

6. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Ausbau oder Abbau kommunaler Sozialpolitik?

Mit der Agenda 2010 und der Umsetzung der Vorschläge der Hartzreform plant die Bundesregierung unter Gerhard Schröder eine der umfassendsten Reformen in der Geschichte des deutschen Sozialstaates, der in Folge der dauerhaften Massenarbeitslosigkeit und der finanziellen Belastungen der Wiedervereinigung zu kollabieren droht. Zentraler Reformbaustein ist die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.⁴⁷⁴ Kernstück des beabsichtigten Umbaus des Sozialstaates ist der Abschied vom Versorgungsstaat, der mit steuer- oder abgabenfinanzierten Transferleistungen zum Teil über Jahre für den Lebensunterhalt von Erwachsenen und ihren Familien aufkommt. Das neue Leitbild ist der aktivierende Sozialstaat, der an die Gewährung von Leistungen die Voraussetzung knüpft, dass der Leistungsempfänger in zumutbarem Umfang eigene Anstrengungen unternimmt, die eigene Existenz möglichst rasch aus eigenen Kräften und ohne die finanzielle Unterstützung der Solidargemeinschaft sicherstellen zu können. Während Höhe und Bezugsdauer der Transferleistung gekürzt werden, soll der Staat mehr Geld für die Finanzierung von sozialen Dienstleistungen zur Verfügung stellen, die das Selbsthilfepotential des Hilfeempfängers aktivieren und fördern. Die politische Glaubwürdigkeit, der sozialpolitische Reiz und schlechthin auch die Erfolgsaussichten einer solchen aktivierenden Sozialpolitik hängen davon ab, in welchem quantitativen Verhältnis die Einsparungen bei den Transferleistungen zu den zusätzlichen Ausgaben für aktivierende Leistungen stehen. Zugespitzt lautet die Frage: Wird mit dem Begriff der „aktivierenden Sozialpolitik“ nur ein neues Deckmäntelchen für Sozialabbau und Leistungskürzungen gefunden oder hält der Sozialstaat sein Versprechen, durch zusätzliche aktivierende Hilfen die Lebenssituation der Hilfeempfänger zu verbessern?

In der kommunalen Sozialpolitik hat man mit aktivierenden Politikansätzen schon Erfahrung gesammelt. Deshalb lohnt es sich, die Ergebnisse der Fallstudie zur kommunalen Sozialpolitik im Landkreis Neunkirchen daraufhin zu

⁴⁷⁴ Da zahlreiche Modelle zur Umsetzung einer solchen Reform diskutiert werden und die zentralen Akteure ihre inhaltlichen Positionen, zumindest in wichtigen Details immer wieder ändern, wird hier als Bezugspunkt der Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17. April 2003 verwendet

überprüfen, ob sich Hinweise für die aktuelle Reformdebatte ergeben. Die Fallstudie hat gezeigt, dass die Akzeptanz sozialer Dienstleistungen, also der aktivierenden Hilfen, bei den Akteuren in Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene wesentlich größer ist als die Zustimmung zu finanziellen Transferleistungen. Dies ist die ideologische Parallele zur aktuellen Reformpolitik der Bundesregierung. Die Umsetzung einer solcher Position im praktischen Umbau sozialstaatlicher Leistungen verlangt, dass gleichzeitig Transferleistungen abgebaut und personale Dienstleistungen aufgebaut werden. Die örtlichen Träger der Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe haben auf Grund ihrer Bindung an bundesgesetzliche Regelungen allerdings nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, Transferleistungen zu kürzen. Dort wo dies möglich war, wie bei der Entlohnung von BSHG-Maßnahmeteilnehmern, haben Politik und Verwaltung diese Chancen im Landkreis Neunkirchen einvernehmlich genutzt. Personale Dienstleistungen dagegen wurden in Kindertageseinrichtungen, in der sozialraumorientierten Erziehungshilfe und der außerschulischen Jugendarbeit ebenso ausgebaut wie bei der Beratung, Qualifizierung, Beschäftigung und Vermittlung von Sozialhilfeempfängern. Zentrales Motiv für den Ausbau der personellen Ressourcen des Landkreises und der freien Träger bei der Hilfe zur Arbeit und der Reform der Erziehungshilfen im Neunkircher Modell war die Erwartung, durch den höheren Personaleinsatz mittel- und langfristig Ausgaben (für Transferleistungen) einsparen zu können.

