

**Institut Arbeit und Technik**

im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen

**Jahrbuch 2006**

**Inhaltsverzeichnis****Claudia Braczko**

Die Neuorganisation des Instituts Arbeit und Technik ..... 5

**Stephan von Bandemer, Elke Dahlbeck  
und Anja-Sophia Middendorf**

Die Internationalisierung der Gesundheitswirtschaft ..... 9

**Martin Brussig und Jürgen Nordhause-Janz**

Der Renteneintritt im Spannungsfeld von institutionellem Umfeld und  
Haushaltskontext ..... 23

**Martin Brussig und Oliver Schweer**

Neue arbeitsmarktpolitische Instrumente für Ältere: Lehren  
aus der Hartz-Evaluation ..... 41

**Anna Butzin, Dieter Rehfeld und Brigitta Widmaier**

Forschungs- und Entwicklungsdienstleister: Neue Schnittstellen im  
Innovationsprozess ..... 55

**Karin Esch, Elke Katharina Klaudy, Brigitte Micheel  
und Sybille Stöbe-Blossey**

Fünf Sterne für den Kindergarten... ..... 65

**Katja Fox und Christa Schalk**

Regionale Qualifizierungs- und Innovationsstrategien  
in der Medizintechnik ..... 79

**Thorsten Kalina und Claudia Weinkopf**

Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland – eine  
Modellrechnung für das Jahr 2004 ..... 97

**Steffen Lehndorff**

Das Politische in der Arbeitspolitik ..... 111

**Judith Terstriep**

Cluster der Informations- und Kommunikations-Technologie  
im europäischen Vergleich ..... 121

**Georg Worthmann**

Die Umsetzung des SGB II in Nordrhein-Westfalen ..... 143

**Bearbeitet von Nadine Trosien  
und Angelika von der Heide-Liesenberg**

Veranstaltungen 01.07.2005 – 31.10.2006 .....	159
Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts Arbeit und Technik .....	165

**Bearbeitet von Nadine Trosien und Karin Weishaupt**

Veröffentlichungen aus dem Institut Arbeit und Technik .....	169
--	-----

*Georg Worthmann*

## **Die Umsetzung des SGB II in Nordrhein-Westfalen**

### **Regionale Unterschiede bei Ausgangslage und Anwendung der Grundsicherung für Arbeitsuchende**

#### **1 Einleitung**

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit steht seit vielen Jahren im Mittelpunkt politischen Handelns. Die jüngste Arbeitsmarktreform – unter dem Stichwort „Hartz“ bekannt – soll einen Durchbruch bringen, indem die alten Strukturen der Leistungssysteme für Arbeit suchende Personen grundlegend verändert werden. Kernstück der Arbeitsmarktreform ist die Zusammenführung der seit Jahrzehnten nebeneinander existierenden Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe zu einer einheitlichen Leistung. Dieses Nebeneinander führte in der Vergangenheit zu Doppelstrukturen in Sozial- und Arbeitsverwaltung, der Verschiebung der Leistungsbeziehenden zwischen den zuständigen Ämtern sowie zu einer mangelhaften Arbeitsmarktintegration der betroffenen Personen.

In einem neuen System sollen für alle erwerbsfähigen Personen und ihre nichterwerbsfähigen Angehörigen Leistungen erbracht werden, wenn diese Personen hilfebedürftig sind, d. h. wenn sie sich nicht u. a. durch eigenes Einkommen und Vermögen selbst helfen können. Über Parteigrenzen hinweg wurde und wird in der Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe ein sinnvoller und gangbarer Weg gesehen, um Zuständigkeiten und Kompetenzen zu bündeln. Die Einrichtung einer einzigen zuständigen Anlaufstelle sowie die auf den Einzelfall bezogene Betreuung, Beratung und Förderung soll die Arbeitsmarktintegration erwerbsfähiger Personen verbessern.

Während über die Zusammenführung der Leistungssysteme an sich weitgehend Einigkeit besteht, wird u. a. darüber kontrovers diskutiert, wie die Leistung administriert werden soll, welche Personen als erwerbsfähig gelten und mit welchen Maßnahmen erwerbsfähige Personen wieder in den Arbeitsmarkt integriert oder zumindest an ihn herangeführt werden sollen. Hierzu stellt die neue Leistung, die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, in vielfacher Hinsicht einen politischen Kompromiss zwischen unterschiedlichen Vorstellungen dar.

Mit dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) wurden zum 1. Januar 2005 die bisherigen Leistungssysteme der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zusammengeführt. Leistungen nach dem SGB II – auch als „Hartz IV“ bezeichnet – erhalten Personen, wenn sie zwischen 15 und 64 Jahre alt, erwerbsfähig und hilfebedürftig sind. Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten u. a. Arbeitslosengeld II, Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Qualifizierungsmaßnahmen, Einstiegsgeld, Beratungs- und Vermittlungsleistungen etc.) und Leistungen für Unterkunft (Miete, Heizung). Auch nicht erwerbsfähige Personen, etwa Kinder in Schule und Ausbildung, erhalten – unabhängig von ihrem Alter – Leistungen der Grundsicherung, nämlich das so genannte Sozialgeld und Leistungen für Unterkunft, wenn sie mit einer erwerbsfähigen

gen hilfebedürftigen Person in einer so genannten „Bedarfsgemeinschaft“ (sinngemäß in einem Haushalt) leben.

Nach dem SGB II sind einerseits die Bundesagentur für Arbeit bzw. die örtlichen Agenturen für Arbeit und andererseits die bundesweit 439 kreisfreien Städte und Kreise die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sie teilen sich die Aufgaben: Die kreisfreien Städte und Kreise sind Träger der flankierenden Eingliederungsleistungen, wie etwa der Schuldner- und Suchtberatung oder Kinderbetreuung, Leistungen für Unterkunft und Heizung und bestimmter einmaliger Leistungen wie z. B. der Erstausstattung für eine Wohnung. Träger der übrigen Leistungen, u. a. Arbeitslosengeld II und Sozialgeld sowie Leistungen zur Heranführung an und Eingliederung in den Arbeitsmarkt, ist die Bundesagentur für Arbeit.

Die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende arbeiten auf örtlicher Ebene in drei unterschiedlichen Modellen: In der Regel errichten Kreise und kreisfreie Städte in Deutschland mit den örtlichen Agenturen für Arbeit so genannte Arbeitsgemeinschaften, um eine zentrale Anlaufstelle für Leistungsbeziehende zu schaffen und ihre jeweiligen Aufgaben einheitlich wahrzunehmen. Im Rahmen einer Experimentierklausel können bundesweit 69 „zugelassene kommunale Träger“ die Umsetzung der Grundsicherung in Eigenregie durchführen (auch als „Optionskommunen“ bezeichnet). In 19 kreisfreien Städten und Kreisen erfolgt derzeit eine „getrennte Aufgabenwahrnehmung“, d. h. es bestehen weder Arbeitsgemeinschaften zwischen kommunalem Träger und örtlicher Agentur für Arbeit noch ist die Kommune als alleiniger Träger der Aufgaben zugelassen.

