

Zur Festlegung der Höhe der Eingliederungsleistungen für Bezieher von Leistungen nach dem SGB II und der hierfür notwendigen Personal- und Verwaltungsaufwendungen sowie zu einem regionalen Verteilungsmodus für das Jahr 2005

Die Entschlüsse des deutschen Bundestages sowie des Bundesrates fordern bei der Gestaltung der Optionsmöglichkeit für die Kommunen „eine faire und gleichberechtigte Lösung ... die sicherstellt, dass die optierenden Kommunen nicht gegenüber den Agenturen für Arbeit benachteiligt werden“.

Die Kriterien für die Höhe sowie für die Zuweisungsmodalitäten der Mittel für Eingliederungsleistungen und für Personal und Verwaltung müssen grundsätzlich für alle Träger gleich sein. Gleichzeitig muss aber auch der Grundsatz gelten, dass es keine Besserstellung optierender Kommunen gegenüber vergleichbaren Agenturen bzw. örtlichen Arbeitsgemeinschaften geben kann.

Im folgenden soll dargelegt werden, wie dieser Teil der Entschlüsse konkret umgesetzt werden kann:

- In einem ersten Schritt sind die notwendigen Parameter (Rechengrößen) zur Festlegung eines Budgets – zunächst differenziert nach Eingliederungsleistungen einerseits und Personal- und Verwaltungsaufwendungen andererseits - festzulegen
- Auf dieser Grundlage können in einem zweiten Schritt die notwendigen Teil-Budgets bzw. ein Gesamtintegrationsbudget ermittelt werden.
Diese fließen in die Aufstellung des Bundeshaushalts 2005 ein; eine Anpassung im Laufe eines Haushaltsjahrs ist nicht vorgesehen.
Hinweis: An dieser Stelle ist im übrigen darauf hinzuweisen, dass Festlegungen auf dieser Grundlage selbstverständlich unter dem Vorbehalt der Zustimmung der parlamentarischen Gremien stehen.

– beide genannten Schritte werden unter I. dargelegt –
- In einem dritten Schritt wird es notwendig, die ermittelten Budgets auf die regionalen Einheiten (Agenturen für Arbeit bzw. örtliche Arbeitsgemeinschaften; Kommunen) zu verteilen; hierfür sind geeignete Indikatoren festzulegen;
- Überlegungen hierzu werden unter II. dargestellt -
- In einem vierten Schritt werden – hier zunächst nicht weiter diskutiert - Regelungen zu treffen sein, wie die Rechnungslegung über die verausgabten Mittel – sowohl passive wie auch hier im Vordergrund stehende aktive – gestaltet werden soll. Grundsätzlich wird dies Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit sein. Im Gesetzgebungsverfahren wird dafür Sorge getragen, dass die jeweiligen Träger, also auch optierende Kommunen, der Bundesagentur die hierfür notwendigen Daten zur Verfügung stellt.

I. Zur Höhe der Leistungen

A Eingliederungsleistungen

Die Ableitungen basieren auf dem Endbericht der AG „Arbeitslosenhilfe / Sozialhilfe (Seite 26 ff, insb. Tab. 5).

(1) Kosten je Teilnehmermonat

Es sind zwei Gruppen von Hilfebedürftigen getrennt zu betrachten:

- einerseits jugendlicher Hilfebedürftiger (15 bis 24 Jahre) und
 - andererseits die übrigen Hilfebedürftigen (25 bis 64 Jahre),
- weil § 3 SGB II vorschreibt, dass jedem Erwerbsfähigen unter 25 Jahren vorrangig ein Arbeitsplatz, Ausbildungsplatz oder Eingliederungsmaßnahme anzubieten ist

Für beide Teilgruppen lassen sich auf der Grundlage des Endberichts durchschnittliche Kosten pro Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (reine Maßnahmekosten) ermitteln, die für die weitere Rechnung zugrundegelegt werden.

Hochrechnung: Für die Jahre 2003 bis 2005 kann mit einer jährlichen Kostensteigerung von etwa 1 % gerechnet werden. Für das Jahr 2005 ergibt sich daraus als Rechengröße folgender durchschnittlicher jährlicher Eingliederungsaufwand:

Eingliederungsaufwand pro Teilnehmer	2002	2005
15 bis 24-jährige	7.633	7.862
25 bis 64-jährige	8.202	8.448
Alle	8.087	8.330

(2) Aktivierungsquoten

Nicht allen Beziehern der Grundsicherung wird ein Angebot zur Teilnahme an einer Eingliederungsmaßnahme zu machen sein. Nicht für alle wird dies zudem sinnvoll sein – eine Alternative kann z.B. die intensive Betreuung und Beratung durch die persönlichen Berater („Fallmanager“) im Job Center und die Herstellung von Kontakten zu potentiellen Arbeitsgebern sein.

