjahres. Im Berichtsjahr erstattete der Bund hierfür den am Kennzahlenvergleich beteiligten Städten pauschal 26,4 Prozent (Baden-Württemberg/Stuttgart: 30,4 Prozent) der laufenden Leistungen für Unterkunft (24,5 Prozent) und Heizung (1,9 Prozent) im SGB II. Mit diesen Erstattungszahlungen wurden auch die kommunalen Aufwendungen für die zentrale Warmwasserversorgung (neuer Bedarf seit Januar 2011) abgegolten.

Kommunaler Anteil an den Gesamtausgaben für KdU auf Vorjahresniveau

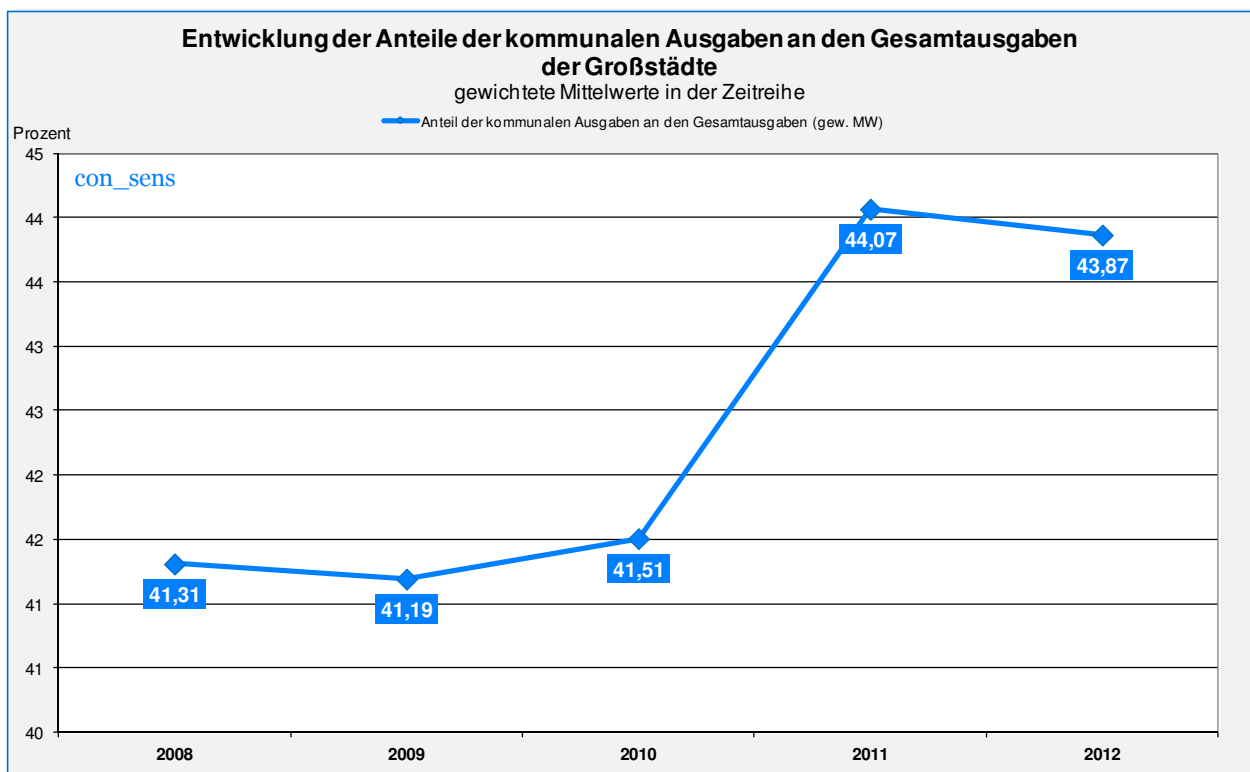
Weiterhin werden über zusätzliche Prozentpunkte die Aufwendungen für die Leistungen und die Verwaltungskosten im Bereich Bildung und Teilhabe

(SGB II und BKG) sowie die Aufwendungen für das Mittagessen in Horten und für die Schulsozialarbeit ausgeglichen. Insgesamt summierte sich so die Quote der Beteiligung des Bundes an den laufenden Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II in den Vergleichsstädten auf 35,8 Prozent (Baden-Württemberg/Stuttgart: 39,8 Prozent). Aktuell wird die Beteiligungsquote für die Leistungen im Bereich Bildung und Teilhabe (SGB II und BKG) jährlich an die tatsächlichen Ausgaben des jeweiligen Vorjahres angepasst.²⁶

In unterschiedlicher Ausprägung beteiligen sich auch die Länder an den Kosten der Unterkunft, überwiegend basierend auf den seit 2005 eingesparten Wohngeldzahlungen (Länderanteile).

