

## **Diener dreier Herrn?**

**Die zukünftige Trägerschaft und Aufgabenwahrnehmung  
im SGB II zwischen Bund, Ländern und Kommunen**

**Tagung vom 30. bis 31. Oktober 2008**

Im Rahmen des Dialogprojekts:  
Bund und Kommunen in der Umsetzung von „Hartz IV“:  
Die institutionelle Fortentwicklung des SGB II als politischer Lernprozess

Gefördert von der



**Was heißt Zielsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik  
des SGB II eigentlich?**

**Dr. Bruno Kaltenborn  
Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Berlin**



## **Zielsteuerung im SGB II**

Präsentation  
am 30. Oktober 2008  
bei der Tagung „Diener dreier Herrn?“  
in der Evangelischen Akademie Loccum

Dr. Bruno Kaltenborn

<http://www.wipol.de>



### **Inhalt**

- Kontraktpartner
- SGB II-Zielsystem des Bundes für ArGen und AAgAw
  - o Darstellung und Bewertung
  - o Alternativvorschlag
- Fazit



### Kontraktpartner im SGB II-Zielsystem des Bundes

(BMF / Bundestag)

(⇕) (über Bundeshaushalt)

BMAS



BA-Zentrale



Regionaldirektionen



Arbeitsagenturen



ArGen



### SGB II-Zielsystem des Bundes ab 2009

- **Passive Leistungen**  
(Alg II und Sozialgeld ohne SV-Beiträge und ohne KdU)
- **Integrationen** von eHb, denen Arbeit zumutbar ist  
(bislang ohne Beplanung: Integrationsfortschritte)
- Bezieher im ununterbrochenen **Langzeitbezug**  
(Unterbrechungen bis 7 Tage, bei Krankheit bis 42 Tage  
unschädlich)



### **Ausgewählte Probleme beim SGB II-Zielsystem des Bundes ab 2009**

- Passive Leistungen / Integrationen:  
Ziele teilweise redundant
- Passive Leistungen / Integrationen:  
Keine Berücksichtigung individueller Arbeitsmarkthemmnisse
- Passive Leistungen:
  - o Nur bedingt durch SGB II-Instrumentarium beeinflussbar
  - o Determiniert durch Bundestag (Bundeshaushalt),  
der selbst nicht systematisch in die Zielsteuerung eingebunden ist
- Langzeitbezug:  
Kein Anreiz, potenzielle Problemfälle frühzeitig zu identifizieren und zu bearbeiten



### **Alternativer Zielindikator für das SGB II**

anstelle von Passiven Leistungen / Integrationen / Langzeitbezug:  
möglichst geringes bisheriges

- Zeitvolumen aller Hilfebedürftigen im Bestand oder
- Leistungsvolumen aller Hilfebedürftigen im Bestand  
ggf. mit individuellen Gewichten (z.B. für eHb-U25)



### Zielindikator Zeit- oder Leistungsvolumen im Bestand

Vorteile (I):

- Adäquate Gewichtung der Bemühungen zugunsten von eHb
  1. im Langzeitbezug
  2. mit drohendem Langzeitbezug
  3. ohne drohenden Langzeitbezugsowie von eHb in größeren Bedarfsgemeinschaften (Priorisierung von 2. gegenüber 3. stärker als bei passiven Leistungen)
- durch SGB II-Instrumentarium eher beeinflussbar als die passiven Leistungen
- keine unmittelbare Verbindung mit dem Bundeshaushalt, Zielverfolgung vermeidet jedoch gleichwohl passive Leistungen



### Zielindikator Zeit- oder Leistungsvolumen im Bestand

Vorteile (II):

- Kommunale Ziele können integriert werden (Zeit- / Leistungsvolumen inkl. KdU)
- Realitätsnahes Profiling wird bezweckt und honoriert (entsprechend hierzu keine Vorgaben/Kontrolle erforderlich)
- Verkürzung der Dauer ist nach § 1 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 SGB II Ziel
- Zeitnahe Beobachtung grundsätzlich möglich
- Politische Prioritätensetzung für bestimmte Personengruppen (z.B. U25) durch Gewichtung möglich
- Leistungsvolumen: Reduzierung der Hilfebedürftigkeit wird ebenfalls bezweckt und honoriert



### **Zielindikator Zeit- oder Leistungsvolumen im Bestand**

Nachteile:

- Bezugsdauern derzeit nicht abbildbar
- Priorisierung von Hilfebedürftigen mit gegenüber solchen ohne drohenden Langzeitbezug wird erst mittelfristig honoriert; aber: stärker als bei Zielindikator passiven Leistungen
- Nachhaltiger Abgang wird nicht honoriert;  
Zeitvolumen: Folgende Ergänzung möglich:  
bei einem erneuten Zugang innerhalb von x Monaten nach Abgang wird auch die vorherige Bezugsdauer berücksichtigt, jedoch gekürzt um die zwischenzeitliche Dauer des Nicht-Bezugs  
Leistungsvolumen: analoges Vorgehen möglich, jedoch komplexer



### **Fazit**

- Zielsystem steuert Bemühungen um unterschiedliche Personengruppen
- bisheriges Zielsystem des Bundes führt tendenziell zur Vernachlässigung von Benachteiligten
- ab 2009 durch Zielindikator „Langzeitbezug“ partielle Verbesserung
- Alternative: Ersatz der Zielindikatoren 2009 durch Dauer- oder Leistungsvolumen im Bestand



**Vielen Dank  
für Ihre  
Aufmerksamkeit!**



# BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT

9/2006

10. Juli 2006

## Hartz IV: Zentrale Steuerung und lokale Autonomie



Foto: Silke Rudolph

Dr. Bruno Kaltenborn  
Kaltenborn@wipol.de  
Tel. 030/400 43 58-8

### Einleitung

Mit dem vierten Hartz-Gesetz („Hartz IV“) wurden Anfang 2005 Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im neuen SGB II zusammengelegt. Damit verbunden war eine Neuordnung von Finanzströmen und Zuständigkeiten.

