



Zentrale.S-Bundeskongress@arbeitsagentur.de

04 .Oktober 2007
Telefon: 0611/31 5449
Telefax: 0611/31 3951
E-Mail: julia.brennecke@wiesbaden.de

Dr. Julia Brennecke, Abteilung Grundsatz und Planung im Amt für Soziale Arbeit der Landeshauptstadt Wiesbaden

Controlling SGB II in der Stadt Wiesbaden – Aufbau und Funktionalitäten

Forum „Controlling ein modernes Managementinstrument im SGB II“ beim Bundeskongress SGB II am 01./02. Oktober 2007

Vorbemerkung

Der Beitrag gibt einen Einblick in die Praxis des Controllings zum SGB II bei der Stadt Wiesbaden. Wiesbaden ist mit 275.000 Einwohnern die größte optierende Stadt; von ihr werden knapp 15.000 Bedarfsgemeinschaften mit etwa 30.000 Hilfebedürftigen betreut. Anders als die ARGE n unterliegen die Optionskommunen nicht der Steuerung und der Leistungsmessung durch die BA. Aber natürlich wird auch in den Optionskommunen gesteuert und kontrollt und die Standards, die seitens der BA für die ARGE n oder durch das BMAS in den „SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche“ gesetzt wurden, schlagen sich auch im Controlling der Optionskommunen nieder.

1. Aufbau und Funktionalitäten des SGB II-Controlling bei der Stadt Wiesbaden

Controlling ist Steuerungsunterstützung und deshalb leiten sich Aufbau und Funktionalitäten des Controllings bei der Stadt Wiesbaden aus dem Steuerungskreislauf ab (FOLIE 1).

Das Controlling setzt an drei Punkten an: der Analyse der Ausgangssituation, der Zielerfolgskontrolle und der Rückkopplung der Ergebnisse. Wiesbaden legt besonderen Wert auf den ersten Punkt, die **Analyse der Ausgangssituation**, der Entwicklungen und der Wirkungszusammenhänge im SGB II. Dahinter steht die Hypothese, dass nur wirkungsvoll

gesteuert werden kann, wenn die im SGB II ablaufenden Prozesse bekannt sind. Und da gibt es noch manchen Analysebedarf im SGB II.

Als Kern des Controllings gilt gemeinhin die „**Zielerfolgskontrolle**“. Sie beinhaltet mehr als einen reinen Soll-Ist-Vergleich. Im Rahmen des Controllings müssen zunächst einmal die Ziele operationalisiert, also messbar gemacht werden, und es müssen die zugehörigen Daten aus den DV-Verfahren gewonnen werden. Denn nur wenn das Ziel wirklich adäquat operationalisiert werden konnte und die Daten zum IST-Zustand auch valide sind, macht eine Zielerfolgskontrolle wirklich Sinn.

Auch die **Rückkopplung der Controllingergebnisse** an die strategische und operative Führung ist eine nicht zu unterschätzende Aufgabe des Controllings.

Vor diesem Hintergrund unterscheidet die Stadt Wiesbaden drei unterschiedliche Aufgabenbereiche und Funktionalitäten im Controlling (FOLIE 2):

1. Die Herstellung von **Transparenz zu Entwicklungen und Arbeitsergebnissen im SGB II** mit den Instrumenten: Berichtswesen, Benchmark und Finanzcontrolling,
2. den Bereich der **Zielerfolgskontrolle** mit der Operationalisierung, Messung und Nachhaltung der Ziele sowie
3. **Analysen/Sonderuntersuchungen**, die sich mit konkreten Fragestellungen auseinandersetzen und Hintergründe analysieren. Derzeit wird beispielsweise untersucht, wer von den Wiesbadener SGB II-Empfänger/innen in den Arbeitsmarkt integriert werden konnte, welche Strukturmerkmale sie im Vergleich zu den Hilfebedürftigen ohne Integration haben und wie nachhaltig ihre Arbeitsmarktintegration gewesen ist.

Im Blickpunkt der Optionskommunen steht darüber hinaus die **sozialräumliche Dimension** des SGB II. Denn Quartiere mit einem hohen Anteil von SGB II-Empfängern in der Bevölkerung sind häufig auch Quartiere mit besonderen Risiko- und Bedarfslagen, die mitunter der besonderen Intervention durch kommunale Sozialpolitik bedürfen, sei es durch besondere infrastrukturelle Angebote, der Vernetzung von sozialen Diensten auf der Stadtteilebene oder auch stadtteilbezogenen Projekten im Bereich der Beschäftigungspolitik.