Das SGB II belässt den Trägern der Grundsicherung zudem einen weit reichenden rechtlichen und organisatorischen Gestaltungsspielraum. So unterscheiden sich die Arbeitsgemeinschaften in der Wahl ihrer Rechtsform, Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen können auf unterschiedliche Weise z. B. Beschäftigungsgesellschaften, kreisangehörige Gemeinden, Akteure des lokalen Arbeitsmarktes oder private Anbieter von Leistungen einbeziehen. Hinzu kommen örtlich unterschiedliche Binnenstrukturen der Organisation, Schwerpunktsetzungen z. B. bei Personengruppen oder Eingliederungsinstrumenten, bei Betreuungsschlüssel oder Qualifikationen des Personals. Die Umsetzung des SGB II ist folglich aufgrund von Trägerschaft und örtlicher Ausgestaltung stark regionalisiert. Hinzu kommt, dass sich auch die Ausgangslage auf örtlicher Ebene erheblich voneinander unterscheidet.

Die Umsetzung des SGB II wird also von zahlreichen Faktoren beeinflusst, über deren Einfluss auf die Aufgabenerfüllung und Zielerreichung der Grundsicherung bisher nur wenige Erkenntnisse vorliegen.<sup>1</sup> Wesentlichen Einfluss auf die Arbeitsmarktintegration dürften jedoch die Arbeitsmarktnähe der Leistungsbeziehenden und die Wahl der Eingliederungsinstrumente haben. Hinzu kommt das Ausmaß der Herausforderungen für

---

<sup>1</sup> Der Abschlussbericht zur gesetzlich vorgesehenen Evaluation des SGB II ist Mitte 2008 zu erwarten. Aktuelle Veröffentlichungen zur konkreten Umsetzung sind bisher kaum vorhanden und befassen sich zumeist mit einzelnen Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen, stellen die Erkenntnisse jedoch in Bezug zu anderen örtlichen Trägern. Hinzu kommen Veröffentlichungen zu Einzelthemen wie Rechtsfragen, Arbeitsgelegenheiten, Aspekten des Leistungsprozesses etc.

die Träger der Grundsicherung, die sich in Zahl bzw. Anteil der Leistungsbeziehenden und Schwierigkeiten in der Startphase niederschlagen. Vor diesem Hintergrund stellen sich eine Reihe von Fragen zur örtlichen Umsetzungspraxis: Wie unterscheiden sich die Ausgangssituationen der Träger? Für welche Regionen war die Einführung des SGB II mit besonderen Herausforderungen verbunden? Unterscheiden sich die Leistungsbeziehenden in ihrer Arbeitsmarktnähe und Chance zur Arbeitsmarktintegration? Gibt es regionale Schwerpunkte beim Einsatz von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik und welche Instrumente werden am häufigsten eingesetzt?

Diesen Fragen wird am Beispiel Nordrhein-Westfalens nachgegangen, wo das SGB II von 54 kreisfreien Städten und Kreisen umgesetzt wird. Zehn Kommunen nehmen die Aufgaben des SGB II als zugelassene kommunale Träger eigenverantwortlich wahr, die übrigen 44 Kommunen haben gemeinsam mit den örtlichen Agenturen für Arbeit Arbeitsgemeinschaften errichtet. Dieses Spektrum lässt diverse Umsetzungsvarianten erwarten, die sich auch in den verwendeten Daten niederschlagen.

Auch wenn derzeit die Informationen für eine systematische Wirkungsforschung fehlen, ermöglichen die vorliegenden Daten einen ersten Einblick in die Umsetzungspraxis in Nordrhein-Westfalen. Aus den verfügbaren Daten werden Indikatoren für die oben genannten Faktoren gebildet und die regionale Verteilung in NRW dargestellt. Das Ausmaß der Herausforderung für Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen in NRW wird anhand des Anteils der Leistungsbeziehenden an der Bevölkerung gemessen (Abschnitt 2). Für die Arbeitsmarktnähe der Leistungsbeziehenden wird der Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbseinkommen als Indikator herangezogen (Abschnitt 3) und der Einsatz von Eingliederungsinstrumenten über entsprechende Angaben der Bundesagentur für Arbeit nachvollzogen (Abschnitt 4). Die Ausführungen zu den regionalen Unterschieden werden durch eine Darstellung der Datenlage in Abschnitt 1 und ein Fazit in Abschnitt 5 ergänzt.

## 2 Datenlage

Wichtigste Informationsquelle zur Umsetzung des SGB II sind die von der Bundesagentur für Arbeit (BA) regelmäßig veröffentlichten Daten und Analysen.

*Daten* zu Bedarfsgemeinschaften, Arbeitslosengeld II- und Sozialgeldbeziehenden sind im Internet abrufbar.<sup>2</sup> Diese Daten sind inhaltlich nach einer Vielzahl von Merkmalen differenziert und räumlich häufig bis auf die Ebene von kreisfreien Städten und Kreisen herunter gebrochen. So genannte „vorläufige Daten“ sind kurzfristig (in der Regel für den Vormonat) verfügbar, fundiertere „revidierte Daten“ liegen drei Monate später vor.

Von der BA veröffentlichte *Analysen* zu aktuellen Themen im Zusammenhang mit dem SGB II enthalten neben den Auswertungsergebnissen häufig einen Anhang mit umfangreichem Datenmaterial, das ergänzende Auswertungen für eigene Fragestellungen er-

---

<sup>2</sup> Umfangreiche Datensammlungen zum SGB II sind im Internet verfügbar unter: [statistik.arbeitsagentur.de](http://statistik.arbeitsagentur.de) ⇒ Detaillierte Übersichten.

laubt. Beispiel hierfür ist der in Abschnitt 4 verwendete Bericht „Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit“.

Das Datenangebot und die Analysen der BA basieren auf den im Verwaltungsprozess generierten Daten, sofern sie von den örtlichen Stellen nach einem bestimmten Verfahren erfasst werden. Dies trifft jedoch nicht für alle Aufgaben wahrnehmenden Stellen – Arbeitsgemeinschaften, zugelassene kommunale Träger oder Träger mit getrennter Aufgabenwahrnehmung – zu, die das SGB II auf örtlicher Ebene umsetzen. Die Folge dieser Datenlage ist, dass für einige dieser Stellen die Daten nicht oder nicht in vollem Umfang im Datenangebot verfügbar sind bzw. in Analysen berücksichtigt werden können. In einigen Fällen greift die BA auf Hochrechnungen zurück.