Die Kommunen sind seitdem Träger der Kosten für Unterkunft und Heizung für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen und finanzieren diese auch überwiegend. Der Bund ist hingegen Träger und Finanzier der meisten übrigen Transferleistungen für diesen Personenkreis und der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Überdies beteiligt er sich an den Kosten für Unterkunft und Heizung (vgl. hierzu *BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT* 7/2006).

Die Umsetzung obliegt im Regelfall einer der etwa 350 Arbeitsgemeinschaften aus jeweils einer Kommune und einer oder mehrerer Agenturen für Arbeit. Überdies haben 69 Kommunen die Möglichkeit genutzt, für die alleinige Zuständigkeit zu optieren (sog. Optionskommunen). Schließlich wurde in 19 Kommunen (bislang) keine Arbeitsgemeinschaft gegründet, hier erfolgt eine getrennte Aufgabenwahrnehmung.

Im Folgenden wird zunächst die strukturelle Herausforderung einer zentralen Steuerung bei gleichzeitiger lokaler Autonomie dargestellt. Anschließend wird - als Bestandteil

eines praktizierten Lösungsansatzes - auf Zielvereinbarungen näher eingegangen. Darüber hinaus wird ein bereits vorliegender Alternativvorschlag für ein Zielsystem weiterentwickelt. Wenn sie konsequent verfolgt werden, sind Zielvereinbarungen entscheidend für die Ausübung lokaler Handlungsspielräume und damit insbesondere für die Bemühungen um eine Arbeitsmarktintegration.

### Strukturelle Herausforderung

In dem neuen Geflecht von Finanzströmen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten nach dem SGB II gilt es, eine adäquate Steuerung zu gewährleisten. Dabei beansprucht der Bund die Fachaufsicht, mit der jederzeit vor Ort selbst kleinste Details durch Weisungen geregelt werden können.

Die strukturelle Herausforderung in diesem Zusammenhang besteht in der Notwendigkeit einer zentralen Steuerung der Verwendung der beträchtlichen Bundesmittel einerseits und dem Erfordernis dezentraler Kompetenzen im Interesse funktionsfähiger Arbeitsgemeinschaften andererseits. Wichtig für die Kooperation in den Arbeitsgemeinschaften scheint, dass sowohl die örtliche Agentur für Arbeit als auch die Kommune Kompetenzen verlässlich einbringen kann. Dabei dürften die Kommunen vor allem ein Interesse an einer (Mit-)Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik haben. Dem steht jedoch das Interesse des Bundes an einer zentralen Steuerung entgegen. Dieser Widerspruch scheint nicht auflösbar - daher sind Hilfskonstruktionen erforderlich.

Für die Arbeitsgemeinschaften beschreitet einen solchen Weg die am 1. August 2005 zwischen dem damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, der Bundesagentur für Arbeit, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, jedoch ohne Beteiligung des Deutschen Landkreistages, geschlossene Rahmenvereinbarung. Die Vereinbarung sieht u.a. vor, dass auf Grundlage arbeitsmarktpolitischer Ziele, die zwischen dem zuständigen Bundesministerium und der Bundesagentur für Arbeit vereinbart werden, die Trägerversammlungen (Kommune und Bundesagentur für Arbeit) mit den Geschäftsführungen der Ar-

*BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT* bietet Entscheidungsträger/innen kompakte und systematische Auswertungen von Ideen und Erkenntnissen aus Wissenschaft, Politik und Praxis. Dabei liegt der Fokus auf dem Themenfeld Arbeitsmarkt.

beitsgemeinschaften jeweils eine Zielvereinbarung abschließen. Im Gegenzug beschränkt die Bundesagentur Weisungen auf das „unabweisbar notwendige Maß“. Den Arbeitsgemeinschaften obliegt die Umsetzungsverantwortung, wobei sie die Umsetzung in den Grenzen des geltenden Rechts und der Zielvereinbarung weitgehend frei gestalten können.

### Anforderungen an Ziele

Entsprechend der Rahmenvereinbarung vom 1. August 2005 sind die Zielvereinbarungen das zentrale Instrument zur Steuerung der Arbeitsmarktpolitik in den Arbeitsgemeinschaften durch den Bund. Alle Akteure, vor allem der Bund, werden daher ein Interesse an der Vereinbarung eines adäquaten Zielsystems haben. Hierfür scheint u.a. Folgendes wichtig:

- Es sollten Zielindikatoren herangezogen werden, die durch die Arbeitsgemeinschaften zumindest weitgehend beeinflusst werden können und die möglichst wenig anderen Einflüssen unterliegen. So ist beispielsweise die Zahl der Beschäftigten nicht geeignet, weil sie nicht weitgehend durch die Arbeitsgemeinschaften, sondern durch andere Einflussfaktoren bestimmt wird. Zudem sollte ein gemeinsames Verständnis über Ursache-Wirkungs-Beziehungen bestehen.
- Die konsequente Verfolgung der vereinbarten Ziele sollte auch zu einem insgesamt erwünschten Ergebnis führen (Vermeidung von Fehlsteuerungen). Beispielsweise ist die Vereinbarung einer besseren Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen als alleiniges Ziel ungeeignet, weil dessen konsequente Verfolgung zur Vernachlässigung anderer Personengruppen führen würde.
- Die Ziele müssen überschaubar sein, damit sie in der Praxis auch verfolgt werden (können). Daher sollten beispielsweise differenzierte Ziele für zahlreiche Zielgruppen vermieden werden.
- Typischerweise wird es mehr wünschenswerte Ziele geben, als sinnvollerweise vereinbart werden können. Daher sollte möglichst vermieden werden, für ein inhaltliches Ziel mehrere Zielindikatoren vorzusehen.

