Beschlussvorlage

Geschäftszeichen:
V/50/VO001 T. 2249

Verantwortliche/r:
Amt für Soziales, Arbeit und Wohnen

Vorlagennummer:
50/064/2016

Sachstandsbericht zur SGB II Umsetzung in der Stadt Erlangen

Beratungsfolge	Termin	Ö/N	Vorlagenart	Abstimmung
Sozialbeirat	28.09.2016	Ö	Empfehlung	
Sozial- und Gesundheitsausschuss	28.09.2016	Ö	Beschluss	

Beteiligte Dienststellen
Ref. II

I. Antrag

Die Ausführungen der Verwaltung werden zur Kenntnis genommen.

II. Begründung

1. Aktuelle Zahlenentwicklung

Bei der Anzahl der Personen, die in Erlangen SGB II-Leistungen beziehen, zeigt sich im August eine leichte Entspannung (wobei die Zahlen der jeweils letzten 3 Monate noch nicht endgültig sind und von der BA im Bedarfsfall noch korrigiert werden können).

Dagegen ist bei den Arbeitslosenzahlen und Arbeitslosenquoten seit Juni (und im SGB II-Bereich schon seit März) ein geringerer, aber stetiger Anstieg festzustellen.

Vermutlich ist dieser konstante Anstieg zum überwiegenden Teil zurückzuführen auf die sogenannten Rechtskreiswechsler aus dem AsylbLG, auf Familiennachzug und auf den Zuzug anerkannter Flüchtlinge von außerhalb in die Stadt Erlangen.

2. Anzahl der Flüchtlinge im Rechtskreis SGB II

Seit Mitte Februar 2016 steigt die Anzahl der Flüchtlinge, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, kontinuierlich. Derzeit werden 312 Bedarfsgemeinschaften in der Leistungsabteilung des Jobcenters betreut; ca. 90 % der leistungsberechtigten Flüchtlinge kommen aus Syrien.

Die weitere Entwicklung der Zahl der Rechtskreiswechsler (vom Asylbewerberleistungsgesetz in das SGB II) ist schwierig abzuschätzen; einen Anhaltspunkt gibt jedoch die neueste Auswertung der Anzahl der Asylbewerber nach Staatsangehörigkeiten (siehe Anlage 3). Diese Aufstellung lässt auch deutlich erkennen, dass zahlreiche der in Erlangen betreuten Flüchtlinge aus Ländern mit guter Bleibeperspektive kommen. Hierzu zählen Syrien, Iran, Irak, Eritrea und seit dem 01.08.2016 auch Somalia.

Nach wie vor stellen insbesondere der angespannte Erlanger Wohnungsmarkt und die Anmietung von angemessenem Wohnraum für die Flüchtlinge eine große Herausforderung dar. Konsequenz ist, dass eine nicht geringe Anzahl von Flüchtlingen, die zwar anerkannt ist und grundsätzlich eigenen Wohnraum anmieten kann, mangels eines geeigneten Mietangebots weiter in den Gemeinschaftsunterkünften wohnen muss.

Die Betreuung der Flüchtlinge stellt auch neue Anforderungen an die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen: aufgrund von Sprachschwierigkeiten gestaltet sich Kommunikation und Beratung wesentlich zeitaufwendiger und schwieriger. Zudem ist für eine gute Betreuung interkulturelle Kompetenz zwingend erforderlich.

3. Weiter Aktivitäten des Gesetzgebers

9. Änderungsgesetz zum SGB II

Das 9. SGB II-Änderungsgesetz wurde am 29.07.2016 verkündet; damit konnten die wesentlichen Regelungen zum 1.8.2016 in Kraft treten, was vor allem mit Blick auf das neue Ausbildungsjahr hinsichtlich der verbesserten Leistungen für Ausbildungsaufstocker wichtig war.