Lust but not least bewegt sich Controlling auch auf der Ebene des **Datenmanagements**. Controlling erfordert verlässliche Datengrundlagen und das Controlling kann immer nur so gut sein wie die Daten, die ihm zugrunde liegen. Deshalb hat der Controller einerseits sicherzustellen, dass die Leistungsprozesse im SGB II ordentlich und nach einheitlichen Standards in den DV-Verfahren dokumentiert werden, andererseits muss er aber auch die Validität der Daten verantworten. Bei der Bereitstellung bundesweiter Daten zum SGB II steht dieser Anspruch derzeit noch häufig im Konflikt zur Erfüllung des Informationsbedarfs.

2. Ausgewählte Bausteine des SGB II-Controllings bei der Stadt Wiesbaden

2.1 Wiesbadener Geschäftsbericht zum SGB II

Der Wiesbadener Geschäftsbericht zum SGB II wird monatlich für die Führungsebene und vierteljährig – mit einer Kommentierung versehen - für die Politik erstellt. Entwicklungen und Arbeitsergebnisse im SGB II sollen mit dem Bericht zeitnah dokumentiert werden. Der Geschäftsbericht gliedert sich in die in FOLIE 3 dargestellten Bereiche. Das Inhaltsverzeichnis mag dem Programm der sog. amtlichen Statistik zum SGB II ähneln. Die Optionskommunen haben allerdings den Vorteil, dass sie ihre prozessproduzierten Daten selbst auswerten können und zwar vor dem Hintergrund des Informationsbedarfs, der vor Ort besteht. Dass dieser Informationsbedarf über die von der BA publizierten Daten zum SGB II hinausgeht, soll am Beispiel der Fallzahlentwicklung deutlich gemacht werden.

Die BA veröffentlicht monatlich aktuelle Daten zur Zahl und zur Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaften und der Hilfeempfänger. In den SGB II-Kennzahlen findet man zudem mit den Kennzahlen B2 und B3 Indikatoren, die die Veränderung der Fallzahlen gegenüber dem Vorjahresmonat darstellen. Wiesbadener Kommunalpolitiker lesen das häufig so, dass SGB II-Träger, die einen Rückgang der Fallzahlen verbuchen können, erfolgreicher sind als andere, und unterstellen damit implizit, dass die Fallzahlen im SGB II steuerbar seien.

Die Veränderung der Fallzahl zwischen zwei Stichtagen ist aber ja nur das Ergebnis von zwei Komponenten, nämlich der Zu- und der Abgänge im SGB II. Für das Controlling bedeutet dies, dass die steuerungsrelevante Information nicht die Veränderung der Fallzahlen ist sondern die Frage, wer das SGB II verlässt und wer neu in das Sozialleistungssystem kommt.

Der Wiesbadener Geschäftsbericht zum SGB II beobachtet daher monatlich die Struktur der Neuzugänge im SGB II, z.B. nach dem Typus der Bedarfsgemeinschaft oder auch dem Vorhandensein von Erwerbseinkommen (FOLIE 4). Es zeigt sich, dass derzeit rd. 66 % der Neuzugänge ins SGB II Alleinstehende sind und die Zahl der neu hinzugekommenen Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbseinkommen deutlich zurückgegangen ist. In 2006 war das noch anders: Da wurden die Neuzugänge durch größere Familien mit Kindern geprägt, deren Erwerbseinkommen nicht ausreichte, um die Mieten auf dem Wiesbadener Wohnungsmarkt zu bezahlen. Nun ist die Situation also anders – und das erfordert dann auch andere Handlungsansätze im Fallmanagement.

2.2 Zielerfolgskontrolle

2.2.1 Aktivierungsquote

Der Aktivierungsquote wird derzeit große Aufmerksamkeit geschenkt. Das dürfte damit zu tun haben, dass sowohl für die ARGEn wie auch für die Optionskommunen noch keine belastbaren und vergleichbaren Daten zur Integrationsquote in den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und daher erst einmal die Aktivierungsquote als Erfolgsmaßstab für das Handeln im SGB II herhalten muss.