Die Analyse der politischen Entscheidungsvorgänge, die zum Ausbau der aktivierenden Steuerungskompetenzen und Förderinstrumente des Landkreises bei der Hilfe zur Arbeit geführt haben, zeigt jedoch, dass die Kommunalpolitik diesen Umbau nicht aus eigener Kraft bewältigen konnte. Der Ausbau aktivierender Hilfen bedurfte vielmehr erheblicher finanzieller Anreize des Landes und des ESF, um die Konzepte der Verwaltung für den Ausbau sozialer Dienstleistungen politisch mehrheitsfähig zu machen. Besonders deutlich wird dies daran, dass andere Maßnahmen, die ebenfalls durch einen höheren Personaleinsatz zu geringeren Nettoausgaben führen sollten (Einführung einer zentralen Stelle zur Beitreibung von Erstattungsansprüchen, aufsuchende Arbeit zur Bekämpfung von Missbrauch) im Untersuchungszeitraum nicht realisiert wurden, weil der Landkreis die höheren Personalausgaben aus eigenen Mitteln hätte finanzieren müssen. Angesichts angespannter Haushaltslagen

scheint offensichtlich die Finanzierung zusätzlicher Personalkosten auch dann äußerst schwer politisch durchsetzbar, wenn mehrheitlich die Einschätzung vorherrscht, die Nettoausgaben durch diese Maßnahme mittelfristig senken zu können.

Genau hier liegt ein sozial- und finanzpolitisches Risiko für die anstehende Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Als aktivierende Angebote nennt die Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen das Fallmanagement, die Vermittlung, arbeits- und berufsbezogene Eingliederungsleistungen sowie soziale und psychosoziale Hilfen.⁴⁷⁵ Dies umfasst im Wesentlichen die Personal- und Verwaltungskosten der öffentlichen Träger und die von ihnen finanzierten Integrationshilfen (Lohnkostenzuschüsse, Qualifizierung, Beschäftigung, u.s.w.). Bislang geben die Kommunen nach einer Schätzung der Arbeitsgruppe Quantifizierung der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 1,2 Mrd. € für die Eingliederungsleistungen für Sozialhilfeempfänger und weitere 1,3 Mrd. € für die Verwaltung der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger aus. Weitere 0,5 Mrd. € werden ihnen von den Ländern und aus ESF-Mitteln für Eingliederungsleistungen zur Verfügung gestellt. Der Bund zahlt aus Steuermitteln 4,2 Mrd. € für Eingliederungsleistungen für die Arbeitslosenhilfeempfänger und 0,9 Mrd. € für die dafür anfallenden Personal- und Verwaltungskosten der Bundesanstalt für Arbeit. Weitere 0,4 Mrd. € zahlt die Bundesanstalt für Eingliederungsmaßnahmen für Sozialhilfeempfänger. Im bisherigen System der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe werden also insgesamt 8,5 Mrd. € für Verwaltung und Eingliederungsmaßnahmen ausgegeben.⁴⁷⁶ Bundesanstalt und die Örtlichen Sozialhilfeträger beschäftigen dafür zusammen ca. 34.300 Mitarbeiter. Für die angestrebte Verbesserung des Betreuungsverhältnis zwischen Mitarbeiter und Hilfeempfänger auf 1 : 75 für die sogenannten Betreuungskunden rechnet die Arbeitsgruppe mit einem zusätzlichen Personalbedarf von 11.800 Stellen, was ca. 760 Mio. €/Jahr kosten wird. Nach der Reform sollen dem neuen Träger (gleich ob Bundesanstalt für Arbeit oder kommunale Trägerschaft) 8,8 Mrd. € inklusive

⁴⁷⁵ Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17. April 2003, S. 26

⁴⁷⁶ a.a.O.

der weiterhin erwarteten ESF-Mittel zur Verfügung stehen. Diese Berechnung unterstellt gleichzeitig, dass 30 % der Hilfeempfänger das Angebot einer Eingliederungsleistung gemacht wird. Mit nahezu den gleichen finanziellen Mitteln, die bisher der Bundesanstalt und den Sozialhilfeträgern für ihre jeweiligen Aufgaben zur Verfügung standen, sollen also nunmehr für eine verstärkte Aktivierung 11.800 Mitarbeiter mehr beschäftigt werden und gleichzeitig die Quote der Empfänger von Eingliederungshilfen deutlich erhöht werden.