Im Vergleich zum SGB III ist die Datenlage zur Umsetzung des SGB II beschränkt. So führen u. a. Softwareprobleme, fehlende Rechtsgrundlagen, strittige Grundlagen der Datenerfassung, unvollständige Merkmalskataloge und für das SGB II ungeeignete Systematisierungen der Daten zu einem lückenhaften Datenbestand, der eine systematische Auswertung zentraler Fragestellungen erschwert oder unmöglich macht. Auch die örtlichen Träger und die im Rahmen der Aufsicht zuständigen Landesbehörden haben keine Daten, die für Auswertungen genutzt werden können, weil die gesetzlichen Regelungen derzeit eine einseitige Datenlieferung von den Trägern unmittelbar an die BA vorsehen, eine Datenrückübermittlung an Länder oder Kommunen jedoch nicht erfolgt.

Für die folgenden Auswertungen wurden die Daten der BA um Daten aus der amtlichen Statistik des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) NRW ergänzt.

### **3 Ausgangssituation in Nordrhein-Westfalen**

Seit dem 1. Januar 2005 werden bundesweit die Regelungen des SGB II umgesetzt. Zu diesem Zeitpunkt waren die örtlichen Träger jedoch unterschiedlich gut auf diese Aufgabe vorbereitet. Die Handlungsfähigkeit der Optionskommunen und Arbeitsgemeinschaften wurde von mehreren Faktoren beeinflusst. So zeigen die Beantragungs- und Gründungsphase sowie die Anteile von Hilfebedürftigen an der Bevölkerung örtlich unterschiedliche Vorbereitungs- und Umsetzungsbedingungen.

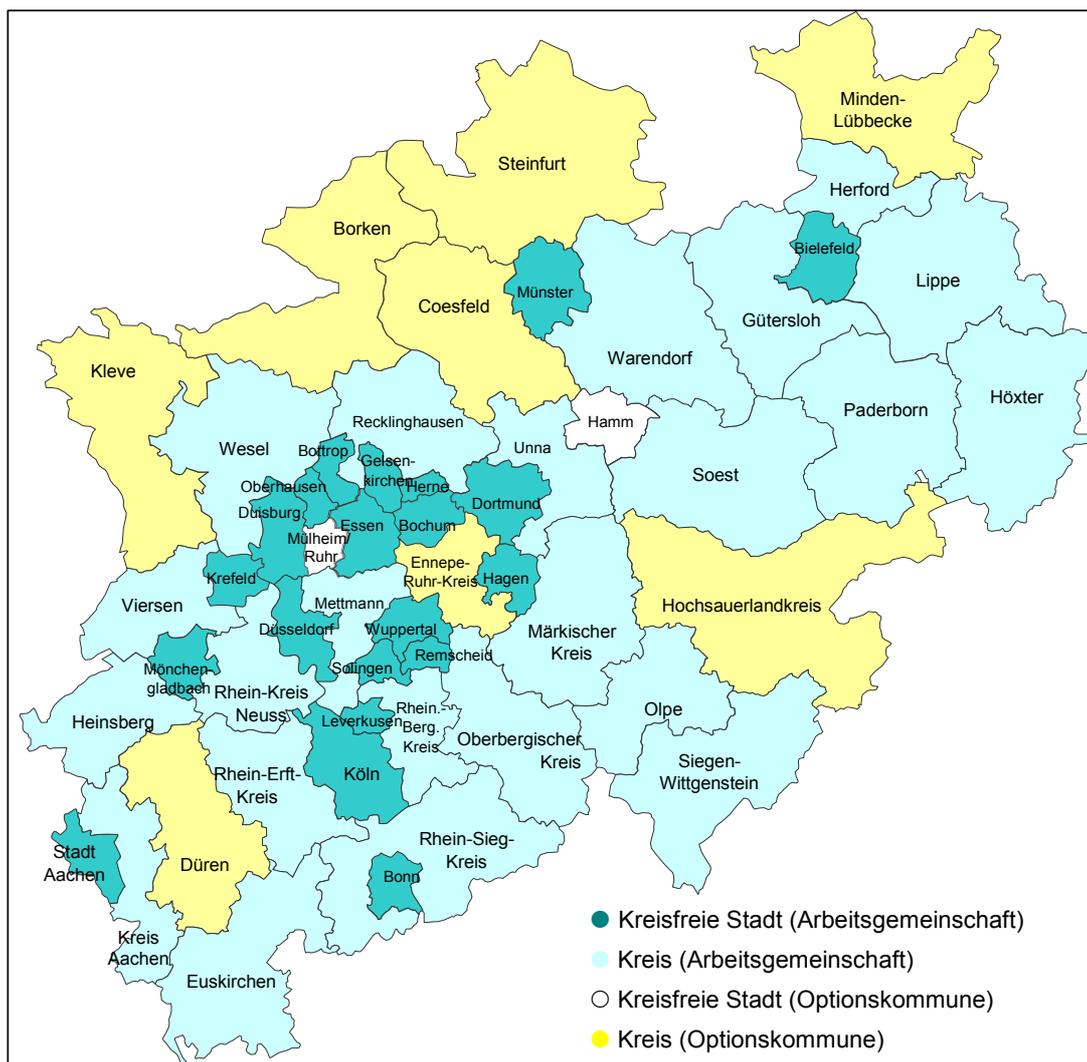
Die Beantragungs- und Gründungsphase beginnt mit der Verabschiedung des „Gesetzes zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz)“ im Juli 2004. Seitdem steht fest, dass bundesweit 69 Kommunen die Trägerschaft in Eigenverantwortung wahrnehmen können, die übrigen 370 müssen eine Arbeitsgemeinschaft errichten oder ihre Aufgaben getrennt wahrnehmen.

Am 27.09.2004 ließ das BMWA 69 kreisfreie Städte und Kreise als Optionskommunen zu. In NRW hatten 13 Kommunen einen Antrag auf Zulassung auf kommunale Trägerschaft gestellt, zehn wurden zugelassen. Nach der Zulassung konnten sich diese Kommunen auf die etwa drei Monate später beginnende Umsetzung des SGB II vorbereiten. Die übrigen Kommunen verhandelten – mehr oder weniger intensiv – mit den örtlichen Agenturen für Arbeit über die Errichtung einer gemeinsamen Arbeitsgemeinschaft. Der erste Errichtungsvertrag für eine Arbeitsgemeinschaft wurde von der Agentur für Arbeit Bergisch-Gladbach und der Stadt Leverkusen bereits am 15.09.2004 unterzeichnet, bis

Ende 2004 kamen weitere Errichtungsverträge hinzu, außerdem wurden Vereinbarungen zwischen den Kommunen und den örtlichen Agenturen für Arbeit abgeschlossen, in denen sich die Partner grundsätzlich auf die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft verständigten. Anfang 2005 waren 29 Arbeitsgemeinschaften errichtet und sieben Gründungsvereinbarungen abgeschlossen.