Auf der Grundlage der Überlegungen im Endbericht der AG wird deshalb für die beiden Teilgruppen von folgenden Aktivierungsquoten (Verhältnis von Teilnehmern an Maßnahmen zur Gesamtzahl der Teilgruppe) ausgegangen:

Jugendliche Hilfebedürftige (15 bis 24-jährige): 52 %
die relativ hohe Aktivierungsquote bei Arbeitssuchenden bis 25 Jahre ist vor dem Hintergrund des unter (1) genannten gesetzlichen Auftrags notwendig; sie entspricht den Überlegungen der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe / Sozialhilfe“

übrige Hilfebedürftige (25 bis 64-jährige): 23 %
 aus Recherchen, die im Endbericht der AG dargestellt wurden, hat sich für bisherige
 Bezieher von Arbeitslosenhilfe eine durchschnittliche Aktivierungsquote von 21 % ergeben,
 diese wird im Startjahr des neuen Leistungssystems leicht angehoben.

gesamte Zielergruppe: 26 %

(3) Zahl der Empfänger

Für das Basisjahr 2002 ist von einer Zahl von 2,05 Mill. Bedarfsgemeinschaften bzw. 2,76
 erwerbsfähigen Erwachsenen (davon rd. 330.000 im Alter zwischen 15 und 24) auszugehen.
 Diese Zahlen stimmen nicht mit dem Endbericht überein, da entgegen den dort getroffenen
 Annahmen etwa 63.000 Bedarfsgemeinschaften entfallen, die Kinderzuschlag erhalten
 (der Kinderzuschlag wurde erst im Gesetzgebungsverfahren in das Reformkonzept
 integriert).

Hochrechnung: Im Jahr 2005 rechnet das BMWA mit 3,08 Mio. erwerbsfähigen
 Arbeitssuchenden (in 2,27 Mio. Erwerbsgemeinschaften). Von diesen Erwerbsfähigen
 dürften etwa 380.000 eine Erwerbstätigkeit über 15 Stunden haben, so dass 2,7 Mio.
 erwerbsfähige Personen verbleiben, davon 367.000 im Alter von 15 bis 24 Jahren.

Unterstellt wurde bei der Hochrechnung, dass im Jahr 2005 die Zahl der ALHI-Empfänger
 ohne Reform eine Höhe von 1,90 Mio. erreichen würde und dass die Effizienzgewinne im
 Durchschnitt des Jahres 2005 7,5 % betragen werden.

Anmerkung: für die 380.000 Erwerbsfähigen, die bereits mehr als 15 Stunden in der Woche
 arbeiten, wird im folgenden trotz allem unterstellt, dass zumindest ein kleiner Teil von ihnen
 der Hilfestellung in Form von Trainings- oder Qualifizierungsmaßnahmen bedarf.

(4) Gesamtaufwand

Der notwendige Eingliederungsaufwand ist wiederum getrennt für die Gruppen der
 jugendlichen und der übrigen Hilfebedürftigen zu ermitteln:

- Für jugendlichen Hilfebedürftige kann – wie oben dargelegt – eine Aktivierungsquote
 von rd. 52 % wegen des genannten gesetzlichen Auftrags nicht unterschritten werden.
 Bei einem durchschnittlichen jährlichen Aufwand von 7.862 € pro Maßnahmeteilnehmer
 in dieser Personengruppe werden somit rd. 1,50 Mrd. € an Eingliederungsmitteln
 benötigt.
- für die übrigen Hilfebedürftigen (25 bis 64-jährige) wird eine Aktivierungsquote von ca.
 23 % angenommen. Unter dieser Prämisse müssten – bei einem durchschnittlichen
 jährlichen Aufwand von 8.448 € pro Maßnahmeteilnehmer in dieser Personengruppe –
rd. 4,48 Mrd. € an Eingliederungsmitteln eingesetzt werden
- für die 380.000 Erwerbsfähigen, die bereits mehr als 15 Stunden in der Woche arbeiten,
 werden bei einer Aktivierungsquote von 2 % (im wesentlichen für berufsbegleitende
 Qualifizierung) – ebenfalls einen durchschnittlichen jährlichen Aufwand von 8.448 € pro
 Maßnahmeteilnehmer unterstellt – rd. 0,06 Mrd. € an Eingliederungsmitteln reserviert.

Insgesamt müssen daher für 2005 Ausgaben für Eingliederungsleistungen in Höhe von 6,05 Mrd. € vorgesehen werden.

Nachrichtlich:

Umgelegt auf alle Hilfebedürftigen bzw. Bedarfsgemeinschaften bedeutet dies rechnerisch jährliche Eingliederungspauschalen

von 1.971 € pro erwerbsfähigem Erwachsenen, bzw.
von 2.671 € pro Bedarfsgemeinschaft.