Die Lösung dieses Finanzierungsproblems erwartet die Kommission aus Effizienzgewinnen der Reform in einer Größenordnung von ca. 1 Mrd. €. Problematisch erscheint, dass die Mittel für die aktivierende Hilfe gleich bleiben sollen, obwohl zusätzliches Personal beschäftigt und die Quote der Empfänger von Eingliederungsleistungen auf 30 % ansteigen soll. Dabei stellt sich auch die Frage, ob eine Quote von 30 % dem Anspruch einer aktivierenden Sozialpolitik genügt. Sicher ist dagegen, dass das Konzept einen Rückgang der Transferleistungen um 3,8 Mrd. € vorsieht.⁴⁷⁷ Ob diese Umschichtung von Mitteln dem ehrgeizigen Ziel gerecht wird, den Sozialstaat hin zu mehr aktivierenden Hilfen umzubauen, darf bezweifelt werden. Die verschiedenen in der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Modelle machen jedoch deutlich, dass eine breite politische Mehrheit zumindest in Zeiten knapper Kassen nicht bereit ist, tatsächlich mehr Geld für aktivierende Hilfen zur Verfügung zu stellen. „Aktivierend“ würde dann nur die Verschärfung der finanziellen Situation wirken können, die Empfänger des neuen Arbeitslosengeldes II in vielen Fällen zu verzeichnen haben. Die Parallele zwischen der aktuellen Diskussion und den politischen Strategien der kommunalpolitischen Akteure im Landkreis Neunkirchen ist (zumindest für den Bereich der Sozialhilfe) offensichtlich.

Auch zur strittigsten Frage der Reform, ob die Trägerschaft für das neue Arbeitslosengeld II bei der Bundesanstalt für Arbeit oder bei den örtlichen Sozialhilfeträgern liegen soll, lohnt sich ein Blick in diese Fallstudie. So lässt sich danach fragen, ob die Argumente, die für die eine oder andere Lösung vorgebracht werden, mit den Erfahrungen im Landkreis Neunkirchen in Einklang stehen oder nicht. Für eine kommunale Trägerschaft spricht sich vor allem der

⁴⁷⁷ Allerdings sollen für Sozialversicherungsbeiträge und Wohngeld 2 Mrd. € zusätzlich verausgabt werden.

Deutsche Landkreistag aus.⁴⁷⁸ Als wesentliche Gründe für diese Position werden u.a. genannt:

1. Die Nähe der Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung zu den Erwerbslosen schaffe einen stärkeren Druck zur Lösung der Probleme.
2. Eine dezentrale Struktur der Trägerschaft sei flexibler und kreativer als dies die Struktur einer riesigen Bundesbehörde zulasse, die zentral gesteuert wird. Dadurch könne das Angebot besser auf regionale Besonderheiten angepasst werden.
3. Die Sozialhilfeträger verfügten über die größere Erfahrung bei der Integration dieses schwierigen Klientels.
4. Als Träger des neuen Sozialgeldes, der Jugendhilfe, der Schuldner- und Suchtberatung sowie anderer psycho-sozialer Dienste (bsw. des Gesundheitsamtes) sei eine optimale Vernetzung dieser Angebote mit der Verwaltung, der Fallsteuerung und den aktivierenden Hilfen für die Empfänger des Arbeitslosengeldes II nur in kommunaler Trägerschaft möglich.

