

Neue Leistung für Erwerbsfähige in kommunale Verantwortung!

Argumentationspapier vom Deutschen Landkreistag und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber

Die Notwendigkeit zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist mittlerweile allseits erkannt. Die Nachteile von zwei unterschiedlichen steuerfinanzierten Systemen nebeneinander für denselben Personenkreis sind offensichtlich.

Mit dem zusammengeführten neuen Leistungsrecht soll deshalb eine Leistungsgewährung und Betreuung arbeitsloser bedürftiger Personen „aus einer Hand“ erreicht werden. Dies bedeutet nicht nur weniger Bürokratie und damit weniger Kosten, sondern soll auch eine effektivere Verwirklichung des Hauptziels, nämlich das der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, ermöglichen. Die Eingliederung der Betroffenen soll nicht mehr durch unterschiedliche Zuständigkeiten und gezielte Lastenverschiebungen erschwert werden (Drehtüreffekt).

Der Erfolg der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hängt allerdings entscheidend von zwei Komponenten ab:

- 1) Für die zu betreuenden Erwerbslosen muss es eine anreizverträgliche Ausgestaltung des neuen Hilfesystems geben.

Die Geldleistungen müssen dem Niveau der derzeitigen Sozialhilfe entsprechen. Der Schwerpunkt muss von der bloßen Geldleistung auf die aktivierenden Leistungen verlagert werden (fordern und fördern). Verbunden mit einem persönlichen Unterstützungsangebot zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt entsprechend dem heutigen umfassenderen Sozialhilfe-Standard müssen Eigenaktivitäten sanktionsbewehrt eingefordert werden. Zugleich ist die Aufnahme einer ggf. gering entlohnten Tätigkeit durch veränderte Anrechnungsregeln so zu gestalten, dass sie sich für den Hilfebezieher wirklich lohnt.

- 2) Der geeignete Aufgabenträger muss die volle Finanzierungs- und Durchführungsverantwortung tragen.

Während die Vorstellungen der Bundesregierung hinsichtlich der Leistungshöhe grundsätzlich in die richtige Richtung weisen, verfolgt sie bei der beabsichtigten Zuständigkeitsbegründung der Bundesanstalt für Arbeit aus Sicht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und des Deutschen Landkreistages (DLT) eindeutig einen falschen Weg:

Zum einen wird auf diese Weise das zentrale Ziel von „Leistungen aus einer Hand“ verfehlt. Für die erfolgreiche Integration von Langzeitarbeitslosen bedarf es auch weiterhin der bei den Kommunen bestehenden sozialen Infrastruktur mit Kinderbetreuung, Schulden-, Sucht- und Wohnungsfürsorge. Diese Strukturen sind bei den Arbeitsämtern nicht vorhanden. Der Rückgriff auf die hier bestehenden kommunalen Ressourcen würde aber gerade wieder die Schnittstellen schaffen, welche durch die Zusammenlegung eigentlich aufgehoben werden sollen.

Zum anderen widerspricht die Bündelung dieser Aufgabe bei der zentralistisch organisierten Bundesanstalt für Arbeit (BA) den Grundzügen und Vorteilen des föderativen Aufbaus der Bundesrepublik. Entgegen dem Subsidiaritätsprinzip würde die Verantwortlichkeit von der kommunalen Ebene auf die Bundesebene verlagert. Die örtliche Bindung und Problemlösungskompetenz gingen verloren.

Im Einzelnen spricht Folgendes für eine kommunale Zuständigkeit:



Berücksichtigung der jeweiligen Kernkompetenzen von Kommunen und Bundesanstalt für Arbeit

Die Kommunen nehmen seit Jahrzehnten die in ihrer Verantwortung liegenden sozialen Aufgaben mit Erfolg wahr. Dies befähigt sie ganz besonders mit einem auf den Betroffenen zugeschnittenen Maßnahmenbündel, Arbeitslose mit individuellen Vermittlungshindernissen und vielfachen sozialen Problemen in den Arbeitsmarkt vor Ort zu integrieren. Diese Kompetenzen und Strukturen müssten bei den Arbeitsämtern neu geschaffen werden – die Kommunen verfügen über sie!