### Zielvereinbarungsprozess 2006

Bereits für das Jahr 2005 gab es eine Zielvereinbarung zwischen dem Bund und der Bundesagentur für Arbeit über Organisationsziele nach dem SGB II. Für 2006 soll zwischen diesen eine Vereinbarung über Wirkungsziele geschlossen werden; die Vereinbarung für 2006 hat zunächst Pilotcharakter, mit der alle Beteiligten Erfahrungen sammeln sollen.

Für 2006 waren Anfang des Jahres Orientierungswerte für drei Zielgrößen auf Bundesebene vorgesehen, die zunächst noch ohne Verbindlichkeit waren:<sup>1</sup>

- **Verringerung der Hilfebedürftigkeit:** Reduktion der passiven Leistungen um 2,5% gegenüber dem Jahr 2005 (entsprechend dem Ansatz im seinerzeit aktuellen und inzwischen diesbezüglich unverändert verabschiedeten 2. Regierungsentwurf des Bundeshaushalts).
- **Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit:** Die Integrationsquote (Anteil der Kundinnen und Kunden, die binnen eines Jahres in eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung integriert wurden) des Jahres 2005 von 13,4% soll 2006 auf 15,4% erhöht werden (Steigerung um 15%).
- **Verbesserung der Integration Jugendlicher in Erwerbstätigkeit:** Die Integrationsquote von Kundinnen und Kunden bis 24 Jahre des Jahres 2005 von 19,7% soll 2006 auf 21,7% erhöht werden (Steigerung um 10%).

Kundinnen und Kunden sind dabei jene erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II), denen Arbeit zumutbar ist.

Über diese drei Zielgrößen sollten danach in den Arbeitsgemeinschaften Zielvereinbarungen geschlossen werden. Für die Zielgrößen dienen die bundesweiten Orientierungswerte als Anhaltspunkt. Bis zum 5. Mai 2006 sollten die Arbeitsgemeinschaften die vereinbarten Ziele der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit mitteilen, damit diese sie dann aggregiert. Idealerweise sollten sich die lokalen Abweichungen von den Orientierungswerten im Aggregat wieder ausgleichen. Auf dieser Grundlage ist dann eine Zielvereinbarung zwischen dem zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit vorgesehen.

Bislang haben sich allerdings nur 102 der etwa 350 Arbeitsgemeinschaften an dem in der Rahmenvereinbarung vorgesehenen Zielvereinbarungsprozess beteiligt.<sup>2</sup> Dies wird es der Bundesagentur für Arbeit erschweren, auf Bundesebene erreichbare Ziele mit dem zuständigen Bundesministerium zu vereinbaren.

Überdies hat inzwischen der Bundesrechnungshof den partiellen Verzicht des Bundes auf die Ausübung der Fachaufsicht - wie in der Rahmenvereinbarung

<sup>1</sup> Vgl. hierzu insb. Bundesagentur für Arbeit [2005] und SCHMACHTENBERG [2006].

<sup>2</sup> Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende [2006, S. 21].

vom 1. August 2005 vorgesehen - gerügt, denn der Bund dürfe sich nicht aus seiner Verantwortung zurückziehen.<sup>3</sup> Dies wird künftig zusätzlich den Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Arbeitsgemeinschaften erschweren, denn diese müssen nun wieder eher damit rechnen, dass der Bund - trotz Rahmenvereinbarung und Zielvereinbarung - von seiner Fachaufsicht stärker Gebrauch macht.

Perspektivisch hat die Bundesagentur für Arbeit vorgesehen, über die drei genannten Ziele hinaus zwei weitere zu berücksichtigen. Das Ziel „Sicherung des Lebensunterhalts“ soll über die durchschnittliche Dauer von der Antragstellung bis zur Bescheiderteilung abgebildet werden, die jedoch bislang nicht ermittelt werden kann. Als Indikator für „Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit“ werden derzeit die Kosten je Integration ermittelt; diese werden jedoch nicht vorab mit einem Zielwert versehen. Unklar ist, inwieweit künftig besser die Nachhaltigkeit der Integrationen berücksichtigt werden kann.

#### **Bewertung des aktuellen Zielsystems**

Die drei derzeit mit Zielwerten unterlegten Ziele sind teilweise redundant. Eine Integration Jugendlicher ist zugleich stets auch eine Integration, beide werden regelmäßig überdies auch die Hilfebedürftigkeit reduzieren und damit auch die Ausgaben für passive Leistungen senken. Es bieten sich daher Überlegungen zur Reduktion der erforderlichen Indikatoren an.

Überdies werden bei den jetzigen Zielindikatoren individuelle Arbeitsmarkthemmnisse (mit Ausnahme des Alters) nicht berücksichtigt. Eine konsequente Verfolgung der Ziele wird daher dazu führen, dass sich die Arbeitsgemeinschaften bei ihren Integrationsbemühungen auf Hilfebedürftige ohne oder mit nur geringen Arbeitsmarkthemmnissen konzentrieren. Dies scheint gesellschaftspolitisch unerwünscht.

Die Ausgaben für die passiven Leistungen sind weitgehend vom Bestand an Hilfebedürftigen abhängig, der wiederum durch zahlreiche andere Faktoren beeinflusst wird. Abgänge scheinen jedoch eher als Bestandsgrößen, die Verteilung der Abgänge auf unterschiedliche Empfängergruppen eher als das Niveau der Abgänge durch die Arbeitsgemeinschaften beeinflussbar.