Die BA definiert als Aktivierungsquote die Zahl Maßnahmenteilnehmer am monatlichen BA-Stichtag im Vergleich zu den zu integrierenden eHb's (= Arbeitslosen + Maßnahmenteilnehmer).

Wiesbaden ist nicht glücklich über diese Definition, glauben wir doch, dass das Ziel der Aktivierung eines eHb nicht alleine durch die Teilnahme an einer Fördermaßnahme erreicht wird sondern genauso gut, wenn nicht sogar besser, durch die Beendigung einer allgemeinbildenden Schule mit Erwerb eines Schulabschlusses bzw. durch die Arbeitsmarktteilhabe, d.h. die Beibehaltung oder Aufnahme einer Erwerbstätigkeit während des SGB II-Bezuges.

Im Wiesbadener Controlling werden daher zwei Aktivierungsquoten ausgewiesen (FOLIE 5): Die **Aktivierungsquote 1** bezieht die Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, in Erwerbstätigkeit oder mit Schulbesuch auf alle eHb's. In diesem Sinne sind in Wiesbaden

derzeit knapp 82 % aller unter 25jährigen aktiviert und etwas unter 50 % der 25jährigen und Älteren.

Die **Aktivierungsquote 2** entspricht der BA-Definition, allerdings steht hier im Zähler die Zahl der Maßnahmenteilnehmer im Berichtsmonat und nicht am Berichtsstichtag. Es erscheint uns nämlich unsinnig, Fördermaßnahmen nur dann statistikrelevant werden zu lassen, wenn sie am BA-Stichtag laufend sind. Diese „Aktivierungs“quote lag im August bei 33,2 % für alle eHb und bei 49,2 % für die unter 25jährigen.

Im Rahmen des Controllings stellt sich dann die Frage, ob das viel oder wenig ist. Als Vergleichsmaßstab können die „SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche“ herhalten, darunter im Falle Wiesbadens die ARGE n Stadt Darmstadt und Stadt Offenbach, weil sie im Rahmen der Evaluation nach § 6c der hessischen Landeshauptstadt als Referenzargen zugewiesen wurden (FOLIE 6). Der Blick auf die SGB II-Kennzahlen zeigt zunächst eine niedrigere Aktivierungsquote für Wiesbaden als die im Geschäftsbericht ausgewiesene. Das hat nicht nur mit dem unterschiedlichen Messkonzept zu tun (Stichtagsbetrachtung vs. Berichtsmonat) sondern geht auch darauf zurück, dass in den SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche die Berufsausbildung Benachteiligter nach § 16 Abs. 1 und die BVB-Maßnahmen nicht als arbeitsmarktpolitische Maßnahme gezählt werden.

Unter dem Aspekt des Benchmarks wird deutlich, dass die Aktivierungsquote in Darmstadt etwa halb so hoch liegt wie die in Wiesbaden und die Offenbacher bei den Jugendlichen ganz andere Dimensionen erreicht.

Es erscheint schwierig, mit dieser Information etwas anzufangen. In Offenbach liegt die Aktivierungsquote für die unter 25jährigen wohl so hoch, weil wesentliche Teile des Fallmanagements für Jugendliche von einem externen Träger erbracht werden und dies als arbeitsmarktpolitische Maßnahme gewertet wird. In Darmstadt scheint die Eingliederungsstrategie nicht auf Aktivierung zu setzen. Ob diese Strategie letztendlich erfolgreicher ist als die Offenbacher oder Wiesbadener vermag man aufgrund der SGB II-Kennzahlen nicht zu sagen. Denn Aktivierung ist ja nur ein Instrument der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ und sie ist immer nur Mittel zum Zweck, nämlich der Herstellung von Beschäftigungs- und Integrationsfähigkeit.

In Wiesbaden ist die Aktivierung für bestimmte Bewerbertypen Teil der Eingliederungsstrategie im Fallmanagement, und dementsprechend werden hier auch Soll-

Größen bzw. Zielwerte gebildet (FOLIE 7). Die Zielwertbildung erfolgt also nicht pauschal sondern in Abhängigkeit von der Kundengruppe. So sollen von B-Bewerbern monatlich 25 %, von den C- und D-Bewerbern 30 % an einer Eingliederungsmaßnahme teilnehmen.