Kernkompetenz der Bundesanstalt für Arbeit ist dagegen die Administration der Arbeitslosenversicherung und die (überregionale) Vermittlung von Arbeitsuchenden. Statt die BA, was dringend erforderlich ist, in diesen Kernkompetenzen zu stärken und dazu von versicherungsfremder Inanspruchnahme zu befreien, würde sie nun – nach den Vorstellungen der Bundesregierung – mit neuen sozialfürsorglich motivierten Aufgaben weiter überfrachtet. Eine solche Entscheidung widerspräche diametral der Grundausrichtung der laufenden Strukturreform zur Stärkung der Effizienz der BA. Durch die erwogene neue Zuständigkeit würde neben den Arbeitslosengeldempfängern der zu betreuende Personenkreis der BA von derzeit gut 1,5 Mio. Arbeitslosenhilfeempfängern auf 5,3 Mio. Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger nebst Bedarfsgemeinschaften anwachsen. Dies wird signifikant negative Auswirkungen auf die derzeit ohnehin unzureichende Leistungsfähigkeit und Steuerbarkeit der BA haben. Es würde zusätzliche Mittel für Maßnahmen, Transferleistungen und Verwaltung in Höhe von 6 bis 10 Mrd. Euro erfordern. Der Personalkörper von jetzt ca. 90.000 Mitarbeitern müsste nochmals um ca. 20.000 vergrößert werden. Eine solche Institution ist kaum mehr funktionsfähig und steuerbar. Ihre Reform zu einem leistungsfähigen Dienstleister würde massiv beeinträchtigt. Die institutionelle Vermischung von beitragsfinanzierten Aufgaben der Arbeitslosenversicherung und steuerfinanzierten sozialfürsorglichen Aufgaben, die ordnungspolitisch höchst fragwürdig ist, würde weiter verstärkt. Diese Vermischung behindert bereits heute die Steuerung der BA entlang klar definierter Ziele.

Kommunen können auf Grund sozialer Infrastruktur Konzepte aus einer Hand anbieten

Für die erfolgreiche Integration von Langzeitarbeitslosen bedarf es zumeist einer weitreichenden Flankierung von Vermittlungsbemühungen. Erforderlich ist ein ganzheitlicher Ansatz aus einem Strauß paralleler Aktivitäten, oftmals verbunden mit einer psychosozialen Unterstützung. Bei den Betroffenen und Familien bestehen durch die Arbeitslosigkeit verstärkt oftmals persönliche Vermittlungshindernisse und Probleme, die zunächst überwunden werden müssen. Die Betroffenen müssen wieder an die Arbeit herangeführt, für die Arbeit „fit gemacht“ werden. Die Kommunen verfügen über die erforderliche soziale Infrastruktur an Unterstützungseinrichtungen mit der Kinderbetreuung, Schuldner-, Suchtberatung und Wohnungsfürsorge. Dieses Angebot aus einer Hand ist besonders wichtig, weil neben den unmittelbar Betroffenen auch die Bedarfsgemeinschaften, d. h. deren Angehörige betreut werden müssen. Die Kommunen haben hier mit der Erwerbsintegration von Sozialhilfeempfängern bereits unter Beweis gestellt, dass die Langzeitarbeitslosigkeit wirksam bekämpft werden kann. Mit kommunaler Beschäftigungspolitik, der Vielfältigkeit der beschriebenen sozialen Infrastruktur und der Vernetzung mit Politikfeldern wie der Wirtschaftsförderung, Jugend- und Sozialpolitik konnten zahlreiche Kommunen vor Ort passgenaue Lösungen entwickeln. Hinzu kommt, dass die neue einheitliche Transferleistung ihrem Charakter nach der heutigen Sozialhilfe viel stärker entspricht als die bislang von den Arbeitsämtern administrierte Arbeitslosenhilfe. Auch insoweit sind die Kommunen wesentlich besser als die BA gerüstet, die entsprechenden Verwaltungstätigkeiten zu übernehmen.

Die Arbeitsämter leisten vor allem dann einen guten Beitrag, wenn sie das Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit durch zügige Reintegration verhindern. Der Reformprozess der BA ist vor allem darauf ausgerichtet, diese Kompetenz deutlich zu stärken. Dies setzt allerdings eine Konzentration auf die Vermittlung, eine Verschlinkung der Bundesanstalt für Arbeit sowie eine deutliche Erhöhung der Effizienz und Prozessgeschwindigkeit ihrer Tätigkeit voraus.

