

Kommunale Beschäftigungspolitik – Chancen und Perspektiven

Entstehungsgeschichte – Kommunen handeln aus (finanzieller) Betroffenheit

Kommunale Beschäftigungsförderung ist keinesfalls das Ergebnis einer wohl ausgewogenen Arbeits- und Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, sondern vielmehr der Reflex auf die zunehmende Belastung mit den Folgen der lang anhaltenden Arbeitslosigkeit. Denn: Auch wenn die Titel der zahllosen Gesetzesänderungen des Arbeitsförderungsrechtes der letzten 15 Jahre anderes suggerierten („Konsolidierungsgesetz“, „Spar- und Wachstumsgesetz“ etc.), im Ergebnis führten sie mehr oder weniger alle zu einer Verringerung des Adressatenkreises und/oder der Leistungshöhe, einer Verkürzung der Anspruchsdauer oder einer Erhöhung der Anspruchsvoraussetzungen und damit insgesamt zu Einschränkungen von Versicherungsleistungen oder bundesstaatlichen Hilfen der Arbeitsförderung. Die Folge (zunächst in den alten und ab Mitte der 90er Jahre auch in den neuen Bundesländern) war ein Ausbleiben von kommunalen Einnahmen bei gleichzeitig zum Teil explosionsartigem Anstieg von (vor allem Sozialhilfe-)Ausgaben. Kommunen beklagen nunmehr schon seit Jahren ihre Haushaltsnotlage, die ihre Möglichkeiten hinreichend Daseinsvorsorge oder gar notwendige kommunale Infrastrukturinvestitionen zu tätigen auf ein Minimum reduziert. Insofern als diese Entwicklung Städte in strukturschwachen Regionen früher erreicht hat, entstanden auch dort - zum Teil wie in Bielefeld, Saarbrücken und Wiesbaden bereits Anfang der 80er Jahre - eigene kommunale Beschäftigungsprogramme (z. B.: „Saarbrücker Programm zur Bekämpfung der Berufsnot“). Inzwischen sind auch Landkreise in eher ländlich strukturierten Regionen aktiv geworden, so dass heute Beschäftigungsförderung zumindest in fast allen alten Bundesländern flächendeckend und in den neuen Ländern mit steigender Tendenz präsent ist.

Ziele und Instrumente der kommunalen Beschäftigungsförderung

Die originär kommunalen Initiativen der beruflichen Integration fußen in Bezug auf die Zielgruppe der Jugendlichen auf den Auftrag der Jugendberufshilfe im Rahmen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) und in Bezug auf arbeitslose Sozialhilfeempfänger auf die §§ 18 ff. des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG). Der Ideenreichtum der kommunalen und lokalen Partner hat aus diesen wenigen formalen Grundlagen eine Maßnahmepalette entstehen lassen, die in ihrer Vielfalt und zugleich Problemadäquanz dem Instrumentenkasten der mehr als 100 Paragraphen des SGB III mindestens ebenbürtig ist (die Instrumente reichen von der Beratungsleistung zur beruflichen Orientierung von Schülern bis zu Coaching-Programmen im Rahmen Existenzgründungsförderung) und sie sind schon lange nicht mehr (nur) fiskalisch motiviert: Erklärtes Ziel der kommunalen Beschäftigungsförderung – zumindest dort, wo sie systematisch und strategisch betrieben wird - ist die möglichst dauerhafte berufliche und sozio-kulturelle (Re-)Integration der Hilfebezieher. Dort, wo Qualitätssicherung und Evaluation (Benchmarking) Bestandteile der Integrationskonzepte sind, werden in aller Regel auch beachtliche Erfolge bei der Vermittlung und sozialen Integration nachgewiesen.

Maßnahmeumfang

Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages von 1999 hatten die Kommunen im Jahr 1998 (eine Aktualisierung auf Basis der Zahlen 2002 ist derzeit in Bearbeitung) mehr als 300.000 SozialhilfeempfängerInnen allein im Rahmen der §§ 18 ff. BSHG beschäftigt. Dies war bereits im Vergleich zu dem vorangegangenen Untersuchungsjahr (1996) eine Steigerung um 50 % und es ist davon auszugehen, dass auch in der jüngeren Vergangenheit der Maßnahmeumfang noch einmal deutlich zugenommen hat. Den Zahlen von 1998 hinzuzurechnen sind fast 100.000 ABM-Beschäftigte in von Kommunen kofinanzierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Nimmt man die zahlreichen Kombi-Maßnahmen, bei denen Förderbausteine des SGB III mit denen des BSHG verknüpft werden, noch hinzu, wird deutlich, dass es sich bei der kommunalen Beschäftigungsförderung inzwischen um einen beachtlichen Beschäftigungssektor handelt. Unter der Voraussetzung, dass ab 2004 das „Arbeitslosengeld II“ an die Stelle der Arbeitslosen-