B Personal und Verwaltung

Auch hier ist Ausgangspunkt wiederum der Endbericht der AG „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ (Seite 29 ff bzw. Anhang H – Seite A78 ff).

(1) Personal- und Verwaltungskosten pro Beschäftigten

Im Endbericht wurden auf der Grundlage von Informationen der BA sowie aus den Kommunen die bisherigen Personal- und Verwaltungskosten pro Beschäftigten für den Bereich der BA mit 64.500 € p.a. ermittelt.

Höchrrechnung: Für die Jahre von 2003 bis 2005 kann von einer jährlichen Steigerung der Personal- und Verwaltungskosten pro Beschäftigten von 1,5 % ausgegangen werden. Für 2005 wären somit als Rechengröße Kosten pro Beschäftigten in Höhe von rd. 67.400 € anzusetzen.

(2) Aufteilung Front Office und Back Office

Anhand von Erfahrungswerten der Kommunen mit Personalansätzen im Bereich von Job Centern und Modellsozialämtern wurde im Endbericht für den Bereich Betreuung und Vermittlung (Front Office) ein Betreuungsschlüssel (Betreuer pro Bedarfsgemeinschaft) von 1:75 als Zielgröße festgelegt. Hiervon ist weiter auszugehen. Wegen des erst anlaufenden Aufbauprozesses bei den Trägern der neuen Leistungen wird die Zielgröße aber vermutlich nicht ab dem ersten Tag erreichbar sein.

Für den Querschnittsbereich der Leistungsberechnung und allgemeinen Verwaltung (Back Office) kann dagegen davon ausgegangen werden, dass u.a. durch die verstärkte Nutzung von IT und andere Maßnahmen Effizienzsteigerungspotentiale realisierbar sind, die zumindest mittelfristig in diesem Bereich ein „Betreuungsverhältnis“ von 1:140 bis 1:150 erreichbar erscheinen lassen. Kurzfristig werden allerdings auch diese Potentiale nur teilweise ausschöpfbar und gerade in der Umstellungsphase erhöhte Kapazitäten in der Gewährung der passiven Leistungen erforderlich sein.

(3) Gesamtaufwand

Für die Berechnung des notwendigen Gesamtaufwandes wird im Hinblick auf die Betreuungsschlüssel zunächst von der Realisierung der Zielgrößen 1:75 im Front Office und 1:140 im Back Office ausgegangen.

Angesichts der unter (2) angestellten Überlegungen, dass die entsprechenden Voraussetzungen in den Jahren 2004 und 2005 erst allmählich geschaffen werden müssen, wäre aber für das Jahr 2005 – bei gleichem Gesamtaufwand – auch eine andere Aufteilung zwischen den Kostenblöcken „Front Office“ und „Back Office“ denkbar. Auch bei einem weniger ehrgeizigen Betreuungsverhältnis im Front Office wäre gegenüber der gegenwärtigen Situation in den Agenturen für Arbeit ein großer Fortschritt erzielt.

Bei für das Jahr 2005 erwarteten etwa 2.265 Mio. Bedarfsgemeinschaften in der Grundsicherung (s.o.) müssen auf der Grundlage eines Betreuungsschlüssel von 1:75 im Front Office etwa 30.000 Beschäftigte eingesetzt werden. Ein Betreuungsschlüssel von 1:140 im Back Office bedeutet einen Personalbedarf von rd. 16.000 Beschäftigten. Insgesamt besteht also Bedarf an rd. 46.000 Beschäftigten.

Bei jährlichen Kosten pro Beschäftigten von 67.400 € beträgt der notwendige Gesamtaufwand für Personal und Verwaltung somit 3,1 Mrd. €.

Nachrichtlich:

Umgelegt auf alle Hilfebedürftigen (3,08 Mio.) bzw. Bedarfsgemeinschaften (2,26 Mio.) bedeutet dies rechnerisch jährliche Verwaltungskostenpauschalen

von 1.007 € pro erwerbsfähigem Erwachsenen, bzw.
von 1.369 € pro Bedarfsgemeinschaft.

C Vorschlag einer Gesamtpauschale bzw. eines Gesamtbudgets

Überlegungen, den Trägern der Leistungen nach dem SGB II eine möglichst große Flexibilität bei der Gestaltung von Eingliederungsstrategien einzuräumen und ihnen gleichzeitig Anreize zum effizienten Einsatz der Mittel zu geben, legen es nahe, lediglich eine gemeinsame Pauschale für Eingliederungsleistungen und Personal- und Verwaltungskosten bzw. ein gemeinsames Budget hierfür vorzusehen (Integrationsbudget).

Für das Jahr 2005 hätte ein solches Integrationsbudget eine Höhe von 9,15 Mrd. €.