Der umgekehrte Weg – bei Aufgabenzuordnung zu den Arbeitsämtern auf die verschiedenen kommunalen Ressourcen zurückzugreifen – würde dagegen Schnittstellen schaffen, welche durch die Zu-



sammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gerade aufgehoben werden sollen. Das Konzept, jedem Betroffenen einen Ansprechpartner für alle Fragestellungen - von der wirtschaftlichen Absicherung bis hin zur Wiedereingliederung in das Arbeitsleben - „aus einer Hand“ anzubieten, würde von vornherein in Frage gestellt.

Betroffenheit vor Ort erzeugt Kreativität und Flexibilität bei der Problemlösung für Empfänger von Arbeitslosengeld II

Die Kommunen haben – anders als die Arbeitsämter – aus unterschiedlichen Gründen ein originäres Interesse an der Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit:

- Erfolgreiche Vermittlungen entlasten unmittelbar die kommunalen Haushalte bei den sozialen Leistungen und andere Aufgaben und setzen entsprechend Anreize.
- Die Kommunen sind durch ihre demokratische Legitimation unmittelbar den Bürgern verantwortlich und durch die Nähe zum Problem schneller und nachhaltiger erfolgreich.
- Die kommunalen Sozialhilfeträger haben auf ihrer Ebene ein Netzwerk zu Beratungs- und Betreuungsdiensten aufgebaut, das die Langzeitarbeitslosen und ihre Familien begleitet. Es besteht auf kommunaler Ebene damit ein funktionierendes Angebot.
- Die Folgen der Arbeitslosigkeit wirken sich negativ auf das familiäre und gesellschaftliche Zusammenleben vor Ort aus und zwingen die Kommunen auch dann zum Tätigwerden, wenn an sich andere Stellen gefordert wären.
- Unterschiedliche Konzepte vor Ort sind den jeweiligen Problemlagen oftmals angemessener, als dies bei einer bundeszentral gesteuerten Behörde überhaupt möglich ist. Besonders erfolgreiche Ansätze – auch im Vergleich der Kommunen untereinander – schaffen Fortschritte, die insgesamt zu besseren Ergebnissen führen.

Diese originären Anreize bestehen für die Arbeitsämter nicht:

- Finanzielle Entlastungen für die Arbeitsämter sind schnell und vergleichsweise unaufwendig nur bei der Klientel jenseits der Langzeitarbeitslosen zu erwarten; bei den Langzeitarbeitslosen ist das Verhältnis von „Aufwand und Ertrag“ deutlich ungünstiger. Dies belegt die Praxis: Bei den Arbeitsämtern ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen überproportional angewachsen.
- Eine bundeszentral organisierte Behörde ist nur sehr bedingt in der Lage, mit unterschiedlichen Konzepten vor Ort auf die verschiedenen Problemlagen angemessen zu reagieren. Versuche, dem mit einer verstärkten Dezentralisierung der Arbeitsämter zu begegnen, laufen am Ende Gefahr, zu einer verstärkten Verantwortungslosigkeit zu führen: die Verantwortung der zentralen Ebene wird geschwächt, während dezentral kein Zuwachs an politisch demokratischer Verantwortung erfolgt.
- Die BA kann lediglich die dezentrale Erledigung von Aufgaben gewährleisten. Echte dezentrale Entscheidungskompetenzen etwa hinsichtlich der Höhe der Budgets besteht demgegenüber nicht. Wettbewerb würde im besten Fall durch Wettbewerbssurrogate ersetzt.