Auch wenn das SGB II zum 1. Januar 2005 vollständig in Kraft trat, mussten die Arbeitsgemeinschaften nicht bis zu diesem Zeitpunkt errichtet sein, da das SGB II eine getrennte Aufgabenträgerschaft nicht ausschließt. Allerdings begünstigt das „Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen (AG-SGB II NRW)“ die Errichtung von Arbeitsgemeinschaften, räumte hierfür aber eine Übergangsfrist bis zum 30.06.2005 ein. Bis Juli 2005 wurden die übrigen Verträge zur Errichtung von Arbeitsgemeinschaften abgeschlossen.

Von den 54 kreisfreien Städten und Kreisen in NRW haben 44 Kommunen gemeinsam mit den örtlichen Agenturen für Arbeit Arbeitsgemeinschaften errichtet, zehn Kommunen setzen das SGB II als zugelassene kommunale Träger eigenverantwortlich um. Die regionale Verteilung der Aufgaben wahrnehmenden Stellen zeigt, dass insbesondere Kreise zugelassene kommunale Träger sind, und mit regionaler Häufung an der nördlichen Landesgrenze liegen (Abbildung 1).

**Abbildung 1: Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen in NRW**

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Die Zulassung als Optionskommunen und die vertragliche Errichtung einer Arbeitsgemeinschaft war allerdings nicht damit gleichzusetzen, dass die Einrichtungen zur Umsetzung des SGB II vollständig handlungsfähig waren. Vielmehr waren die Gründungs- und die frühe Umsetzungsphase insbesondere bei den Arbeitsgemeinschaften von Unsicherheiten, rechtlichem und organisatorischem Klärungsbedarf, weiteren Aushandlungen der beteiligten internen und externen Akteure sowie Erprobungen und Korrekturen geprägt. Bis in das Jahr 2005 hinein konzentrierten sich die Arbeitsgemeinschaften darauf, die Voraussetzungen für ihre Handlungsfähigkeit zu schaffen.

Auch die zugelassenen kommunalen Träger waren mit zahlreichen Problemen konfrontiert. Doch bedeutete die alleinige Trägerschaft in den Strukturen einer funktionierenden Kommunalverwaltung, dass spezifische Schwierigkeiten von Arbeitsgemeinschaften, wie sie etwa in der Kooperation von Kommune und Agentur für Arbeit oder der neuartigen Rechtskonstruktion „Arbeitsgemeinschaft“ und ihrer Wirkung hinsichtlich Steue-

rung, Personalstellung oder Aufsicht bestanden, bei zugelassenen kommunalen Trägern nicht auftraten.

Bei der Ausgestaltung der Organisationsstrukturen und Leistungsprozesse mussten Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen unterschiedliche örtliche Rahmenbedingungen berücksichtigen. Dies wird u. a. am Anteil der Leistungsbeziehenden an den Einwohnern in den jeweiligen Optionskommunen und Arbeitsgemeinschaften bzw. den örtlichen SGB II-Quoten<sup>3</sup> deutlich. Dabei zeigt sich, dass die Kreise und kreisfreien Städte bzw. ihre Einwohner unterschiedlich stark von Hilfebedürftigkeit betroffen sind.

Die SGB II-Quoten liegen in NRW zwischen 4,3 % (Olpe) und 16,5 % (Gelsenkirchen). Kreise weisen grundsätzlich eine geringere SGB II-Quote auf als kreisfreie Städte. Zudem weisen Optionskommunen tendenziell geringere SGB II-Quoten auf als Arbeitsgemeinschaften. Die SGB II-Quote in Arbeitsgemeinschaften liegt bei durchschnittlich 9,0 %, dieser Wert beträgt bei Optionskommunen 6,7 %. Differenziert nach Kreisen und kreisfreien Städten ergibt sich eine ähnliche Verteilung (Tabelle 1): Die 21 kreisfreien Städte, die mit den örtlichen Agenturen für Arbeit eine Arbeitsgemeinschaft errichtet haben, haben eine durchschnittliche SGB II-Quote von 11,2 %, in den beiden optierenden Städte zusammen liegt der Anteil von SGB II-Beziehenden an den Einwohnern bei 9,7 %. Bei den 23 Kreisen in Arbeitsgemeinschaften liegt der Anteil bei 9,0 %, bei den optierenden Kreisen bei 6,7 %.

Die Gegenüberstellung von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen nach Kreisen und kreisfreien Städten zeigt, dass Kreise und kreisfreie Städte mit vergleichsweise geringer SGB II-Quote dazu neigen, alle Aufgaben des SGB II eigenverantwortlich als Optionskommunen wahrzunehmen. Möglicherweise sind diese Kommunen eher dazu motiviert, weil die mit dem SGB II verbundenen Aufgaben als überschaubar und mit den vorhandenen Strukturen und Kompetenzen als lösbar erscheinen. Hingegen könnten Kommunen mit einer relativ hohen SGB II-Quote eher die Zusammenarbeit mit der örtlichen Agentur für Arbeit bevorzugen, um für die neue Aufgabe und die damit verbundenen Risiken und Unwägbarkeiten in Bezug auf Finanzverantwortung, Haftungsfragen sowie Aufgaben- und Leistungsumfang etc. zusätzliche Ressourcen zu gewinnen.

---

<sup>3</sup> Die SGB II-Quote gibt den Anteil an SGB II-Leistungsbeziehenden (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) an den Einwohnern an.

**Tabelle 5: Durchschnittliche SGB II-Quoten in Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen in kreisfreien Städten und Kreisen in NRW, Stand September 2005**

		Kreisfreie Stadt / Kreis				Gesamt	
		Kreisfreie Stadt		Kreis		Mittelwert	Anzahl
		Mittelwert	Anzahl	Mittelwert	Anzahl		
<b>Trägerschaft</b>	Arbeitsgemeinschaft	11,2	21	7,1	23	9,0	44
	Optionskommune	9,7	2	6,0	8	6,7	10
<b>Gesamt</b>		<b>11,0</b>	<b>23</b>	<b>6,8</b>	<b>31</b>	<b>8,6</b>	<b>54</b>

*Quelle Statistik der Bundesagentur für Arbeit und des LDS NRW, eigene Berechnung*

Die regionale Verteilung zeigt deutlich, dass im Ruhrgebiet und angrenzenden Städten und Kreisen die SGB II-Quote vergleichsweise hoch liegt.<sup>4</sup> Richtung Osten erstreckt sich dieser Raum über Dortmund und Unna bis nach Hamm. Außerdem liegt die SGB II-Quote in weiteren Städten (Köln, Wuppertal, Mönchengladbach, Düsseldorf, Bielefeld) hoch. Regionale Schwerpunkte mit mittlerer SGB II-Quote sind der Raum Aachen (Stadt und Kreis), Heinsberg, Düren sowie der Raum Herford, Lippe, Paderborn und Soest. An den übrigen Außengrenzen Nordrhein-Westfalens sind die SGB II-Quoten gering (Abbildung 2).<sup>5</sup>