bzw. Sozialhilfe für „erwerbsfähige Arbeitslose“ treten soll, müsste bei Wegfall der kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen netto (incl. Saldo aus zusätzlichen Arbeitslosmeldungen von nicht BA-leistungsbeziehenden Sozialhilfebeziehern und „nicht erwerbsfähigen Arbeitslosenhilfebeziehern“) mit einem Anstieg der registrierten Arbeitslosen um rd. 450.000 gerechnet werden.

Organisationsmodelle

Fast ebenso vielfältig wie die Maßnahmepalette ist auch die Variationsbreite an Organisationsmodellen:

Fast selbstverständlich sind inzwischen Organisationseinheiten (Abteilung, Referat) „Hilfe zur Arbeit“, die sich zumeist jedoch zielgruppenspezifisch (arbeitslose Sozialhilfeempfänger) auf bestimmte Fragen der Beschäftigungsförderung konzentrieren.

Ausdruck einer eher strukturpolitischen Orientierung sind dagegen Organisationseinheiten (Abteilungen, Geschäftsfelder) innerhalb von Wirtschaftsförderungsämtern. Dabei kommt die berufsintegrative bzw. strukturpolitische Zielsetzung sehr häufig auch in der Namensgebung („Amt für Wirtschaft und Beschäftigung“, „Amt für Arbeit und Wirtschaft“ etc.) zum Ausdruck. Je nach strategischer Ausrichtung werden hier oft auch Fragen der Qualifizierung innerhalb und außerhalb der Betriebe systematisch einbezogen.

Ämter für Arbeitsmarktpolitik bzw. Beschäftigungsförderung (die überwiegend der kommunalen Wirtschaftsförderung, seltener der Sozialpolitik zugeordnet werden) sind zumeist Ausdruck einer hohen Priorität für das Thema generell und seiner Definition als „Querschnittsaufgabe“.

Die Organisation als Stabsstelle (zumeist beim Verwaltungschef angesiedelt) geht ebenfalls von dieser Querschnittsfunktion aus und dokumentiert, dass sich die praktische Umsetzung der besonderen Aufmerksamkeit des Verwaltungschefs erfreut (bzw. derer bedarf).

Vielfach ist die Wahrnehmung dieser Aufgabe auch an privatrechtliche Organisationsformen (in erster Linie GmbHs oder auch Vereins- und Stiftungslösungen) übertragen.

Eine idealtypische Organisationslösung gibt es nicht; vielmehr kommt es darauf an, die für die örtliche Situation passende Organisation zu finden. Dabei spielen sicherlich Fragen der inhaltlichen Ausrichtung (Zielsetzungen, Zielgruppen), aber auch ordnungspolitische (was ist eine öffentliche Aufgabe) und auch strategisch-taktische Gesichtspunkte (wer sind die Kooperationspartner etc.) eine maßgebliche Rolle.

Reform der Arbeitsmarktpolitik längst überfällig

Das sich in den letzten Jahren herausgebildete „duale System“ eines Nebeneinander von bundesstaatlicher und kommunaler Beschäftigungsförderung bedarf – nicht zuletzt wegen der inzwischen entstandenen vielfältigen Parallelstrukturen bei gleichzeitig uneinheitlichen Leistungsmaßstäben – einer grundlegenden Reform. Zwar gab es immer wieder Ansätze nicht nur auf dem Umweg der kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen, sondern auch durch aktive Kooperationsmodelle mit Arbeitsämtern, die Bundesanstalt für Arbeit in die Pflicht einer umfassenden Verantwortung zur Erwerbsintegration zu nehmen und auch eine Bündelung der (personellen und finanziellen) Ressourcen zu verwirklichen (z. B. im Rahmen des § 12 b AFG). Diese wurden jedoch immer wieder durch geschäftspolitische oder gesetzgeberische Vorgaben (Konzentration auf Leistungsbezieher etc.) konterkariert oder unterlaufen.

