

Modul 11

## **Umbau der Landesarbeitsämter zu KompetenzCenter für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung – Start mit den neuen Bundesländern**

### *Stellungnahme kurzgefasst*

1. Der Vorschlag kann „versteckte“ Effizienz- und Wachstumspotentiale durch eine bessere Verzahnung von Instrumenten (nach SGB III) und Mitteln (der BA) mit der regionalen Strukturpolitik erschließen helfen. Die Schnittstelle von gesetzlichen Aufgaben nach dem SGB III und den hoheitlichen Pflichtaufgaben anderer Fachpolitiken ist eine kritische Grenze – vor allem, wenn es um den Einsatz von Beitragsmitteln geht.
  2. Ein wesentlicher Vorteil der Vorschläge liegt in der regionalen Gliederung. Die Kernaufgabe der „Kompetenzzentren“ sollte im wesentlichen in der effizienteren Verzahnung investiver Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsrecht mit den anderen Bereichen der regionalen Struktur- und Entwicklungspolitik liegen. In messbaren und nachhaltigen regionalen Entwicklungserfolgen und bei der Schaffung zusätzlicher Beschäftigung liegt auch die Rechtfertigung der aktiven Verwendung von Versicherungsbeiträgen für die Entwicklungspolitik.
  3. Gemeinsame Schnittmenge in der Zielsetzung ist die Erschließung von Wachstumspotenzialen und zusätzlicher Beschäftigung im Wettbewerb der Regionen und institutionellen Konzepte. Wesentliches gemeinsames Ziel ist die Förderung des notwendigen Strukturwandels, der Beschäftigung und Einkommenskraft. Besonders dringlich ist dies für die strukturschwächsten Regionen, um die dort noch vorhandenen Arbeitsplätze und Qualifikationen zu sichern bzw. einer Verhärtung der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken.
  4. Für Regionalpolitik sind in der Bundesrepublik gemäß Artikel 30 bzw. Artikel 28 GG primär die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften zuständig. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sollen sie regionale Strukturprobleme soweit wie möglich aus eigener Kraft lösen. Mit Bundesmitteln (z. B. BA-Haushalt) oder Mitteln der Europäischen Strukturfonds kann dies flankierend unterstützt werden. Dieses Prinzip sollte in der künftigen Reform des Arbeitsförderungsrechts klarer formuliert sein.
  5. Ein solches KompetenzCentrum, das die stärkere Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik und regionaler Strukturpolitik vorantreiben soll, bedarf einer grundlegenden wissenschaftlichen Fundierung – auf Gebieten wie der analytischen Beschreibung der regionalen Arbeitsmärkte, der laufenden Beobachtung und Prognose der regionalen Arbeitsmarktentwicklung, der systematischen Beobachtung der Entwicklung regionaler Finanztransfers sowie einer Evaluation des Instrumenteneinsatzes unter besonderer Berücksichtigung der Verzahnung beider Politikbereiche.
-

## *Stellungnahme im Detail*

### **1. Einordnung in Reformdiskussion**

- In Modul 11 werden auch Ansätze diskutiert, die eine effizientere Standortpolitik und hierfür geeignete Organisationsformen zum Ziel haben. Die Suche nach einer präziseren Fassung der Kernaufgaben und neuen Regeln der Zusammenarbeit ist ein wichtiger Bestandteil des Reformkonzeptes – bei dem es im Grundsatz um die Wettbewerbsfähigkeit unseres Sozialstaats geht. Der Versicherungshaushalt der BA ist – als Para-Fiskus und Bundeshaushalt – ein wesentliches Institut dieses Konzeptes. Wenn es nicht gelingt, Beschäftigung, Einkommen und Beitragskraft nachhaltig zu steigern, sind sowohl die Erwartungssicherheit in diesem Leistungssystem wie auch der Erfolg der anderen Module gefährdet.
- Ein wesentlicher Vorteil der Vorschläge liegt in der regionalen Gliederung. Damit können diese neuen Einheiten zum Kern künftiger Landesagenturen werden.
- Die Kernaufgabe dieser Einheiten sollte im Wesentlichen in der effizienten Verzahnung investiver Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsrecht mit den wichtigsten anderen Bereichen der regionalen Struktur- und Entwicklungspolitik liegen. Die hoheitlichen Aufgaben in diesen Bereichen sind in der Verfassung geregelt (§§ 28, 30 und 104 GG). Unter den Pflichtaufgaben der Gebietskörperschaften kommt dabei den Bundesländern eine besondere Rolle zu. Das „Verzahnungsgebot“ in der Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern (GA-Gesetz 14/8463, in der letzten Fassung vom 6.3.2002) kann von der investiven Arbeitsmarktpolitik unterstützt werden.