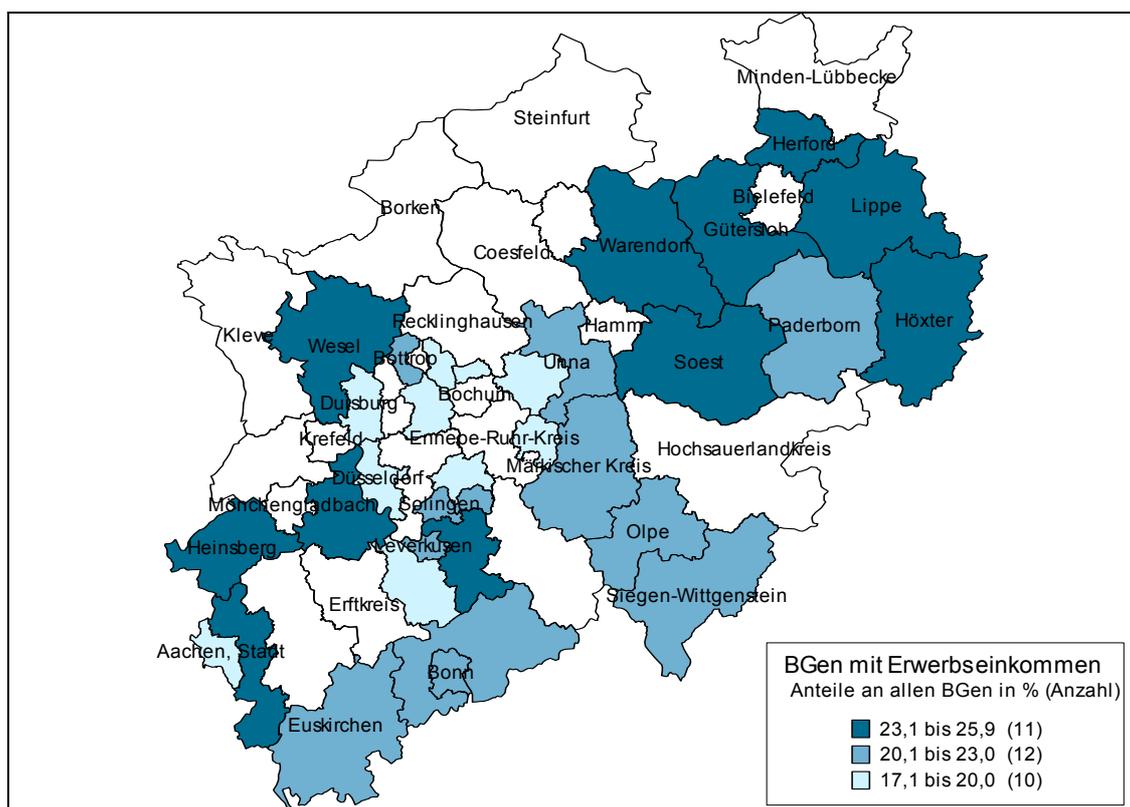
<sup>4</sup> Die nachfolgenden Abbildungen geben die Verteilung nach etwa gleich starken Größenklassen wieder, d. h. jede der farbig dargestellten Klassen umfasst etwa gleich viele Arbeitsgemeinschaften und (ggf.) Optionskommunen. Bezeichnungen aller kreisfreien Städte und Kreise sind Abbildung 1 zu entnehmen.

<sup>5</sup> Ein nahezu identisches Bild ergibt sich für die Verteilung der Bedarfsgemeinschaftsquote (Verhältnis von Bedarfsgemeinschaften und Einwohnerzahl) und der Grundsicherungsquote (Verhältnis von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bzw. Arbeitslosengeld II-Beziehenden und zivilen Erwerbspersonen).



Die Anrechnung von Einkommen entlastet die Träger der Grundsicherung in zweifacher Weise. Erstens werden Geldleistungen wie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld und ggf. auch die Kosten für Unterkunft und Heizung reduziert.<sup>8</sup>

**Abbildung 3: Regionale Verteilung der Anteile von Bedarfsgemeinschaften mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit an allen Bedarfsgemeinschaften, ausgewählte Kreisfreie Städte und Kreise in NRW\*, Stand September 2005**



\* Arbeitsgemeinschaften, deren Daten über A2LL vollständig erfasst werden (vgl. Abschnitt 1).

Für Kreise und kreisfreie Städte ohne Einfärbung liegen keine Daten vor.

*Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Bericht „Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit“, März 2003; Anhang, Tabelle 9, Teil 3*

Zweitens verbessert insbesondere das Einkommen aus Erwerbstätigkeit die Arbeitsmarktnähe, was die Träger der Grundsicherung bei der Heranführung an bzw. die Integration in den ersten Arbeitsmarkt entlastet. Unterstellt man eine positive Wirkung auf die Beschäftigungsfähigkeit von Personen, die neben dem Bezug von Leistungen nach dem SGB II auch eigenes Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielen, dann kann der

<sup>8</sup> Nach der praktizierten Anrechnung von Einkommen auf die Leistungen nach dem SGB II nach der so genannten Horizontalberechnung mindert der zu berücksichtigende Einkommensbetrag zunächst die Geldleistungen der Agentur für Arbeit (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld etc.). Soweit Einkommen darüber hinaus zu berücksichtigen ist, mindert es die Geldleistungen der kommunalen Träger (etwa Kosten der Unterkunft, vgl. § 19 Abs. 2 SGB II).

Anteil von Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbseinkommen als ein Indikator dafür betrachtet werden, wie stark der örtliche Träger von einer (völligen oder teilweisen) Überwindung der Hilfebedürftigkeit von Leistungsbeziehenden entlastet ist. In diesem Zusammenhang ist jedoch auch zu bedenken, dass das SGB II Anreize dazu enthält, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und dabei niedrige Löhne zu akzeptieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Bezug von Arbeitslosengeld II für einige Leistungsbeziehende (Personen mit Minijobs bis 400 € Monatseinkommen, kleine Selbständige mit geringem Einkommen) attraktiv sein kann, weil sie über den Leistungsbezug krankenversichert sind. Eine Ausweitung der Arbeitszeit bzw. des Erwerbseinkommens könnte den Leistungsbezug wegen Sozialversicherungspflicht oder fehlender Hilfebedürftigkeit beenden und zu finanziellen Nachteilen führen.

Der Anteil von Bedarfsgemeinschaften mit anrechenbarem *Einkommen aus Erwerbstätigkeit* liegt in NRW bei durchschnittlich 20,4 %, örtlich liegt der Anteilswert zwischen 17,1 % (Duisburg) und 25,9 % (Soest). Das bedeutet, dass in Duisburg in etwa jeder sechsten Bedarfsgemeinschaft mindestens eine erwerbsfähige Hilfebedürftige Person einer Erwerbstätigkeit nachgeht. In Soest gilt dies für jede vierte Bedarfsgemeinschaft.