Ohne Berücksichtigung der Refinanzierungsanteile von Bund und Ländern zeigt sich in der nachfolgenden Grafik jedoch eine interessante Entwicklung des kommunalen Anteils an den SGB II-Aufwendungen in den letzten 5 Jahren:

ABBILDUNG 19 ENTWICKLUNG DER ANTEILE DER KOMMUNALEN AUSGABEN AN DEN GESAMTAUSGABEN



Sehr deutlich wird hierbei der Anstieg des kommunalen Anteils von ca. 41,5 Prozent im Jahr 2010 auf ca. 44 Prozent in den beiden letzten Jahren. Hierfür dürften u.a. die Absenkung der – vom Bund getragenen – Beiträge zur Sozialversicherung sowie auch die Anrechnungssystematik beim Einkommen (zunächst auf die Bundesleistungen) verantwortlich sein.

²⁶ Siehe Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2013 - BBFestV 2013, vom 09.08.2013 (BGBl. I S. 3276)

5. Zusammenfassung und Ausblick

Im Jahr 2012 hat sich zwar die allgemeine positive wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik fortgesetzt, allerdings hat das Tempo deutlich abgenommen, die Auswirkungen dieser Verlangsamung sind direkt in den Städten zu spüren. So hat zwar weiterhin die Hilfebedürftigkeit im Schnitt aller Kommunen abgenommen. Aber die Reduzierung ist deutlich geringer ausgefallen und die Entwicklung in einigen konjunkturstarke Städte wie z. B. *Hamburg*, *Frankfurt* oder *Leipzig*, wo die Reduzierung der Hilfebedürftigkeit deutlich an Schwung abgenommen hat, könnte eine konjunkturelle Trendwende bzw. Wende im Abbau der Hilfebedürftigkeit anzeigen.

Aktuell erfreulich und positiv für die meisten Kommunen und die kommunalen Haushalte ist die sinkende Kostenbelastung entsprechend der gesunkenen Fallzahlen. Anzumerken ist jedoch, dass die aktuell geringeren kommunalen Gesamtausgaben noch die Steigerungen pro Fall kompensieren.

Doch trotz der insgesamt erfreulichen Entwicklung beim Abbau der Hilfebedürftigkeit in den letzten Jahren stehen die Städte folgenden zukünftigen Herausforderungen gegenüber:

- ▣ Ein großer Personenkreis der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II in den 16 Städten gehört zur Gruppe der Langzeitbezieher. Das heißt, dass viele SGB II-Beziehende trotz der guten Arbeitsmarktlage dauerhaft im SGB II-System verbleiben und/oder kein bedarfsdeckendes Einkommen erzielen konnten. Ziel muss daher sein diesen Kreis stärker in den Fokus der Bemühungen zu rücken und nach Möglichkeit diese Personen im Langzeitbezug wirksamer zu aktivieren und deren Integrationschancen zu erhöhen.
- ▣ Fast ein Drittel der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist bereits erwerbstätig, aber zusätzlich auf ergänzende Leistungen aus dem SGB II angewiesen. Ziel der Vermittlungsstrategie muss daher die bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit dieser offensichtlich arbeitsmarktnahen Personen sein – soweit es die Marktbedingungen zulassen („Equal Pay“). Sonst besteht auch für diese Personengruppe die Gefahr, Langzeitleistungsbezieher zu werden – oder zu bleiben.
- ▣ Die Zuwanderung von Menschen aus Südost-Europa und vermehrt aus Südeuropa, stellt die Kommunen in unterschiedlicher Ausprägung vor zukünftige Herausforderungen. Ab 2014 haben vor allem Zuwanderer aus Südost-Europa freien Zugang zum Arbeitsmarkt — und damit auch Ansprüche auf staatliche Unterstützung wie unter anderem die Leistungen des SGB II. Hier haben einige von der Zuwanderung besonders betroffene Großstädte wie *Dortmund*, *Duisburg* und *Köln* neben der ei-

gentlichen Problembewältigung ggf. bei den KdU erhebliche Aufwandssteigerungen zu befürchten.