### **2. Finanzausgleich und BA**

- Die Bundesanstalt für Arbeit leistet mit passiven und aktiven Transfers einen erheblichen Beitrag zum regionalen Finanzausgleich. Bei einem Gesamtausgabenvolumen von 46,5 Mrd. € im Jahre 2001 waren das immerhin 12,5 Mrd. € Nettotransfer nach Ostdeutschland. Dieser Transfer stützt sich vornehmlich auf die Beitragseinnahmen aus Regionen und Ländern mit relativ günstiger Beschäftigungsentwicklung und geringerer Arbeitslosigkeit.  
Ein Teil dieses Finanzausgleichs ist völlig unbestritten und eine wesentliche institutionelle Regelung unserer Sozialstaatsverfassung: Lohnersatzleistungen - also „passive“ Transfers - gehen an arbeitslose Leistungsempfänger und damit in die Regionen, in denen die Arbeitslosigkeit besonders stark ausgeprägt ist. Dies entspricht dem Versicherungsprinzip bei einer durch die Verfassung garantierten Gleichbehandlung – und ist ein wesentlicher Teil der „Built-in-Stabilizer-Funktion“ der BA.

### **3. Investive Arbeitsmarktpolitik und Förderung der Wettbewerbskompetenz**

- Die gegenwärtige finanzpolitische Diskussion beschäftigt sich wie dieser Vorschlag aber mehr mit Umsetzung und Struktur der so genannten „aktiven“ arbeitsmarktpolitischen Förderleistungen. Diese sind im Wesentlichen im Eingliederungstitel ausgewiesen, der in diesem Jahr mit rd. 14 Mrd. € ausgestattet ist (hinzukommen noch weitere rd. 8 Mrd. € aus „Kapitel 3“). Daraus können Qualifizierungsmaßnahmen und Beschäftigungsförderung finanziert werden.
- Damit soll investive Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur Wiederherstellung und Förderung der Wettbewerbskompetenz leisten. In den besonders strukturschwachen Regionen wird der arbeitsmarktpolitische Spielraum sogar entscheidend von der Zuteilung dieser Mittel bestimmt. Dabei ist in der gegenwärtigen Finanzkrise, insbesondere bei den Kommunen, die gebotene Eigenleistung bei Mischfinanzierungen nicht zureichend gesichert. Die finanzielle Beteiligung aus Beitragszahler-

Haushalten an strukturpolitischen Investitionen bedarf der besonders sorgfältigen Prüfung von gesetzlichem Auftrag und regionalökonomischer Ratio.

#### **4. Verbindungsstellen zur Landesregierung**

- Gemeinsame Schnittmenge in der Zielsetzung ist die Erschließung von gesamtwirtschaftlichen Wachstumspotenzialen und zusätzlicher Beschäftigung im Wettbewerb der Regionen und institutionellen Konzepten. Eine Wiedergewinnung oder Stärkung der Wettbewerbskompetenz ist vor allem in den strukturschwächsten Regionen notwendig, um eine Verhärtung der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Bei knappen öffentlichen Mitteln steht dahinter die Vermutung potentiell höherer Grenzleistungsfähigkeit des eingesetzten Kapitals. Eine Steigerung der Produktivität und Innovationskraft ist aber in allen Regionen erforderlich. Das wesentliche gemeinsame Ziel ist die Beschleunigung des notwendigen Strukturwandels, die Förderung der Beschäftigung und Einkommenskraft in allen Teilregionen des Staatsgebiets, aber nicht die Bevorzugung auf Kosten anderer Regionen. Die vorgesehenen Verbindungsstellen zur Landesregierung dienen dieser notwendigen Programmabstimmung vor Ort.
- In messbaren und nachhaltigen regionalen Entwicklungserfolgen liegt auch die Rechtfertigung der aktiven Verwendung von Beitragszahlermitteln für die Förderung auf dem ersten Arbeitsmarkt. In Kombination mit der Förderung privater Investitionen und der kommunalen Infrastruktur kann auch ein höherer Erfolg bei geringerem Mitteleinsatz pro Person erzielt werden. Bloße Rotation, also eine scheinbar gerechtere Verteilung des Arbeitslosigkeitsrisikos oder „bridging-Effekte“, war als ökonomisches Argument noch nie tragfähig.