Abbildung 3 zeigt, dass ein hoher Anteil an Bedarfsgemeinschaften mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit (23,1 bis 25,9 %) ausschließlich in Kreisen festzustellen ist, insbesondere in Ostwestfalen. Anteile im mittleren Bereich (20,1 bis 23,0 %) befinden sich in vier Städten und sieben Kreisen. Vergleichsweise geringe Anteile an Bedarfsgemeinschaften mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit (unterer Bereich von 17,1 bis 20,0 %) befinden sich ausschließlich in kreisfreien Städten.

Unter der Annahme, dass Erwerbseinkommen zu einer höheren Arbeitsmarktnähe der Leistungsbeziehenden führt, haben Kreise – neben der geringen SGB II-Quote – einen weiteren Vorteil bei den Integrationsbemühungen. Der höhere Anteil an arbeitsmarktnahen Leistungsbeziehenden kann sich zudem beim Einsatz von Eingliederungsleistungen auswirken.

## 5 Einsatz von Eingliederungsleistungen

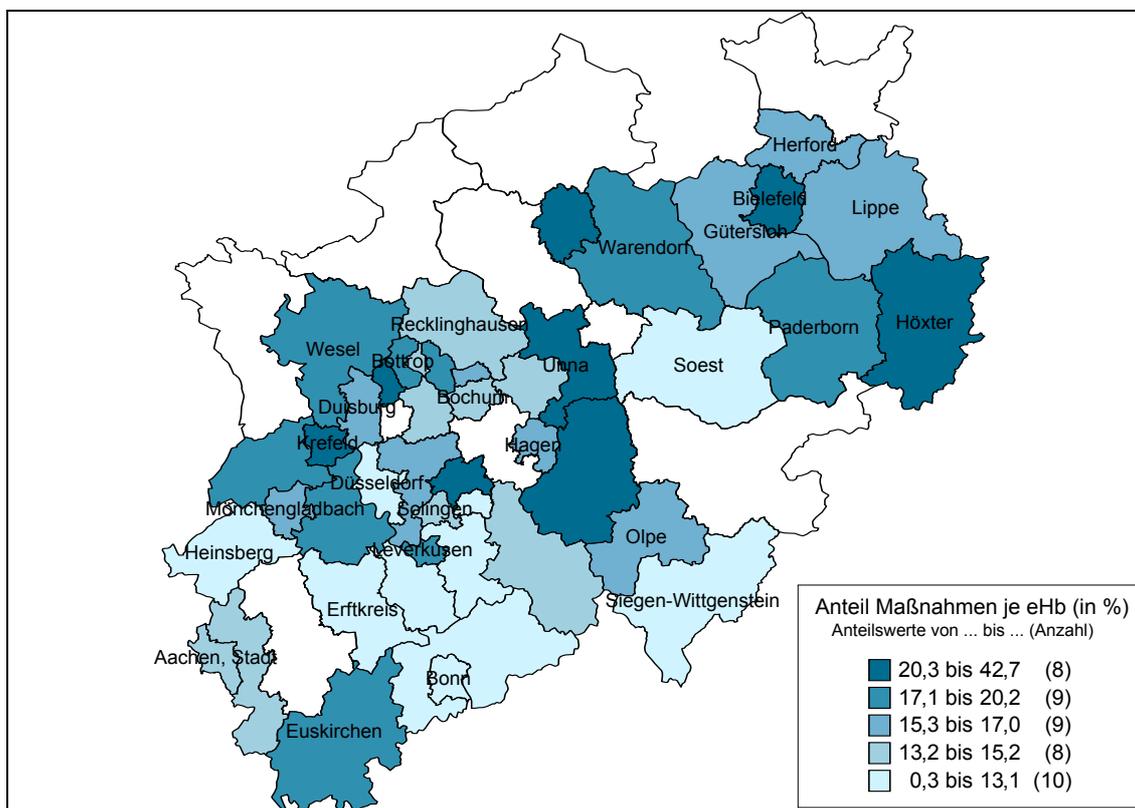
Beim Einsatz von Eingliederungsleistungen zeigt sich, dass die örtliche Umsetzung sowohl beim Umfang als auch bei der Wahl von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten voneinander abweicht. In NRW wurden bis September 2005 insgesamt 161.052 durchgeführte oder begonnene Maßnahmen registriert (Zugang an Fällen).<sup>9</sup> Bei der Wahl von Eingliederungsleistungen liegen die inhaltlichen Schwerpunkte auf drei Instrumenten von insgesamt 14 in der BA-Statistik ausgewiesenen Instrumenten: „Arbeitsgelegenheiten“ (33,5 % aller registrierten Maßnahmen), „Trainingsmaßnahmen und Eignungsfeststellung“ (26,1 %) sowie die „Beauftragung Dritter mit der Vermittlung“ (22,2 %) um-

---

<sup>9</sup> Für diese Berechnungen wurden die Arbeitsgemeinschaften und die zugelassenen kommunalen Träger in NRW berücksichtigt. Daten zu zugelassenen kommunalen Trägern liegen nur vereinzelt vor, d.h. sie sind tendenziell untererfasst und die Gesamtzahl an Maßnahmen in NRW liegt tatsächlich höher als angegeben. Die Relation der Maßnahmen untereinander könnte sich verschieben, wenn alle Maßnahmen erfasst wären. Das Verhältnis der drei am häufigsten verwendeten Instrumente zu den übrigen Instrumenten dürfte aufgrund des großen Abstandes allerdings davon unberührt bleiben.

fassen zusammen fast 82 % aller Maßnahmen. Bei Instrumenten wie Berufliche Weiterbildung und Eingliederungszuschüsse werden weniger als 5 % aller Maßnahmen registriert, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Einstellungszuschüsse für Neugründungen oder bei Vertretung werden kaum eingesetzt.