Insgesamt ist festzustellen, dass trotz vieler in der Sache begrüßenswerter Weiterentwicklungen des SGB II das Gesetz letztlich klar hinter den Erwartungen der Jobcenter nach einer spürbaren Rechtsvereinfachung, die auch Ressourcen für eine intensivere Betreuung freisetzen könnte, zurückbleibt. Neben vereinfachenden Regelungen werden neue Anforderungen für die Jobcenter statuiert, was insgesamt sogar zu Mehrbelastungen führen wird. Insbesondere die Neufassung der Beratungspflichten der Jobcenter, die komplizierten Regelungen zur vorläufigen Leistungserbringung und die schwer zu überblickenden Regelungen zur SGB II-Berechtigung von Auszubildenden werden zusätzlichen Aufwand verursachen und letztlich die Arbeit der Jobcenter weiter verkomplizieren. Deshalb ist nach wie vor die Forderung zu erheben, das Leistungsrecht sowie das Verfahrensrecht im SGB II zu vereinfachen.

Die wesentlichen Änderungen können der Anlage 4 entnommen werden.

Integrationsgesetz

Das Integrationsgesetz sowie die Verordnung zum Integrationsgesetz sind am 6.8.2016 in Kraft getreten. Das Integrationsgesetz enthält eine Wohnsitzregelung, auf deren Grundlage die Freizügigkeit anerkannter Flüchtlinge im Sinne einer Wohnsitzauflage beschränkt wird. Die Vorschrift gilt rückwirkend auch für Flüchtlinge, die nach dem 01.01.2016 anerkannt wurden.

Das Aufenthaltsgesetz wird um eine Wohnsitzregelung ergänzt: Ausländer, die als Asylberechtigte, Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte anerkannt wurden, sind unmittelbar kraft Gesetzes verpflichtet, für die Dauer von drei Jahren nach ihrer Anerkennung in dem Bundesland zu leben, in das sie zur Durchführung ihres Aufnahmeverfahrens zugewiesen wurden.

Von dieser Verpflichtung ausgenommen sind Personen, die

- eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Umfang von mindestens 15 Std/Woche und einem bedarfsdeckenden Einkommen aufnehmen oder aufgenommen haben,
- eine Berufsausbildung aufnehmen oder aufgenommen haben oder
- in einem Studien- oder Ausbildungsverhältnis stehen.

Neben dieser generellen Aufenthaltsverpflichtung in einem Bundesland wurde für Bayern (als bisher einzigem Bundesland) die Möglichkeit der Wohnsitzzuweisung geschaffen. Diese Regelung der Wohnsitzzuweisung wurde in die zum 01.09.2016 geänderte DVAsyl implementiert. Die Verteilung auf die Regierungsbezirke bzw. Landkreise und kreisfreien Städte erfolgt künftig nach einer Gesamtquote, in der alle Personengruppen (Asylbewerber und Anerkannte) berücksichtigt werden.

Zuständig für die Entscheidung über die Wohnsitzzuweisung sind in Bayern die Regierungen, da diese für den zur Verfügung stehenden Wohnraum einen überregionalen Überblick haben.

Mit der Wohnsitzzuweisung können die Regierungen nun anerkannten Asylbewerbern und Bleibeberechtigten, die Sozialleistungen beziehen, mittels Bescheid für drei Jahre einen Wohnsitz in einer kreisfreien Stadt oder einem Landkreis zuweisen. Hierbei handelt es sich stets um Einzelfallentscheidungen der Regierung.

Durch diese Wohnsitzregelung wurden auch die Regelungen über die örtliche Zuständigkeit im SGB II neu geregelt:

Für SGB II – Leistungen ist der Träger zuständig, in dessen Gebiet die leistungsberechtigte Person ihren Aufenthalt zu nehmen hat (§36 Abs. 2 SGBII).