2.2.2 Integrationsquote in den Arbeitsmarkt

Es dürfte allgemeiner Konsens bestehen, dass das im SGB II verankerte Ziel der Integration von Hilfebedürftigen in den Arbeitsmarkt über eine **Integrationsquote** gemessen werden sollte. Aber auch hier stellt sich die Frage, was gemessen wird und wie wird gemessen. Und dann kommt wieder das Controlling ins Spiel. Wiesbaden unterscheidet drei Formen der Arbeitsmarktintegration (FOLIE 9):

- Aufnahme bzw. Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung **ohne** Ende des SGB II-Bezuges
- Ausweitung eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung **ohne** Ende des SGB II-Bezuges
- Abgänge in den Arbeits-/Ausbildungsmarkt **mit** Ende des SGB II-Bezuges.

Festgemacht wird der Tatbestand einer Integration allerdings nicht an einem „Statistik-Klick“ eines Fallmanagers oder Leistungssachbearbeiters sondern die Integrationen werden in Wiesbaden ganz bewusst auf der Ebene der Zahlbarmachungsdaten ermittelt. Gibt es im lfd. Monat ein Erwerbseinkommen, aber nicht in den beiden vorhergehenden Monaten, wird vom Tatbestand einer Arbeitsmarktintegration ohne Ende des SGB II-Bezuges ausgegangen.

Die zweite Konstellation „Ausweitung einer geringfügigen Beschäftigung“ in eine „SV-Beschäftigung“ wird dann als gegeben angesehen, wenn zwei Monate lang ein Erwerbseinkommen unter 400 € vorlag und dieses dann auf über 400 € gesteigert werden konnte. Die Zählung einer Arbeitsmarktintegration mit Bezugsende im SGB II setzt schließlich die physische Beendigung eines Falls wg. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit voraus.

Die Kriterien sind ziemlich streng und führen insgesamt zu einer Unterschätzung der Arbeitsmarktintegrationen. Dafür werden im Rahmen des Controllings aber „tatsächliche“ Integrationen und nicht „gefühlte“ ausgewiesen. Im Jahr 2006 konnte die Landeshauptstadt auf der Basis der Zahlbarmachungsdaten knapp 6.000 Integrationen von Hilfebedürftigen in den Arbeitsmarkt verbuchen, davon allerdings nur 19 % Arbeitsmarktintegrationen, die auch zu einem Ausscheiden aus dem SGB II-Bezug geführt haben. Dieser Anteil soll gesteigert

werden. Dazu wurde allerdings kein Soll-Wert gebildet, wie es ja etwa die BA für die ARGEn mit einem recht elaborierten Quantilsmodell macht. Für uns besteht das Problem bei der Soll-Größen-Bildung darin, dass wenig Anhaltswerte bestehen wie aufnahmefähig der Wiesbadener Arbeitsmarkt im Bereich der Einfach Tätigkeiten ist. Eine empirische Lösung in der Form „Vorjahreswert + x %“ birgt die Gefahr von unerwünschten „Nebenwirkungen“, etwa in der Form, dass arbeitsmarktnahe Kunden zu schnell Eingliederungszuschüsse erhalten.

2.2.3 Nachhaltigkeit der Arbeitsmarktintegration

Der Gesetzgeber hat im SGB II auch das Ziel einer möglichst **nachhaltigen Arbeitsmarktintegration** ausgegeben. Um überhaupt einen Anhaltspunkt zu gewinnen, wie nachhaltig die Arbeitsmarktintegrationen der Wiesbadener SGB II-Empfänger sind, wurde im Rahmen einer Sonderuntersuchung über einen neunmonatigen Untersuchungszeitraum eine Verbleibsanalyse der in den Arbeitsmarkt integrierten Hilfeempfänger durchgeführt (FOLIE 10). Dabei wurde zunächst analysiert, ob die Hilfeempfänger, die in den Arbeitsmarkt so integriert werden konnten, dass ihr SGB II-Bezug beendet wurde, drei, sechs oder neun Monate später noch ohne SGB II-Leistungen waren. Die ersten empirischen Ergebnisse zeigen, dass 90,4 % der insgesamt untersuchten 990 Integrationen mit Bezugsende auch noch drei Monate später frei von SGB II-Leistungen waren. Nach sechs Monaten sind knapp 20 % der Integrierten ins SGB II zurückgekehrt, danach hat bleibt der Wert konstant.