**Abbildung 47: Regionale Verteilung der Maßnahmequote von Arbeitsgemeinschaften in NRW, Stand September 2005**



eHb = erwerbsfähige Hilfebedürftige

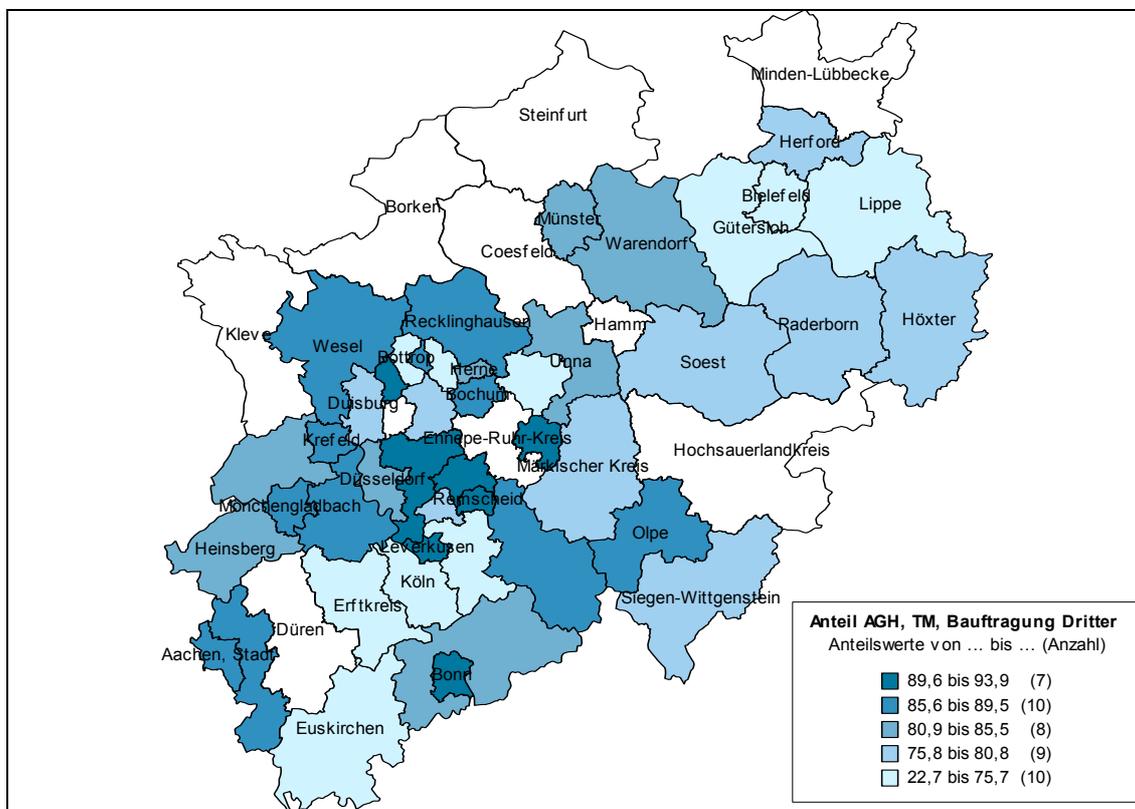
Für Optionskommunen (ohne Einfärbung) liegen keine belastbaren Daten vor.

*Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit und des LDS NRW, eigene Darstellung*

Der Einsatzumfang ist regional unterschiedlich stark. Um einen Vergleich der Arbeitsgemeinschaften zu ermöglichen, wird das Verhältnis von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und registrierten Maßnahmen berechnet (Maßnahmequote), sie liegt zwischen 4,3 % (Köln) und 42,7 % (Wuppertal).<sup>10</sup> Werden die 44 Arbeitsgemeinschaften in NRW in fünf etwa gleich große Gruppen (mit jeweils acht bis zehn Arbeitsgemeinschaften) aufgeteilt, ergibt sich die in Abbildung 4 dargestellte regionale Verteilung.

<sup>10</sup> Aufgrund der schwachen Datenbasis für die zugelassenen kommunalen Träger, wurden diese bei den folgenden Auswertungen nicht berücksichtigt. Für den Rhein-Erft-Kreis werden für den Zeitraum Januar bis September 2005 insgesamt 88 Maßnahmen ausgewiesen, das entspricht einer Maßnahmequote von 0,3 %. Die Ursache für diese vergleichsweise geringe Maßnahmezahl ist nicht bekannt. Der folgende kleinste Anteilswert liegt bei 4,3 % für die Stadt Köln. In den Berechnungen zu Abbildung 4 ist der Rhein-Erft-Kreis enthalten.

**Abbildung 5: Regionale Verteilung von Arbeitsgelegenheiten, Trainingsmaßnahmen und der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (Gesamtanteil an allen Maßnahmen) in Arbeitsgemeinschaften in NRW, Stand September 2005**



AGH = Arbeitsgelegenheit, TM = Trainingsmaßnahmen und Eignungsfeststellung

Für Optionskommunen (ohne Einfärbung) liegen keine belastbaren Daten vor.

*Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit und des LDS NRW, eigene Darstellung*

Die regionale Verteilung der drei am häufigsten eingesetzten Instrumente (Arbeitsgelegenheiten, Trainingsmaßnahmen, Beauftragung Dritter mit der Vermittlung) ist Abbildung 5 zu entnehmen. In den einzelnen Arbeitsgemeinschaften liegt der Anteil dieser Maßnahmen an allen Maßnahmen zwischen 63 %<sup>11</sup> und 94 % (Hagen, Remscheid).

Ein Zusammenhang zwischen dem Einsatz bestimmter Eingliederungsinstrumente und der Höhe des Anteils an Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbseinkommen lässt sich statistisch nicht nachweisen.<sup>12</sup> Allerdings scheinen regionale Unterschiede zu bestehen. Jene fünf Kreise in Ostwestfalen, die einen hohen Anteil an Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbseinkommen aufweisen (vgl. Abbildung 3), setzen Arbeitsgelegenheiten und Trainingsmaßnahmen – und somit Instrumente, die (größtenteils) an den Arbeitsmarkt heranführen sollen und weniger die unmittelbare Integration zum Ziel haben – seltener ein: In Lippe, Höxter und Warendorf wurden vergleichsweise wenige Arbeitsgelegen-

<sup>11</sup>Der Anteil im Rhein-Erft-Kreis liegt bei knapp 23 %. Zur Datenlage in dieser Arbeitsgemeinschaft siehe Fußnote 10. Der folgende kleinste Anteilswert liegt bei 63 % für den Kreis Lippe.

<sup>12</sup>Aufgrund der geringen Fallzahl (hier N=33) sind statistisch signifikante Zusammenhänge selten.

heiten und Trainingsmaßnahmen erfasst, Soest und Gütersloh liegen im mittleren Bereich. Umgekehrt stellt sich die Situation im Westen NRWs dar: Die Kreise Wesel, Heinsberg und Aachen weisen ebenfalls einen hohen Anteil an Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbseinkommen, zugleich aber auch einen hohen Anteil an Arbeitsgelegenheiten und Trainingsmaßnahmen auf. Das ebenfalls häufig verwendete Instrument „Beauftragung Dritter mit der Vermittlung“ zielt auf die unmittelbare Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Eine regionale Schwerpunktsetzung und ein Zusammenhang zum Anteil an Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbseinkommen sind bei diesem Instrument nicht zu erkennen.

Das breite Spektrum der örtlichen Maßnahmequote sowie die örtlichen und regionalen Schwerpunktsetzungen beim Instrumenteneinsatz legen die Vermutung nahe, dass die Chance der Leistungsbeziehenden, (bestimmte) Eingliederungsleistungen zu erhalten, vom jeweiligen Wohnort abhängt. Und auch der Ansatz einer auf den jeweiligen Einzelfall bezogenen Förderung und Maßnahmegestaltung ist anhand der vorliegenden Ergebnisse nicht zu erkennen.