Die Begrenzung der Zielindikatoren auf erwerbsfähige Hilfebedürftige, denen Arbeit zumutbar ist, kann zur Vernachlässigung der übrigen Empfänger/innen

von Arbeitslosengeld II führen. Relevant scheinen dabei insbesondere solche, die ihre Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit reduzieren oder überwinden wollen, obwohl ihnen keine Arbeit zumutbar ist. Hierzu gehören beispielsweise allein Erziehende mit kleinen Kindern, die arbeiten wollen.

Die Ziele fokussieren bislang auf Vermeidung und Überwindung der Hilfebedürftigkeit und berücksichtigen nicht das Kernziel des SGB II, die Sicherung des Lebensunterhalts erwerbsfähiger Hilfebedürftiger und ihrer Angehörigen. Jedoch haben die lokalen Akteure hier weniger Handlungsspielräume als bei den Integrationsbemühungen, so dass der Steuerungsbedarf durch Zielvereinbarungen geringer scheint.

#### **Alternatives Zielsystem**

Bereits parallel zu den parlamentarischen Beratungen über Hartz IV hat die Expertengruppe Zielsteuerung der Bertelsmann Stiftung [2004] unter Beteiligung von Angehörigen des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit und der Bundesagentur für Arbeit unter fachlicher Leitung des Autors einen Vorschlag für ein mögliches System von Zielindikatoren zur Überwindung und Reduzierung von Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II entwickelt:

- **Rasche Überwindung der Hilfebedürftigkeit:** Durchschnittliche abgeschlossene Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld II einer Zugangskohorte, wobei individuell maximal x Monate berücksichtigt werden (können).
- **Langzeitbezug vermeiden:** Anteil derjenigen im Bestand der Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II, die seit mindestens x Monaten diese Leistung beziehen.
- **Dauerhaftigkeit / Nachhaltigkeit der Überwindung der Hilfebedürftigkeit:** Anteil derjenigen, deren Bezug von Arbeitslosengeld II endete, die aber binnen eines bestimmten Zeitraums (ca. drei bis sechs Monate) nach der Beendigung erneut Arbeitslosengeld II oder Arbeitslosengeld beziehen, an allen Abgängen aus dem Bezug von Arbeitslosengeld II.
- **Reduktion der Hilfebedürftigkeit durch Nebentätigkeit:** Anteil der Hilfebedürftigen, die während des Bezugs von Arbeitslosengeld II eine Nebentätigkeit aufnehmen.

Die abgeschlossene Dauer des Leistungsbezugs einer Zugangskohorte kann erst berechnet werden, wenn alle ihren Leistungsbezug beendet haben. Dies kann Jahre oder sogar Jahrzehnte dauern. Eine solche Zeitspanne ist für die Steuerung offensichtlich nicht ak-

<sup>3</sup> Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss [2006].

zeptabel. Daher muss die Betrachtung nach einer gewissen Zeitspanne („x Monate“) abgebrochen werden. Ein solcher Zielindikator allein würde jedoch zu einer Fehlsteuerung führen, denn die Überwindung der Hilfebedürftigen von Personen, die länger hilfebedürftig sind, würde nicht honoriert. Daher ist der zweite Zielindikator zur Vermeidung von Langzeitbezug als Korrektiv erforderlich.

Dieses System aus Zielindikatoren scheint besser geeignet als die Planungen für 2006, denn

- aufgrund der vorgeschlagenen Berücksichtigung der Dauer als Näherung für Arbeitsmarkthemmnisse führt die konsequente Verfolgung nicht zu einer - unerwünschten - Konzentration der Integrationsbemühungen auf Hilfebedürftige ohne oder mit nur geringen Vermittlungshemmnissen,
- die Reduktion der Hilfebedürftigkeit durch Nebentätigkeit als Bewegungsgröße ist eher als die Ausgaben für passive Leistungen durch die Arbeitsgemeinschaft beeinflussbar,
- die Nachhaltigkeit der erreichten Integrationen wird berücksichtigt und
- die Zielindikatoren zur Überwindung der Hilfebedürftigen sind nicht auf erwerbsfähige Hilfebedürftige begrenzt, denen Arbeit zumutbar ist.

Der Vorschlag der Expertengruppe berücksichtigt ebenso wie die Zielvereinbarungen für 2006 nicht die Sicherung des Lebensunterhalts als Ziel. Insoweit scheinen beide Zielsysteme ergänzungsbedürftig.

Darüber hinaus scheint es von Nachteil, dass für die Überwindung der Hilfebedürftigkeit zwei Zielindikatoren benötigt werden. Überdies ist der erste Zielindikator, die abgeschlossene Dauer des Leistungsbezugs einer Zugangskohorte, erst nach einigen (x) Monaten ermittelbar.

Würde stattdessen die zeitnah verfügbare durchschnittliche Dauer des Leistungsbezugs im Bestand oder einer Abgangskohorte verwendet, so käme es zu Fehlsteuerungen:

- Die durchschnittliche bisherige Dauer im Bestand wird erhöht durch Abgänge aus Kurzzeitbezug. Arbeitsgemeinschaften, die sich (allein) an einem solchen Ziel orientieren, werden daher ihre Anstrengungen auf Hilfebedürftige mit überdurchschnittlich langem Leistungsbezug konzentrieren und im Extremfall sogar versuchen, andere im Leistungsbezug zu behalten. Überdies wird die durchschnittliche bisherige Dauer des Leistungsbezugs maßgeblich auch durch Neuzu-

gänge bestimmt, die von den Arbeitsgemeinschaften kaum beeinflusst werden können.

- Bei Verwendung der durchschnittlichen Dauer des Leistungsbezugs einer Abgangskohorte träte der gegenteilige Effekt ein. Bei einer konsequenten Ausrichtung an diesem Zielindikator, würden die Bemühungen zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit auf Kurzzeitbezieher/innen konzentriert werden und im Extremfall sogar versucht werden, andere im Leistungsbezug zu halten.