- ▣ Angesichts eines enger werdenden Wohnungsmarkts mit entsprechend höheren Kosten bei Neuanmietungen, sind die Kommunen und Städte angehalten, Voraussetzungen und Sonderregelungen zu schaffen, um Personen, die im Bezug von SGB II-Leistungen bzw. generell im Transferleistungsbezug sowie auch die untere Einkommensgruppen stehen, ein bezahlbares Wohnen zu ermöglichen.

Angesichts der weiterhin großen Herausforderungen, die an die SGB II-Träger gestellt werden, müssen auch die Kommunen ihrer Verantwortung, sei es als Teil der gemeinsamen Einrichtung oder als zugelassener kommunaler Träger, gerecht werden. Dabei gilt es auch, rechtskreisübergreifende Strategien zu entwerfen und umzusetzen.

Im Kontext der sozialpolitischen Gesamtstrategie der Kommunen können die Darstellungen und Analysen wichtige Ansatzpunkte für die rechtskreisübergreifende Kooperation bieten, indem sie z. B. den Bedarf an präventiven Maßnahmen im Jugendbereich verdeutlichen, wie zum Beispiel, die genannten Maßnahmen der schulischen Berufsorientierung und der aktiven Gestaltung des Übergangs von der Schule in die Arbeitswelt.

Die bereits in vielen Städten angestoßene Kooperation der verschiedenen Leistungsträger des SGB II, SGB III und des SGB VIII für Jugendliche ist ein gutes Beispiel dafür.

6. Anhang: Erläuterung zur Methodik

Datenerhebung

Die verwendeten Einwohnerzahlen sind die der Melderegister und beziehen sich auf Einwohner mit Hauptwohnsitz am 31.12.2012. Bei den von con_sens zentral aus den statistischen Quellen der Bundesagentur für Arbeit erhobenen Daten für 2012 handelt es sich um revidierte Daten mit einer Wartezeit von drei Monaten.

Kennzahlen

Kernstück des Benchmarking ist ein Gerüst von Kennzahlen, das zusammen mit qualitativen Informationen fundierte Aussagen zur Stellung der einzelnen Städte im interkommunalen Vergleich liefern 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 Grundsicherung nach SGB II 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.

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 muss klar nachvollziehbar und eindeutig sein.

Steuerungs-
relevanz

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 Benchmarking jeweils für die verschiedenen Leistungsarten verwendet:

Dichte-Kennzahlen bezeichnen in diesem Kennzahlenvergleich in der Regel das Verhältnis von Leistungsbeziehern 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.

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

Ausgaben-
Kennzahlen

Bestandteil aller Grafiken, in denen die Kennzahlen dargestellt werden, ist meist der „gewichtete Mittelwert“. Bei der Berechnung des einfachen arithmetischen Mittels fließen die Werte aller Städte ungeachtet deren Größe gleichmäßig in den Mittelwert ein. Die an der Zahl der Einwohner gemessene Größe einer Stadt stellt jedoch ein wichtiges soziostrukturelles Differenzierungsmerkmal dar. Der gewichtete Mittelwert berücksichtigt dies, indem große Städte mit größerem Gewicht einfließen als kleinere.

Gewichteter
Mittelwert

Das arithmetische Mittel wird gebildet, indem die Dichte-Werte der Städte summiert und durch ihre Anzahl geteilt werden. Der gewichtete Mittelwert wird demgegenüber, anhand des Beispiels der Berechnung von Ausgaben pro Bedarfsgemeinschaft, folgendermaßen gebildet: Im Zähler steht die Summe aller Ausgaben sämtlicher Teilnehmer, 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. Ergebnis: Große Städte wie Berlin beeinflussen den GMW stärker als kleinere.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten gibt, ein gewichtetes Mittel zu berechnen.