Für das Jobcenter stellen sich bereits jetzt – ohne dass Wohnsitzbescheide der Regierung von Mittelfranken vorliegen – folgende Herausforderungen in der Umsetzung:

- Der Wohnsitzverpflichtung unterliegen rückwirkend auch alle Flüchtlinge, deren Asylanträge nach dem 31.12.2015 anerkannt wurden. Diese Rückwirkung führt zu Problemen bei Verpflichteten, die vor Inkrafttreten des Integrationsgesetzes am 06.08.2016 von ihrem bestehenden Recht auf freie Wohnsitzwahl Gebrauch gemacht haben und in ein anderes Bundesland gezogen sind.
- Zudem lässt sich i.d.R. das Bundesland festlegen, auf welches der Leistungsberechtigte verwiesen werden muss. Die zuständige Kommune und damit das zuständige Jobcenter kann jedoch nicht ermittelt werden, wenn es in diesem Bundesland keine Regelungen zur Verteilung auf die Kommunen gibt. Derzeit hat nur Bayern eine entsprechende Regelung.

Zu beiden Themenfeldern finden Gespräche zwischen den beteiligten Akteuren auf Bundesebene statt. Wie eine Lösung aussehen wird, ist offen.

4. Entwicklung der Umschichtungsbeträge und Vorstoß Bayerns zur Abschaffung des Problemdruckindikators

Bereits mit einstimmigem Beschluss vom 24.09.2015 hat die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder (ASMK) die „bestehende erhebliche Unterfinanzierung der Jobcenter“ kritisiert und dazu eine dauerhafte Aufstockung der im Bundeshaushalt veranschlagten Mittel für Verwaltungskosten der Jobcenter um 1,1 Milliarden Euro verlangt – für den Bundeshaushalt 2016 leider ohne Erfolg.

In der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Die Grünen („Entwicklung der Verwaltungskosten in den Jobcentern“, Bundestagsdrucksache 18/8956) wird umfangreiches Zahlenmaterial bereitgestellt, das das Ausmaß dieser Unterfinanzierung anhand der sogenannten Umschichtungsbeträge deutlich macht:

Die insgesamt 408 bundesdeutschen Jobcenter erhalten aus dem Bundeshaushalt jeweils ein Gesamtbudget, das aus einem Eingliederungsbudget (für die Aktivleistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt – zu 100 % bundesfinanziert) und aus einem Verwaltungsbudget besteht (Bundesfinanzierung von 84,8 % der Verwaltungskosten im Jobcenter – der restliche Verwaltungsanteile von 15,2 % ist für die Erbringung kommunaler SGB II-Leistungen von den Kommunen zu tragen). Beide Teilbudgets eines Jobcenters sind gegenseitig deckungsfähig.

Aus den Zusammenstellungen der Bundesregierung ergibt sich, dass die vom Bund bereitgestellten Verwaltungsmittel in den letzten Jahren flächendeckend in allen Bundesländern zur Deckung der Verwaltungskosten der Jobcenter bei weitem nicht ausgereicht haben und nur durch Mittelentnahmen aus den jeweiligen Eingliederungstöpfen (Umschichtungsbeträge) gedeckt werden konnten. Dabei ist die Höhe dieser benötigten Umschichtungsbeträge von Jahr zu Jahr immer weiter angestiegen: von 177 Mio. im Jahr 2011, über 416 Mio. im Jahr 2013 auf 592 Mio. Euro im Jahr 2015 (die genannten Summen beziehen sich nur auf den bundesfinanzierten Anteil von 84,8 % der Verwaltungskosten im Jobcenter). Das Erfordernis solcher Mittelumschichtungen aus dem Eingliederungstopf in den Verwaltungstopf besteht flächendeckend in allen Bundesländern – wobei sich auch hinsichtlich der unterschiedlichen Organisationsformen der Jobcenter keine wesentlichen Unterschiede zeigen: So haben alle gemeinsamen Einrichtungen zusammen im Jahr 2015 insgesamt 17,9 % ihrer zugeteilten Eingliederungsmittel zur Finanzierung ihrer Verwaltungskosten umgeschichtet, während alle deutschen Optionskommunen im gleichen Zeitraum 12,5 % der ihnen zugeteilten Eingliederungsmittel in den Verwaltungskostentopf umgeschichtet haben.