Während also die Verwendung der durchschnittlichen abgeschlossenen Dauer des Leistungsbezugs einer Zugangskohorte als Zielindikator dazu führt, dass ein zweiter Indikator als Korrektiv erforderlich ist und die Zielerreichung erst nach einigen Monaten bekannt ist, führt die Verwendung von Zielindikatoren, die auf der durchschnittlichen Dauer des Leistungsbezugs im Bestand oder einer Abgangskohorte basieren, zu Fehlsteuerungen. Überdies wird die durchschnittliche bisherige Dauer im Bestand wesentlich auch durch die Zugänge und damit exogen beeinflusst.

#### **Zeit- oder Leistungsvolumen als Zielindikator**

Die zuletzt genannten Nachteile könnten vermieden werden, indem das bisherige Zeitvolumen im Bestand oder das abgeschlossene Zeitvolumen einer Abgangskohorte jeweils in Relation zu einer geeigneten Größe als Zielindikator herangezogen wird:

- Das (möglichst geringe) bisherige Zeitvolumen im Bestand summiert die bisherige Dauer der Hilfebedürftigen auf. Zu diesem Indikator tragen also alle Hilfebedürftigen bei, Langzeitbezieher/innen haben jedoch ein stärkeres Gewicht. Dies scheint erwünscht. Um Arbeitsgemeinschaften (und Optionskommunen) unterschiedlicher Größe sinnvoll miteinander vergleichen zu können, ist eine Relativierung anhand einer geeigneten exogenen Größe, beispielsweise der (Erwerbs-) Bevölkerung erforderlich.
- Das (möglichst hohe) abgeschlossene Zeitvolumen einer Abgangskohorte summiert die abgeschlossene Dauer des Leistungsbezugs auf. Ähnlich wie bei Zeitvolumen im Bestand tragen alle Abgänge zu diesem Zeitvolumen bei, Langzeitbezieher/innen jedoch stärker. Eine Relativierung wäre mit dem Zeitvolumen im Bestand möglich.

Dabei kann jeweils entweder die Dauer der Hilfebedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft oder die Summe über alle ihre Mitglieder aufsummiert werden. Im ersten Fall haben alle Bedarfsgemeinschaften unabhängig von ihrer Größe das gleiche Gewicht, im zweiten Fall erhalten größere Bedarfsgemeinschaften ein proportional größeres Gewicht.

In jeden der beiden Zielindikatoren geht jede Überwindung der Hilfebedürftigkeit positiv ein. Sowohl der Abgangs- als auch der Bestandsindikator sind weitgehend durch die Abgänge und ihre Verteilung auf unterschiedliche Personengruppen determiniert. Zwar fließen in den Bestandsindikator auch die weitgehend exogenen Zugänge ein, diese haben jedoch zunächst nur ein sehr geringes Gewicht. Daher scheinen beide Indikatoren eher als bestandsabhängige Zielindikatoren für Zielvereinbarungen geeignet.

Anstelle des bisherigen bzw. abgeschlossenen Zeitvolumens könnte jeweils auch das bisherige bzw. abgeschlossene Leistungsvolumen verwendet werden. Das Leistungsvolumen umfasst alle für die Bedarfsgemeinschaften im Bestand bzw. für eine Abgangskohorte bislang gezahlten (passiven) Leistungen. Dadurch erfolgt nicht nur eine Gewichtung mit der Dauer, sondern auch mit dem Ausmaß der Hilfebedürftigkeit. Maß wären also die bisherigen fiskalischen Aufwendungen für die betreffenden Bedarfsgemeinschaften. Alternativ könnte auch das Ausmaß der zuletzt festgestellten Hilfebedürftigkeit multipliziert mit der Dauer der Hilfebedürftigkeit herangezogen werden. Relevant wäre also nicht das durchschnittliche Ausmaß der Hilfebedürftigkeit in der Vergangenheit, sondern das aktuelle Ausmaß. Möglicherweise sind das Ausmaß der aktuellen Hilfebedürftigkeit und die Dauer der Hilfebedürftigkeit leichter ermittelbar als das bisherige Leistungsvolumen.

Anders als das Leistungsvolumen der Abgänge berücksichtigt das bisherige Leistungsvolumen im Bestand auch Erfolge bei der Reduktion der Hilfebedürftigkeit. Daher ist neben diesem Indikator kein weiterer Indikator erforderlich, der die Reduktion der Hilfebedürftigkeit misst. Das Leistungsvolumen im Bestand könnte daher also mit Ausnahme der Nachhaltigkeit der Integration die übrigen drei Zielindikatoren des Vorschlags der Expertengruppe ersetzen.

Die erörterten Zielindikatoren für das Zeit- und Leistungsvolumen können bei Bedarf alle auch ergänzend auf spezifische Zielgruppen angewendet werden. Beispielsweise wäre es möglich, sie separat für Jugendliche zu verwenden. Dies erlaubt es, die in den Zielvereinbarungen für 2006 vorgesehenen drei Zielindikatoren auch dann zu ersetzen, wenn Jugendliche weiterhin besonders berücksichtigt werden sollen.

Mit dem Anknüpfen von Zielindikatoren an Umfang und/oder Dauer des Leistungsbezugs soll die Beendigung der Hilfebedürftigkeit bei Personen mit Arbeitsmarkthemmnissen stärker gewichtet werden. Da-

bei läge es näher, Arbeitsmarkthemmnisse explizit in Zielindikatoren zu berücksichtigen. Dies ist bislang jedoch nicht möglich, da Arbeitsmarkthemmnisse im Einzelfall nicht adäquat quantifizierbar sind. Derzeit wird jedoch in der Bundesagentur für das SGB III mit dem Modell „Treatment Effects and Prediction“ (TrEffeR) ein entsprechendes Instrument aufgebaut (vgl. hierzu *BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT* 10/2006). Im Erfolgsfall läge eine Weiterentwicklung auch für das SGB II und die Berücksichtigung von Einzelfallprognosen bei Zielsystemen nahe.