Insofern stellen die Vorschläge der sog. „Hartz-Kommission“ für „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ einen echten Paradigmenwechsel dar: Durch die angestrebte Vereinheitlichung des Leistungsrechtes (wie vom Städtetag seit längerem gefordert) sowie der verschiedenen Integrationshilfen (Job-Center, PSA etc.) sollen die vielfach kritisierten „Verschiebebahnhöfe“ abgeschafft werden. Minimalvoraussetzungen einer zukünftig effektiveren Arbeitsmarktpolitik ist eine möglichst präzise Kategorisierung (profiling) der Zielgruppen sowie eine möglichst problemadäquate ganzheitliche Steuerung der Integri-



onshilfen in einer Hand (Job-Center) und darüber hinaus nicht nur Kooperationsbereitschaft, sondern aktive Mitgestaltung der Kommunen. Dies betrifft in erster Linie die unmittelbar die berufliche Integration flankierenden Beratungs- und Hilfeangebote (wie z. B. Sucht-, Schuldner-, Familien- und Gesundheitsberatung). Aber auch wegen der vielfach größeren Nähe der kommunalen Wirtschaftsförderung zu den Unternehmen und den örtlichen Gewerbetreibenden, der häufig besseren Kenntnisse des sozialen Umfeldes (vor allem der schwer Vermittelbaren) als auch im Hinblick auf eine hinreichende Berücksichtigung stadtentwicklungspolitischer Zielsetzungen und Rahmenbedingungen sollten die Kommunen in die Umsetzung der neuen Instrumente einbezogen werden.

Eine effektive Steuerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfordert die grundlegende Regelung der entsprechenden Zuständigkeiten von zentraler Arbeitsverwaltung und Kommunen, die gleichzeitig genügend Spielräume für eine den regionalen Arbeitsmarktbedingungen angepasste Strategieentwicklung auf der lokalen Ebene belässt.

Zentrale Steuerungsgröße zur Vermeidung von neuen Schnittstellen und damit dem Entstehen neuer Verschiebebahnhöfe ist die Definition und die Entscheidungsgewalt über das Kriterium „Erwerbsfähigkeit“, auf deren Grundlage die Leistungen des Arbeitslosengeldes II und damit auch der Zugang zu den Beratungsleistungen der Job-Center bestimmt wird.

Perspektiven der kommunalen Beschäftigungsförderung

Die Chancen einer gemeinsam verantworteten Beschäftigungsförderung sind vielversprechend: Nicht nur dass die von den Praktikern lange geforderte Bündelung von personellen und finanziellen Ressourcen und die Nutzung der auf verschiedenen Ebenen gewonnenen Erfahrungen und Kompetenzen zukünftig möglich wird; eine so verstandene Arbeitsmarktpolitik erscheint auch am ehesten zukunftsfähig im Hinblick auf die von der EU im Rahmen ihrer Beschäftigungsstrategie geforderte stärkere horizontale und vertikale Integration der Akteure und Aktivitäten. Sie bietet auch die Grundlage für eine engere Verzahnung beschäftigungspolitischer und stadtentwicklungspolitischer Ansätze und Programme (wie z. B. im Rahmen des Programmes „Soziale Stadt“). Sie ist darüber hinaus die zeitgemäße Antwort auf die zunehmenden Herausforderungen der Arbeitsmarktpolitik, durch abgestimmte Qualifikationsförderung die wirtschaftliche Entwicklungsfähigkeit der Betriebe und der Region zu erhalten und auf die (globale) Veränderung der Arbeitsmärkte (Anstieg des Anteils der Höherqualifizierten und rapide Abnahme gering qualifizierter Tätigkeiten) zu reagieren.

Insofern ist eine lokal bzw. regional verankerte Arbeitsmarktpolitik ein Beitrag zur sozialen Integration und zugleich als zunehmend wichtiger werdenden Bestandteil der Wirtschaftsförderung zu begreifen, die sich – dort wo erfolgreich – schon längst in den Dienst einer lokalen oder regionalen Entwicklungsstrategie stellt (z. B. bei der Bildung von „Unternehmensclustern“ und Kooperations-Netzwerken). Insofern wäre es schade, wenn die Reform der bundesstaatlichen Arbeitsmarktpolitik bei der zugegebenermaßen sehr wichtigen Vereinheitlichung von Leistungsvoraussetzungen und Beratungsangeboten für bestimmte Zielgruppen stehen bliebe. Die Erfolgchancen für die gesamte Reform wachsen mit dem Gelingen einer verantwortlichen Einbeziehung aller Akteure („Profis der Nation“).

Nach: Guido Freidinger: Kommunale Beschäftigungspolitik – Chancen und Perspektiven. Erscheint in „der gemeinderat“, H. 2, 2003, S. 10-12