Föderaler Aufbau und Subsidiaritätsprinzip werden beachtet

Eine Ansiedlung der neuen Leistung bei den Kommunen beachtet den föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland. Eine Zuordnung bei der BA führt dagegen dazu, dass nicht nur erhebliche finanzielle Mittel von Ländern und Kommunen an den Bund transferiert werden müssten, sondern dass Länder und Kommunen kaum mehr eigene arbeitsmarktpolitische Einwirkungsmöglichkeiten hätten. Dies widerspricht auch dem Gedanken der Subsidiarität, den es nicht nur gegenüber den europäischen Institutionen, sondern auch innerstaatlich zu beachten gilt. Darauf weist unter ökonomischen Gesichtspunkten auch der ehemalige Präsident des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel, Prof. Dr. Horst



Siebert hin, der sich mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für eine kommunale Verantwortlichkeit ausspricht:

„... es gibt gute Gründe dafür, dass die Kommunen ... zuständig sind. Denn sie sind am besten über die örtlichen Probleme informiert, sie kennen die maßgeblichen Lebenshaltungskosten ... Diese Praxis entspricht dem Subsidiaritätsprinzip. Mit der Verlagerung der Verantwortlichkeit auf eine national finanzierte Bundesinstitution, die Bundesanstalt für Arbeit, geht diese örtliche Bindung verloren. Dies ist ein gravierender Fehlanreiz, der es in Zukunft schwerer machen wird, die Kosten für die Sozialhilfe unter Kontrolle zu halten.“

Zudem handelt es sich bei der Betreuung bedürftiger Personen durch die Kommunen um einen Kernbestand der Wahrnehmung von Aufgaben in kommunaler Selbstverwaltung. Die diesbezügliche ganzheitliche Betreuung Hilfsbedürftiger ist seit jeher zentrale Aufgabe der Gemeinden, Städte und Landkreise. Ihre Verlagerung auf eine höhere Ebene ist nach der Verfassung nur zulässig, wenn Gründe des Allgemeinwohls dies erforderlich machen.

Auch bei einer Kommunalisierung des neuen Leistungsrechts bleibt eine politische Gesamtverantwortung des Bundes für die Langzeitarbeitslosigkeit bestehen. Er ist weiterhin für die gesetzlichen Vorgaben, die dauerhafte finanzielle Absicherung sowie für die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen verantwortlich. Dieser politischen Verantwortung des Bundes auf der übergeordneten (Makro-)Ebene steht das Ausspielen der kommunalen Fähigkeiten auf der dezentralen (Mikro-)Ebene gegenüber.

Es soll auch an dieser Stelle nicht verschwiegen werden, dass mit der Übertragung der Aufgabenzuständigkeit für das neue Leistungsrecht auf die Kommunen auch Lasten verbunden sein werden. Dies betrifft sowohl finanzielle wie auch tatsächliche Lasten. Die Länder haben es aber wegen ihrer erforderlichen Zustimmung im Bundesrat selbst in der Hand, für die entsprechenden finanziellen Rahmenbedingungen zu sorgen. Der Deutsche Landkreistag hat sein Angebot, die Trägerschaft für das neue Recht zu übernehmen, von vornherein an eine verfassungsrechtlich abgesicherte Finanzierung geknüpft. Grundlage hierfür sollte das sog. Konnexitätsprinzip sein. Dies bedeutet, dass der Bund bei einer unmittelbaren Übertragung einer gesetzlichen Aufgabe auf die Kommunen gleichzeitig für die Bereitstellung der dazu erforderlichen Finanzmittel zu sorgen hat. Dabei geht es nicht nur um die Forderung nach Geld, sondern vor allem auch um das Verlangen nach Ausgabendisziplin zwischen den Ebenen.

Mit Blick auf die tatsächlichen Lasten einer Betreuung auch der Arbeitslosenhilfeempfänger durch die Kommunen sollte (jedenfalls anfangs) eine geschäftsführende Beauftragung der Arbeitsämter durch die Kommunen ermöglicht werden. Bereits jetzt belegen die zahllosen kommunal organisierten und getragenen JobCenter, dass eine Einbindung der Arbeitsämter gegen eine pauschalierte Kostenerstattung in der Praxis funktioniert.

Im Hinblick auf die Leistungshöhe sollte die Zusammenführung auf dem Niveau der derzeitigen Sozialhilfe erfolgen. Dies würde insbesondere für die bisherigen Empfänger der Arbeitslosenhilfe den Anreiz zur Arbeitsaufnahme und ihre Beschäftigungschancen erhöhen.

Nach: Argumentationspapier vom Deutschen Landkreistag und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber vom 27.06.2003.