### Fazit

Das SGB II stellt die Akteure vor die Herausforderung, eine zentrale Steuerung bei der Verausgabung von Bundesmitteln mit lokalen Kompetenzen zu verbinden. Für die Arbeitsgemeinschaften wurde daher zwischen relevanten Akteuren auf Bundesebene vereinbart, dass die Steuerung der Arbeitsgemeinschaften über jeweils vereinbarte Ziele erfolgt, eine zentrale direktive Steuerung im Rahmen der Fachaufsicht hingegen weitgehend unterbleibt. Dies erfordert eine Abkehr von der bisherigen Praxis zahlreicher direkter Weisungen bei der Bundesagentur für Arbeit. Bisher haben für 2006 nur 102 der etwa 350 Arbeitsgemeinschaften Ziele vereinbart. Überdies gibt es kein analoges System für die 69 Optionskommunen.

Der Bundesrechnungshof hat jüngst die zurückhaltende Ausübung der Fachaufsicht durch den Bund gerügt, weil dieser sich nicht aus seiner Verantwortung zurückziehen dürfe. Diese Auffassung gefährdet die Funktionsfähigkeit der Arbeitsgemeinschaften, weil die konstruktive Mitarbeit der Kommunen in ihnen einen verlässlichen Partner auf Seiten der Bundesagentur für Arbeit erfordert. Daher scheint es zweckmäßig, die zurückhaltende Ausübung der Fachaufsicht im Zusammenhang mit Zielvereinbarungen kurzfristig gesetzlich zweifelsfrei abzusichern.

Das konkret für 2006 vorgesehene Zielsystem aus dem Ausgabenvolumen sowie den Integrationsquoten insgesamt und für Jugendliche scheint verbesserungsfähig. Ein bereits vor zwei Jahren vorgelegter Vorschlag der Expertengruppe Zielsteuerung der Bertelsmann Stiftung [2004] zeigt Verbesserungsmöglichkeiten auf. So sollten beispielsweise die Zielindikatoren stärker durch die Arbeitsgemeinschaften (und Optionskommunen) beeinflussbar sein, Erfolge bei Langzeitbezug stärker gewichtet und auch die Nachhaltigkeit von Integrationen berücksichtigt werden.

Vorliegend wurden die Überlegungen der Expertengruppe weiterentwickelt. Mit dem Zeit- oder Leis-

tungsvolumen im Bestand oder einer Abgangskohorte ließen sich die für die Zielvereinbarungen 2006 vorgesehenen Indikatoren ebenso wie die von der Expertengruppe vorgeschlagenen mit Ausnahme der Nachhaltigkeit ersetzen. Vorteilhaft wäre insbesondere:

- Der Zielindikator ist zeitnah verfügbar.
- Fehlanreize werden eher vermieden.
- Erfolge bei Langzeitbezug werden stärker gewichtet.
- Der Indikator hängt entscheidend von den Abgängen und ihrer Verteilung auf Personengruppen ab. Damit ist er stärker als bestands- oder zugangsabhängige Indikatoren von den Arbeitsgemeinschaften (und Optionskommunen) beeinflussbar.
- Der Zielindikator lässt sich bei Bedarf auch auf spezifische Zielgruppen anwenden.
- Die Zahl erforderlicher Indikatoren ist gering.

Insgesamt ist bei der Festlegung eines Zielsystems stets eine Abwägung erforderlich, um mit einer überschaubaren Anzahl von Zielen Fehlanreize auch dann zu vermeiden, wenn die Akteure die vereinbarten Ziele konsequent umsetzen.

### Literatur

Bundesagentur für Arbeit [2005]: *Berichtswesen im Controlling*, SGB II, Dezember 2005, Nürnberg.

Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss [2006]: „Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales nach § 88 Abs. 2 BHO“, Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, *Ausschussdrucksache* 16/1253, 19. Mai 2006, Berlin.

Expertengruppe Zielsteuerung der Bertelsmann Stiftung [2004]: *Steuerung der Arbeitsmarktpolitik durch Zielvereinbarungen*, unveröffentlichtes Hintergrundpapier, bearbeitet von BRUNO KALTENBORN, Mai 2004, Gütersloh u.a.

Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende [2006]: *Schlussbericht*, 23. Juni 2006, Berlin.

SCHMACHTENBERG, ROLF [2006]: *Organisation, Steuerung und Wirkungen der Dienstleistungen nach dem SGB II*, Präsentation auf dem 77. Deutschen Fürsorgetag am 4. Mai 2006 in Düsseldorf, Berlin.

Internet: [http://www.gib.nrw.de/de/download/data/Schmachtenberg\\_DienstlSGBII.ppt](http://www.gib.nrw.de/de/download/data/Schmachtenberg_DienstlSGBII.ppt) (Stand: 30. Juni 2006)

### **BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT**

Nr. 10/2006, 10. Juli 2006:

Kaltenborn, Bruno, und Kathrin Göggel

#### **Arbeitsmarktpolitik: Innovative Evaluierungs- und Steuerungsansätze mit TrEffeR**

Nr. 9/2006, 10. Juli 2006:

Kaltenborn, Bruno

#### **Hartz IV: Zentrale Steuerung und lokale Autonomie**

Nr. 8/2006, 6. April 2006:

Kaltenborn, Bruno, Petra Knerr und

Juliana Schiwarov

#### **Hartz IV: Leistungen von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen**

Nr. 7/2006, 6. April 2006

(Aktualisierung von Nr. 3/2005):

Kaltenborn, Bruno, und Juliana Schiwarov

#### **Hartz IV: Föderaler Finanzstreit vorerst beigelegt**

Nr. 6/2006, 6. April 2006

(Aktualisierung von Nr. 2/2005):