Umgelegt auf alle Hilfebedürftigen bzw. Bedarfsgemeinschaften ergäben sich daraus rechnerische Integrationskostenpauschalen

von 2.978 € pro erwerbsfähigem Erwachsenen, bzw.
von 4.040 € pro Bedarfsgemeinschaft.

II. Zum regionalen Verteilungsmodus

Vorbemerkung:

Die nachfolgenden Überlegungen gehen zunächst auf mögliche Wege bei der regionalen Verteilung von Eingliederungsleistungen ein, bei denen sicherlich besondere strukturelle Indikatoren der einzelnen Regionen (Agenturbezirke; Kreise) zu berücksichtigen sind. Hinsichtlich der Verteilung der Mittel für Personal und Verwaltung wäre es sicher sinnvoll und ausreichend, die Mittel nach der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu verteilen. Sollte allerdings dem Vorschlag gefolgt werden, ein Gesamtbudget (Integrationsbudget) zu bilden, so wären in diesem Fall zweifelsohne die ggf. komplexeren Zuweisungsmodalitäten bei den Eingliederungsleistungen für ein solches Gesamtbudget anzuwenden.

(1) Nach § 46 SGB II kann der Bund festlegen, nach welchen Maßstäben die Mittel für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit auf die Agenturen für Arbeit (AA) zu verteilen sind, es sei denn, dass die Maßstäbe in einer Zielvereinbarung geregelt sind. Diese Maßstäbe gelten – nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung – auch für die Verteilung der Mittel auf kreisfreie Städte und Kreise, wenn diese anstelle der AA die Durchführung des SGB II übernehmen.

(2) Bei der Verteilung der Mittel für die Eingliederungsleistungen bzw. der Festlegung von Indikatoren hierfür ist zu berücksichtigen, dass nach § 3 SGB II unter 25-jährigen eine Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit zu vermitteln ist.

(3) Die Eingliederung verschiedener Zielgruppen erfordert unterschiedliche Maßnahmen mit unterschiedlichen Kostenstrukturen. Das bedeutet, dass strukturschwache Regionen zu unterstützen sind, um zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland beizutragen. Zur Verhinderung etwaiger Mitnahmeeffekte sollen aufnahmefähige Arbeitsmarktregionen weniger Mittel als Problemregionen erhalten.

(4) Grundsätzlich bestehen die Alternativen, entweder die Verteilung der Mittel anhand einiger weniger regionaler Indikatoren und damit in transparenter Weise oder aber anhand eines komplexen Modells, beispielsweise auf der Grundlage einer Clusteranalyse der AA-Bezirke bzw. der Kreise vorzunehmen.

Für 2005 soll zunächst ein einfaches und nachvollziehbares (transparentes) Verteilungsmodell gewählt werden.

Eine Clusteranalyse, wie sie gegenwärtig von BA/LAB konzipiert wird, sollte zunächst nur für Zwecke eines wirkungsvollen Controlling und Benchmarking verwendet werden. In den Folgejahren muss geprüft werden, in wie weit das Verfahren der Mittelzuweisung an die Controllingverfahren angepasst werden kann. Dies würde dann auch die Möglichkeit bieten, über eine wirkungsorientierte Vorab-Verteilung Anreize für einen effizienten Mitteleinsatz zu schaffen.

(5) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) wird der Bundesagentur für Arbeit (BA) durch Verwaltungsvereinbarung die Bewirtschaftung der Mittel für die Durchführung des SGB II übertragen. Ausgangspunkt ist dabei der im Bundeshaushalt

etatisierte Betrag für die Eingliederungsleistungen bzw. für ein Integrationsbudget nach dem SGB II. (siehe unter I.) In der Verwaltungsvereinbarung werden der BA auch die Kriterien für eine Verteilung der Mittel auf die AA bzw. die optierenden Kommunen vorgegeben. Die Verteilung der Mittel soll von der BA in einem Schritt auf die AA bzw. die optierenden Kommunen erfolgen.

(6) Als Verteilungsindikatoren sind nach gegenwärtigen Stand der Diskussion vorgesehen:

- Quote der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen
 - zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Kreisen
- Unterbeschäftigungsquote
 - zur Abbildung der gesamten Problemlage am Arbeitsmarkt in der Region,
- Quote der Jugendarbeitslosigkeit
 - zur Berücksichtigung des Erfordernisses des § 3 SGB II.

Das IAB untersucht derzeit, wie die Teilindikatoren einzeln, gewichtet oder kombiniert am ehesten den beschriebenen Verteilungserfordernissen gerecht werden und ob eine Vorab-Ost/West-Verteilung erforderlich ist, um die besondere Arbeitsmarktlage in den neuen Bundesländern zu berücksichtigen. Ergebnisse werden voraussichtlich Mitte März vorliegen. Aus gegenwärtiger Sicht wird der Quote der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ein besonderes Gewicht bei der Mittelverteilung eingeräumt werden müssen.