Bei den Wiesbadener Hilfeempfängern, die in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten, ohne allerdings das Leistungssystem zu verlassen, waren nach drei Monaten 13,3 % ohne Leistungen, nach sechs Monaten 19,2 % und nach neun Monaten 22,6 %.

Vergleichswerte für andere Kommunen liegen leider nicht vor, so dass die Bewertung der Nachhaltigkeit zunächst offen bleiben muss. Als nächstes sollen die Verbleibsdaten nach Eingliederungsmaßnahmen untersucht werden.

2.2.3 Finanzcontrolling Eingliederungsleistungen

Wesentlicher Bestandteil eines jedes Controllings ist das Finanzcontrolling. FOLIE 9 zeigt einen Ausschnitt aus dem Wiesbadener Finanzcontrolling zu den Eingliederungsleistungen. Am Anfang des Jahres wird in Wiesbaden ausgehend von der Bedarfslage der Hilfeempfänger und der Wirksamkeit einzelner Förderleistungen (soweit sie einschätzbar ist), das Eingliederungsbudget auf einzelne Maßnahmenbündel runter gebrochen und

entsprechende Kostenarten beplant. Im Laufe des Jahres wird dann monatlich für jede Kostenart beobachtet, wie sich die Ausgaben und die Bindungen entwickeln. Die Abschätzung der Mittelbindungen ist dabei immer wieder eine Herausforderung, weil ja nicht alle Maßnahmen bis zum vorgesehenen Ende besucht werden – mit der Folge, dass das Budget maßnahmenartspezifisch überplant werden kann. Die Höhe der Überplanung ergibt sich aus den maßnahmen- und trägerspezifischen Abbruchquoten. Steuerungsrelevant sind letztendlich die freien Mittel pro Kostenart, die sich aus der Differenz zwischen der Summe von Ausgaben plus Bindungen – dem IST – und der Planung – dem SOLL – ergeben.

3. Ausblick: An welchen Stellen wird das Wiesbadener Controlling weiter ausgebaut?

FOLIE 11 zeigt, an welchen Stellen das SGB II-Controlling bei der Stadt Wiesbaden weiter entwickelt werden soll:

- Es gibt im SGB II noch keine harten Indikatoren zur Wirksamkeit der Leistungsprozesse und der einzelnen Förderinstrumente. Angesichts der zunehmend geringer werdenden Handlungsspielräume im Eingliederungsbudget aufgrund der steigenden Mittelbindungen kann es künftig sein, dass bei Durchführung von Maßnahme A die Maßnahmen B und C entfallen müssen. Dann stellt sich aber besonders brisant die Fragen nach dem Nutzen und den Opportunitätskosten einzelner Förderleistungen.
- Das SGB II ist sowohl ein Fürsorgegesetz als auch ein Arbeitsmarktgesetz. In den bisherigen Controllingssystemen ist der Aspekt der Fürsorgeleistung unterbewertet. Hier geht es sicherlich nicht nur darum, wie lange der Zeitraum für die Bescheidung eines Neuantrages ist, sondern das Controlling muss die Thematik der sozialen Teilhabe von Menschen mit geringen materiellen Ressourcen abbilden.
- Zweifellos steht das Thema „Messung von Integrationsfortschritten“ auf der Agenda. Ziel sollte es sein, die im Rahmen des Fallmanagements anfallenden Daten zu nutzen und keine neuen umfangreichen Datenkonzepte zu entwickeln.
- Schließlich sehen wir es als notwendig an, dass sich die spezifischen Produkte und Lösungswege der zKT sich stärker im Controlling widerspiegeln. Dazu sollen als nächstes die flankierenden sozialintegrativen Leistungen systematisiert und ihre Inanspruchnahme durch einzelne Empfängergruppen verfolgt werden.

Der Aufbau eines Controllings ist ein langwieriger Prozess. Es besteht einerseits die Gefahr der Übersteuerung, andererseits die Gefahr, dass das Controlling sich zu weit von den wirklich wichtigen Fragestellungen im SGB II entfernt und vorschnell Schlussfolgerungen zieht. Auch hier gilt es zu steuern!