Kaltenborn, Bruno, und Juliana Schiwarov

#### **Hartz IV: Ausgaben deutlich unterschätzt**

Nr. 5/2006, 6. April 2006

(Aktualisierung von Nr. 1/2005):

Kaltenborn, Bruno, und Juliana Schiwarov

#### **Hartz IV: Deutlich mehr Fürsorgeempfänger/innen**

Nr. 4/2006, Februar 2006:

Kaltenborn, Bruno, Petra Knerr und

Juliana Schiwarov

#### **Agenturen für Arbeit: Systematisierung des Ressourceneinsatzes**

Nr. 3/2006, Februar 2006:

Kaltenborn, Bruno, Petra Knerr und

Juliana Schiwarov

#### **Hartz: Bilanz der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik**

### Impressum

*BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT*, Jg. 2, Nr. 9/2006

Internet: <http://www.wipol.de>

Herausgeber: Dr. Bruno Kaltenborn

Erscheinungsweise: unregelmäßig

Erscheinungsort: Berlin

ISSN 1861-9436

Alle Rechte vorbehalten.

Seit dem Urteil des BVerfG vom 20. Dezember 2007 ist die Diskussion über die Aufgabenwahrnehmung und Trägerschaft im SGB II erneut entbrannt. Während im ersten Halbjahr 2008 eine Fülle von verschiedenen Vorschlägen für die zukünftige institutionelle Ausgestaltung entworfen und kontrovers diskutiert wurden, schien mit dem Beschluss der Sonderkonferenz der 85. Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom 14. Juli eine Einigung für das weitere Vorgehen erreicht.

Die nach der Sommerpause jüngst aufgeflackerten kontroversen Debatten zeigen aber, dass der Teufel im Detail steckt (und vielleicht nicht nur dort):

- Welchen rechtlichen Status sollen die fortzuentwickelnden „ARGen“ bekommen?
- Wie kann dort ein (faktisch) einheitlicher Personalkörper geschaffen werden?
- In welchem Verhältnis stehen die gute Kooperation der Träger und ihre Verantwortung für ihre jeweiligen Aufgaben?
- Wie kann das „Experiment z.k.T.“ verfassungsrechtlich abgesichert werden? Welche Form der „Mitsprache“ sollen Bund und Länder zukünftig bei den kommunalen Trägern haben?

Die Diskussion über institutionelle Fragen, ist dabei eng verknüpft mit der aktuellen Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente.

Sie sind herzlich eingeladen, sich an den Diskussion dieser Tagung zu beteiligen, die im Rahmen des Dialogprojekts „Bund und Kommunen in der Umsetzung von ‚Hartz IV‘- Die institutionelle Fortentwicklung des SGB II als politischer Lernprozess“ stattfindet, das gemeinsam von der Evangelischen Akademie Loccum und dem Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen durchgeführt und von der VolkswagenStiftung gefördert wird.

**Dr. Joachim Lange**, Studienleiter

**Dr. Fritz Erich Anhelm**, Akademiedirektor  
Evangelische Akademie Loccum

**Prof. Dr. Frank Nullmeier**, Zentrum für Sozialpolitik,  
Universität Bremen

#### **TAGUNGSGEBÜHR:**

100,- € für Übernachtung, Verpflegung, Kostenbeitrag; für Schüler/innen, Studierende (bis 30 Jahre), Grundwehr- und Zivildienstleistende sowie Arbeitslose Ermäßigung **nur gegen Bescheinigung** auf 50,-€. Eine Reduzierung der Tagungsgebühr für eine zeitweise Teilnahme ist nur nach vorheriger Absprache möglich.

#### **ANMELDUNG:**

Mit beiliegender Anmeldekarte an die **Evangelische Akademie Loccum, Postfach 2158, 31545 Rehburg-Loccum, Tel. 05766/81-0, Fax 05766/81-900**. Sollten Sie Ihre Anmeldung nicht aufrechterhalten können, teilen Sie uns das bitte umgehend mit. Bei einer Absage nach dem **23.Okt.08** müssen wir 25% der Tagungsgebühr in Rechnung stellen. Falls Sie eine Bestätigung Ihrer Anmeldung wünschen, teilen Sie uns bitte auf der Anmeldekarte Ihre E-Mail-Adresse mit!

#### **ÜBERWEISUNGEN:**

Konto der Kirchl. Verwaltungsstelle Loccum **unter Angabe des Tagungsdatums und Ihres Namens:** Evangelische Kreditgenossenschaft (BLZ 520 604 10) Kto.-Nr. 6050

**TAGUNGSLEITUNG:** Dr. Joachim Lange Tel. 05766 / 81-241  
Joachim.Lange@evlka.de

**SEKRETARIAT:** Karin Buhr Tel. 05766 / 81-114  
Karin.Buhr@evlka.de

**PRESSEREFERAT:** Reinhard Behnisch Tel. 05766 / 81-105  
Reinhard.Behnisch@evlka.de

#### **ANREISE:**

Loccum liegt 50 km nordwestlich von Hannover am Steinhuder Meer zwischen Hannover, Minden und Nienburg. Auf Anfrage schicken wir Ihnen eine detaillierte Anreisbeschreibung. Sie finden sie auch im Internet: <http://www.loccum.de>

**ACHTUNG:** Direkte Verbindung zur Akademie mit Zubringerbus am **30.10.2008** um 11:50 Uhr ab Bahnhof Wunstorf, **Ausgang ZOB**. Am **31.10.2008** zurück; Ankunft Wunstorf 16.30 Uhr; **Bitte unbedingt anmelden, Plätze sind begrenzt!**

#### **FESTE ZEITEN IM HAUS:**

8.30 UHR MORGENANDACHT, 8.45 UHR FRÜHSTÜCK,  
12.30 UHR MITTAGESSEN, 15.30 UHR NACHMITTAGSKAFFEE,  
18.30 UHR ABENDESSEN.