Bei der Analyse der Umschichtungsbeträge auf Länder- und auf Jobcenterebene fällt auf, dass der Umschichtungsbedarf im Süden und im Süd-Westen der Bundesrepublik mit Abstand am größten ist (Spitzenreiter ist Bayern mit einer Umschichtung von 32 % der zugeteilten Eingliederungsmittel bei den gemeinsamen Einrichtungen und von 27,4 % bei den bayerischen Optionskommunen im Jahr 2015 – der Umschichtungsbetrag im Jobcenter der Stadt Erlangen belief sich auf 43,6 %). Demgegenüber bewegte sich in 2015 der Umschichtungsbedarf in den neuen Bundesländern und in den drei Stadtstaaten in etwa im Bereich zwischen 10 und 17% der ursprünglich zugeteilten Eingliederungsmittel.

Der Grund für diesen regional unterschiedlich hohen Umschichtungsbedarf liegt jedoch nicht etwa in einem regional unterschiedlich hohen Verwaltungsaufwand begründet, sondern vielmehr an einer regional unterschiedlichen hohen (aus unserer Sicht: ungerechten) Zuteilung an Eingliederungsmittel.

rungsmitteln. Während die Verwaltungsmittel des Bundes gleichmäßig (je nach Anzahl der zu betreuenden Bedarfsgemeinschaften) auf alle Jobcenter verteilt werden, ist dies bei der Verteilung der Eingliederungsmittel des Bundes nicht der Fall. Dort ist zwar zunächst auch das Verteilungskriterium der Anzahl der zu betreuenden ELb's (Erwerbsfähige Leistungsberechtigte) maßgebend – von diesem Wert werden jedoch dann unter dem Stichwort des „Problemdruckindicators“ je nach Arbeitsmarktlage, bzw. je nach örtlicher SGB II-Quote massive Zu- oder Abschläge vorgenommen. Im Ergebnis wirkt sich diese Methodik so aus, dass z. B. ein bayerisches Jobcenter mit sehr guter Arbeitsmarktlage für jede zu betreuende Person nur etwa halb so viel Eingliederungsmittel vom Bund und erhält wie z. B. ein Jobcenter in Berlin mit sehr prekärer Arbeitsmarktlage. In der Summe lässt sich diese ungleiche Verteilung von Eingliederungsmittel leicht nachweisen: bundesweit wurde allen Jobcentern Eingliederungsmittel in Höhe von ca. 3,57 Milliarden Euro zugeteilt, was etwa 88 % der bundesweit zugeteilten Verwaltungsmittel (4,06 Milliarden Euro) entspricht. Die bayerischen Jobcenter erhielten im Jahr 2015 dagegen Eingliederungsmittel nur in Höhe von ca. 71,5 % ihrer Verwaltungsmittel zugeteilt, während die 12 Berliner Jobcenter Eingliederungsmittel in Höhe von 108,2 % ihrer Verwaltungsmittel zugeteilt erhielten. Es ist logisch, dass bei dieser unterschiedlichen Ausgangsbasis der erforderliche Umschichtungsbedarf sich dann auch in unterschiedlich hohen Prozentsätzen darstellt (Umschichtungsbedarf gemessen in Prozent der zugeteilten Eingliederungskosten).

Der in seiner Berechnung, in seiner Berechtigung und in seiner Wirkung noch niemals wissenschaftlich hinterfragte Problemdruckindikator wird seit 2005 unverändert angewandt. Aus naheliegenden Gründen dürfte er wohl politisch schwer zu kippen sein. Die bayerische Staatsregierung hat sich jedenfalls schon mehrfach dafür stark gemacht, den Problemdruckindikator abzuschaffen und auch die Eingliederungsmittel gleichmäßig anhand der Anzahl der zu betreuenden Personen auf die Jobcenter zu verteilen. Die bayerische Sozialministerin hat sich zuletzt mit einem Schreiben vom 13.07.2016 mit diesem Anliegen an die Bundesarbeitsministerin gewandt. Eine Antwort darauf ist uns bisher jedoch noch nicht bekannt.