## 6 Fazit

Mehr als ein Jahr nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist eine gesicherte Analyse aufgrund der eingeschränkten Datenverfügbarkeit noch nicht möglich. Dennoch sind hinsichtlich der Ausgangslage für die Umsetzung des SGB II und der konkreten Anwendung des Gesetzes deutliche Unterschiede auf örtlicher und auf regionaler Ebene in NRW erkennbar.

Die Ausgangslagen der Arbeitsgemeinschaften und zugelassenen kommunalen Träger unterscheiden sich: Als Indikator für das Ausmaß der Belastung kann der Anteil von Leistungsbeziehenden nach dem SGB II an den Einwohnern (SGB II-Quote) herangezogen werden. Die SGB II-Quote lag insbesondere im Ruhrgebiet hoch und bedeutet eine besondere Herausforderung für die dortigen Träger. Hingegen liegt die SGB II-Quote außerhalb von Ballungsräumen tendenziell niedriger. Zugelassene kommunale Träger hatten somit einen „Startvorteil“ gegenüber Arbeitsgemeinschaften, weil in Optionskommunen erstens die SGB II-Quote grundsätzlich niedriger liegt, zweitens die Errichtung einer Einrichtung zur Umsetzung des SGB II früh beginnen konnte und drittens weniger rechtliche und organisatorische Schwierigkeiten bestanden, die eine zügige Arbeitsaufnahme der Träger bzw. der für das SGB II zuständigen Stellen behinderten.

Zur konkreten Umsetzungspraxis liegen für die Optionskommunen keine Daten vor. Daher ist derzeit kein Vergleich zwischen den Trägermodellen „Arbeitsgemeinschaft“ und „Optionskommune“ möglich. Die weiteren Erkenntnisse beziehen sich infolge dessen lediglich auf Arbeitsgemeinschaften, sie lassen aber dennoch vermuten, dass in den Optionskommunen eine ähnliche Umsetzungsvielfalt wie in Arbeitsgemeinschaften anzutreffen ist.

Wird der Anteil von Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbseinkommen als Indikator für die Arbeitsmarktnähe von Personen verwendet, haben Kreise einen höheren Anteil an arbeitsmarktnahen Leistungsbeziehenden. Deren Anteil scheint die Wahl der arbeitsmarktpolitischen Instrumente jedoch höchstens regional zu beeinflussen. So ist für Ost-

westfalen zu beobachten, dass ein hoher Anteil von Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbseinkommen mit einem vergleichsweise geringen Einsatz von Arbeitsgelegenheiten und Trainingsmaßnahmen einhergeht. Dieser Zusammenhang stellt sich im Westen NRW jedoch umgekehrt dar.

Beim Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten ist insgesamt festzustellen, dass vier von fünf durchgeführten Maßnahmen sich auf drei von insgesamt 14 in der BA-Statistik ausgewiesenen Instrumenten konzentrieren. Etwa ein Drittel aller Maßnahmen finden als „Arbeitsgelegenheit“ statt, „Trainingsmaßnahmen“ und die „Beauftragung Dritter mit der Vermittlung“ umfassen jeweils etwa ein Fünftel aller Maßnahmen. Neben der Schwerpunktsetzung auf wenige Instrumente lässt auch der örtlich stark variierende Anteil von Maßnahmen je erwerbsfähigen Hilfebedürftigen vermuten, dass der jeweilige Wohnort mit darüber entscheidet, ob und welche Eingliederungsleistungen erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten.

Diese Erkenntnisse bedeuten nicht, dass unterschiedliche Vorgehensweisen auf örtlicher und regionaler Ebene per se zu kritisieren sind. Sie sind zweckmäßig, wenn sie sich an den örtlichen Gegebenheiten und am Bedarf der Leistungsbeziehenden ausrichten. Inwiefern die festgestellten örtlichen Unterschiede jedoch dieser Maßgabe folgen, ist nicht zu klären. So bleibt bisher u. a. offen, welche Wirkungen die örtlichen Rahmenbedingungen, unter denen die Arbeitsgemeinschaften und zugelassenen kommunalen Träger handeln müssen, auf die Umsetzungspraxis haben, ob und welche Strategien den Einsatz bestimmter Eingliederungsleistungen bestimmen oder welche Faktoren die Möglichkeit, Bereitschaft und Notwendigkeit eines Leistungsbeziehenden zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit begünstigen.

Die Datenlage erschwert jedoch nicht nur die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema. Noch gravierender ist, dass die zugelassenen kommunalen Träger und vor allem die Arbeitsgemeinschaften keine angemessene Datengrundlage haben, um ihr Vorgehen systematisch planen zu können. Die gesetzlichen Regelungen sehen derzeit eine einseitige Datenlieferung von den Trägern an die BA vor, eine Datenrückübermittlung an Länder oder Kommunen erfolgt nicht. Zudem erlaubt die in fast allen Arbeitsgemeinschaften verwendete Software keine Auswertung aggregierter Daten, sondern nur die Bearbeitung eines einzelnen Datensatzes im Rahmen der Einzelfallbearbeitung. Hingegen setzen die zugelassenen kommunalen Träger in der Regel Software ein, die grundsätzlich auch für Steuerungszwecke auf kommunaler Ebene genutzt werden kann. Dennoch wird auch hier die Steuerungsfähigkeit der Akteure durch Unterschiede in Software, Datenmodellen und örtlichen Kompetenzen geprägt.

Unter diesen Umständen ist die Steuerungskompetenz (nicht nur) auf örtlicher Ebene in Frage gestellt. Die zuvor festgestellten Unterschiede erscheinen daher weniger als Ausdruck planvollen strategischen Handelns, das der Ausgangslage geschuldet ist, sich an örtlichen Gegebenheiten orientiert und positive Erfahrungen anderer Träger berücksichtigt. Die Unterschiede in der Umsetzungspraxis können auch Ausdruck dafür sein, dass die einzelnen Arbeitsgemeinschaften und zugelassenen kommunalen Träger die Umsetzung des SGB II in pragmatischen kleinen Schritten auf örtlicher Ebene selbst entwickeln.

Ziel der Arbeitsmarktreform war es, in einem neuen System eine einheitliche Leistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen anzubieten. Bei der Arbeitsmarktintegration sollten Kompetenzen gebündelt und örtliche Gegebenheiten berücksichtigt und auf den Einzelfall bezogene Unterstützungsangebote für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit geschaffen werden. Die Ergebnisse zeigen, dass das SGB II zumindest die hierfür notwendige Dezentralisierung ermöglicht. Allerdings lässt sich derzeit nicht absehen, ob dies zu Optimierungen und Innovationen bei der Arbeitsmarktintegration von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen oder aber zu einem neuen Fürsorgesystem führt, das nicht zur dauerhaften Reduzierung von Arbeitslosigkeit beiträgt.