**Die Akademie im Internet** :<http://www.loccum.de>

In Kooperation mit



Gefördert von der



EVANGELISCHE AKADEMIE

LOCCUM

## Diener dreier Herrn?

Die zukünftige Trägerschaft und Aufgabenwahrnehmung im SGB II zwischen Bund, Ländern und Kommunen

Tagung vom  
30. bis 31. Oktober 2008

## ■ Donnerstag, 30. Oktober 2008

- 12:30 Anreise zum Mittagessen
- 13:20 **Begrüßung und Eröffnung**  
Dr. Joachim **Lange**, Ev. Akademie Loccum
- 13:30 **SGB II-Trägerschaft und Aufgabenwahrnehmung im magischen Viereck von Bund, Länder, Kommunen und Leistungsempfänger: Stand der Diskussion**  
Prof. Dr. Stefan **Sell**, Fachhochschule Koblenz, Standort Remagen
- Wo ein Wille ist ...?**  
**Was ist verfassungsrechtlich möglich, und was nicht?**  
Prof. Dr. Joachim **Wieland**, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer
- Führt eine stärkere Rolle der Länder in die Konnexitätsfalle?**  
Prof. Dr. Hans-Günter **Henneke**, Geschäftsführer, Deutscher Landkreistag, Berlin
- 15:45 Kaffee & Kuchen
- 16:00 vertiefte Diskussion in Arbeitsgruppen
- AG 1: **Was heißt Zielsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik des SGB II eigentlich? Wie kann man sie intelligent ausgestalten?**  
Dr. Bruno **Kaltenborn**, Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Berlin  
Siegfried **Dreckmann**, Geschäftsführer, ARGE Delmenhorst; Sprecher der ARGEn in Niedersachsen und Bremen  
Martina **Musati**, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg  
Lothar **Gretsch**, Ministerium für Justiz, Arbeit, Gesundheit und Soziales, Saarbrücken\*  
Moderation: Prof. Dr. Frank **Nullmeier**, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen
- AG 2: **Einbringung und Governance kommunaler Leistungen**  
Prof. Dr. Stephan **Sell**, Remagen  
Markus **Keller**, Deutscher Landkreistag, Berlin

Sigrid **Rosam**, Geschäftsführerin, Jobcenter Arbeitsgemeinschaft Magdeburg GmbH\*  
Helen **Benicke**, Amtsleiterin, Beratungsdienste nach dem SGB II und XII, Salzlandkreis, Bernburg  
Moderation: Karen **Peters**, Leiterin, Arbeitsbereich Grundlagen sozialer Sicherung, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Berlin

AG 3: **Wer zahlt, bestellt die Musik? Steuerung, Aufsicht und Prüfung von z.k.T. durch Bund (und/oder Land)?**  
Dr. Helmut **Hartmann**, Geschäftsführer, consens GmbH, Hamburg  
Heiner **Brülle**, Amt für Soziale Arbeit, Wiesbaden  
Prof. Dr. Hans-Günter **Henneke**, DLT, Berlin  
Marc **Nellen**, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin  
Christian **Armborst**, Nds. Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit, Hannover\*  
Moderation: Dr. Joachim **Lange**, Loccum

AG 4: **(Wie) kann die Trägerversammlung zum Ort gleichberechtigten Interessenausgleichs gemacht werden?**  
Erwin **Jordan**, Regionsrat, Region Hannover  
Uwe **Minta**, Vorsitzender der Geschäftsführung, Arbeitsagentur für Arbeit Suhl  
Klaus **Müller-Starmann**, Geschäftsführer, ARGE Köln  
Janna **Brand**, Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen, Mainz  
Moderation: Prof. Dr. Gerhard **Wegner**, Direktor, Sozialwissenschaftliches Institut der EKD, Hannover

18:30 Abendessen

19:30 **Welche Instrumente braucht die lokale und regionale Arbeitsmarktpolitik?**  
Benedikt **Siebenhaar**, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf  
Peter **Prill**, Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, Siegfried **Averhage**, Vorstand, MaßArbeit kAÖR, Osnabrück

Rainer **Radloff**, Geschäftsführer, Arbeitplus GmbH, Bielefeld

## ■ Freitag, 31. Oktober 2008

- Trägerschaft und Aufgabenwahrnehmung im SGB II: Wo steht der Gesetzgebungsprozess- was bleibt zu tun?**
- 09:40 Präsentation der Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen
- 10:00 Diskussion mit einleitenden Statements von: Staatssekretär Detlef **Scheele**, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin  
Brigitte **Pothmer**, MdB, Sprecherin Arbeitsmarktpolitik, Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Berlin  
Dr. Ralf **Brauksiepe**, MdB, Vorsitzender der Arbeitsgruppe Arbeit und Soziales der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Berlin  
Dr. Matthias **Schulze-Böing**, Geschäftsführer, MainArbeit GmbH, Offenbach; Sprecher der Bundesarbeitsgemeinschaft der ARGEn  
Armin **Mittelstädt**, Amtsleiter, Kommunale Arbeitsförderung Ortenaukreis, Offenburg
- 12:30 Mittagessen
- 13:30 **Wie bekommt man (faktisch) einen „Einheitlichen Personalkörper“?**  
Elke **Hannack**, Mitglied des Bundesvorstands, VER.DI, Berlin  
Michael **Kühn**, Geschäftsführer Personal/Organisationsentwicklung Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg  
Dr. Helmut **Fogt**, Beigeordneter, Deutscher Städtetag  
Klaus **Müller-Starmann**, Geschäftsführer, ARGE Köln
- 15:30 Kaffee & Kuchen und Ende der Veranstaltung
- \* angefragt