5. Sachstand bei der Prüfung der Jahresabrechnung 2015 durch das BMAS

Die im BMAS angesiedelte Prüfgruppe ist mit der Prüfung der Jahresrechnungen beauftragt; jährlich werden neue Themenfelder geprüft:

- Bis zur Jahresabrechnung 2009 hat sich die Prüfgruppe darauf konzentriert, einzelne Eingliederungsmaßnahmen der Optionskommunen für rechtswidrig zu erklären und die Kosten zurückzufordern. Dem hat das Bundessozialgericht mit Urteil vom 02.07.2013 einen Riegel vorgeschoben (Haftung der Optionskommunen nur noch bei vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Fehlentscheidungen). Seitdem wurde keine Eingliederungsmaßnahme des Jobcenters Erlangen mehr für rechtswidrig erklärt.
- Im Zeitraum der Jahresabrechnungen 2010 – 2013 hat sich die Prüfgruppe des Ministeriums darauf konzentriert, einzelne Details der Personalkostenabrechnungen der Jobcenter für rechtswidrig zu erklären und entsprechende Rückforderungen zu erheben. In dieser Sache ist als Musterprozess für alle Optionskommunen der Rechtsstreit zwischen dem Bund und der Stadt Erlangen vor dem Landessozialgericht Bayern anhängig. Eine Einladung des Gerichts zu einem Gütetermin hat der Bund erst im Mai 2016 abgelehnt – mit der Begründung, es handle sich um einen Musterprozess, der für alle 105 Optionskommunen von Bedeutung sei. Offenkundig strebt man von Seiten des Bundes hier eine höchst richterliche Entscheidung durch das Bundessozialgericht an.
- Seit der Jahresabrechnung 2014 erkennt der Bund die vom Arbeitgeber bezahlte Pauschalsteuer auf tarifliche Zusatzversorgungsbeiträge nicht mehr als Gehaltsbestandteil an und verweigert den Optionskommunen die Erstattung dieser Beträge (in Erlangen geht es für das Haushaltsjahr 2014 um insgesamt 920,16 €). Es bleibt abzuwarten gegen welche Optionskommune der Bund hier einen Musterprozess anstrengen wird.
- Derzeit beschäftigt sich die Prüfgruppe des Ministeriums mit der Prüfung der vorgelegten Jahresabrechnung 2015. Es zeichnet sich bereits ab, dass es auch jetzt wieder um die Erstattung der Pauschalsteuer auf tarifliche Zusatzversorgungsbeiträge gehen wird (für die Stadt Erlangen geht es im Haushaltsjahr 2015 um den konkreten Betrag von 720,43 €).

- Darüber hinaus hat die Prüfgruppe des Ministeriums zur Jahresabrechnung 2015 eine Schwerpunktprüfung aller Darlehensfälle in allen 105 Optionskommunen angeordnet. So hat das BMAS auch vom Jobcenter der Stadt Erlangen umfangreiche Unterlagen zur Prüfung von 30 Darlehensfällen aus dem Jahre 2015 angefordert. Anlass dieser Prüfung ist ein Bericht des Bundesrechnungshofs vom 23.01.2015 (Geschäftszeichen B-07-2011-01062), der die Praxis von Darlehensgewährungen und die richtige Verbuchung von Darlehen (Bund und Kommune) kritisch beleuchtet hat.
Es wird bundesweit sehr kontrovers diskutiert, ob der Bund im Rahmen dieser Prüfung sein Recht auf Finanzkontrolle überschreitet oder schon in die Kompetenz der Länder, die die Rechts- und Fachaufsicht haben, eingreift. Das bay. StMAS unterstützt die Rechtsaufassung der Prüfgruppe, so dass wir gehalten sind geforderte Unterlagen vorzulegen.
Wir werden über den weiteren Verlauf und das Ergebnis der Prüfung informieren.

- Anlagen:**
1. Eckwerte
 2. Mittelverbrauch
 3. Anzahl der Personen im Leistungsbezug nach dem AsylbLG
 4. Übersicht 9. Änderungsgesetz SGB II – Bereich Leistung
 5. GGFA Sachstandsbericht

III. Abstimmung
siehe Anlage

IV. Beschlusskontrolle

V. Zur Aufnahme in die Sitzungsniederschrift

VI. Zum Vorgang