#### **5. Key-Account-Management**

Die positiven Elemente eines Key-Account-Managements sollten nicht auf große Unternehmen beschränkt werden. Auch Transfer-Sozialplan-Konzepte sollten nicht, wie vielfach in der Vergangenheit, zur Begünstigung einiger weniger Unternehmen und Arbeitnehmer-Gruppen und zu Lasten der „anonymen“ Beitragszahler umgesetzt werden. Schließlich geht es auf längere Sicht um eine spürbare Senkung der Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung und der Lohnnebenkosten, den Haupthindernissen für zusätzliche Beschäftigung.

#### **6. Konkrete Beispiele für Verzahnungsfelder der KompetenzCenter**

Mögliche Verzahnungsfelder mit anderen Politikbereichen sind beispielsweise:

- Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ einschließlich integrierter regionaler Entwicklungskonzepte und des Regionalmanagements;
- Förderung kleinerer und mittlerer Unternehmen, insbesondere auch von Existenzgründern;
- Unterstützung umweltpolitischer Ziele, einschließlich Maßnahmen der neuen Agrarpolitik zur Entwicklung des ländlichen Raumes;
- Stadtentwicklung, Sanierung und Revitalisierung von Städten oder Stadtteilen;
- Kombination mit Mitteln des Europäischen Strukturfonds, einschließlich Beratungsleistungen, die von externen Experten für Betriebe und Unternehmen oder aber auch für öffentliche Bürokratien erbracht werden;
- Schulungsmaßnahmen für Arbeitnehmer, die auf betriebliche Bedürfnisse ausgerichtet sind und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dienen;
- Beteiligung an Investitionskonzepten im Tourismus, in der Infrastruktur und bei Bildungseinrichtungen.

## 7. Weitere gemeinsame Aufgabenfelder

Weitere Aufgabenfelder sind:

- Information und Beratung bei
  - Evaluation von Problemregionen und Wachstumsfeldern;
  - Definition vorrangiger Einsatzfelder investiver Arbeitsmarktpolitik;
  - Formulierung von Leitbildern zur effizienteren Verzahnung;
  - Regionalökonomische Bewertung des Zusammenhangs von Subvention, Investition, Beschäftigung, Einkommen, Arbeitslosigkeit bei konkreten Vorschlägen aus den Regionen.
- Mitwirkung bei
  - Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte;
  - Einspeisung aktiver arbeitsmarktpolitischer Investitionsmöglichkeiten in regionale Netzwerke.

## 8. Schnittstellen mit anderen Politikbereichen

- Die Schnittstelle von gesetzlichen Aufgaben nach dem SGB III und den hoheitlichen Pflichtaufgaben anderer Fachpolitiken ist eine kritische Grenze – vor allem, wenn es um den Einsatz von BA-Mitteln geht.
- Bei direkten Wirtschaftsförderungsmaßnahmen ist aus rechtlichen und wirtschaftspolitischen Gründen Zurückhaltung geboten. Kombinierte Fördermaßnahmen erfordern in aller Regel eine besondere Rechtfertigung und Prüfung. Im Wesentlichen ist dabei immer nur mit nachhaltigen regionalökonomischen Argumenten der Gegensatz zwischen Projektförderung, direkter Wirtschaftsförderung und Förderung von arbeitslosen Personen durch die BA zu überwinden.
- Bislang ist für die Priorität regionalökonomischer Begründung die Forderung nach effizienter Verzahnung im SGB III nicht genügend ausformuliert. Hier wie in der organisatorischen Umsetzung müssen Reformen auch durch den Gesetzgeber unterstützt werden. Dazu müssen die Ansätze zur Förderung kommunaler oder wirtschaftsnaher Infrastruktur oder von Umweltschutzmaßnahmen in neuen präziseren Leitlinien weiterentwickelt werden. Hierzu könnten die neuen Kompetenzzentren schon bald einen wesentlichen Beitrag leisten.

## 9. Wissenschaftliche Fundierung der KompetenzCentren

Ein solches KompetenzCentrum, das die stärkere Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik und regionaler Strukturpolitik vorantreiben soll, bedarf einer grundlegenden wissenschaftlichen Fundierung auf Gebieten wie der

- analytischen Beschreibung der regionalen Arbeitsmärkte;
  - laufenden Beobachtung und Prognose der regionalen Arbeitsmarktentwicklung;
  - systematischen Beobachtung der Entwicklung regionaler Finanztransfers sowie
  - Evaluation des Instrumenteneinsatzes unter besonderer Berücksichtigung der Verzahnung beider Politikbereiche.
-