Neben weiteren Argumenten⁴⁷⁹ sorgen sich die Landkreise auch um eine Verlagerung von Ausgaben von der Bundesanstalt als möglichem Träger des Arbeitslosengeldes II zu den Landkreisen als Träger des neuen Sozialgeldes, indem mit einer restriktiven Definition der Erwerbsfähigkeit bzw. einer eben solchen Verwaltungspraxis zahlreiche potentielle Leistungsempfänger des Arbeitslosengeldes II dauerhaft in die Sozialhilfe und damit vom Bund auf die Kommunen abgeschoben werden.

Die unter 1. bis 3. aufgeführten Argumente werden durch diese Arbeit nicht widerlegt. Politik und Verwaltung im Landkreis Neunkirchen verfolgten arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen, um die soziale Situation der Menschen im Landkreis zu verbessern. Der enge Zusammenhang zwischen der sozialen Situation der Bevölkerung und der finanziellen Situation des Landkreises erweist sich dabei als wichtiges Motiv. Tatsächlich beweist die Verwaltung die Fähigkeit, fachliche Innovationen selbst zu entwickeln oder gute Ideen von anderen zu übernehmen und findet dabei breite politische Unterstützung im

⁴⁷⁸ Vgl. u.a. Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Landkreistages vom 12.12.2002: Kommunale Kompetenz für eine erfolgreiche Umsetzung der Hartz-Kommission.

⁴⁷⁹ Vgl. eine Synopse des Deutschen Landkreistages vom Mai 2003: Im Überblick: Wer soll Träger des neuen Leistungsrechts für Erwerbsfähige werden? , veröffentlicht unter www.landkreistag.de

Kreistag. Die Zahl der BSHG-Maßnahmeteilnehmer beim Landkreis übersteigt diejenige des Arbeitsamtes bei den Arbeitslosenhilfeempfängern bei weitem. Sowohl die freien Träger, die für den Landkreis arbeiten, als auch die Gemeindesozialämter und das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit, sind bestens mit der zuweilen sehr schwierigen Klientel vertraut.

Der Verweis auf die Vorteile einer hausinternen Vernetzung der Beratung, Betreuung, Qualifizierung und Vermittlung von Empfängern des Arbeitslosengeldes II vermag jedoch nur theoretisch zu überzeugen. Selbst bei der Umsetzung des BSHG erweisen sich die strukturellen Hürden, die sich durch die Delegation von Sozialhilfaufgaben vom Landkreis auf Städte und Gemeinden aufürmen, häufig als zu hoch, um kleinere Reformen durchzusetzen. Entsprechend unterentwickelt ist die ämterübergreifende Kooperation. Die Schwierigkeiten, Sozialhilfe, Stadtentwicklung und Jugendhilfe im sozialraumorientierten Neunkircher Modell der Kinder- und Jugendhilfe umzusetzen, sind da eher noch positive Beispiele. Die Rücknahme der Sozialhilfedelegation und der systematische Ausbau der ämterübergreifenden Kooperation sind daher notwendige Voraussetzungen, die die allermeisten Landkreise erst noch schaffen müssen, wenn sie sich mit der angestrebten Übernahme der Trägerschaft des Arbeitslosengeldes II nicht hoffnungslos überfordern wollen.

Die Bundesregierung, die Koalitionsfraktionen im Bundestag, einige Bundesländer, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie der Deutsche Städtetag sprechen sich dafür aus, die Bundesanstalt für Arbeit zum Träger des neuen Leistungsrechtes zu machen. Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte – und Gemeindebund begründen ihr Position in einem gemeinsamen Papier vom 02. April 2003 wie folgt:

1. Die Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosigkeit schaffe arbeitsmarktpolitische Parallelstrukturen zur Bundanstalt für Arbeit. Damit entstünden neuen Schnittstellen und Verschiebebahnhöfe sowie Arbeitslose erster und zweiter Klasse.
2. Die Erwartung, der Bund werde den Kommunen die zusätzlichen Ausgaben, die für die Personal- und Sachkosten der Verwaltung und die Eingliederungsmaßnahmen der neuen Leistung entstehen, in vollem Umfang erstatten, sei angesichts der bisherigen Erfahrungen mit der Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben illusorisch.

3. Die Kommunen seien mit der Betreuung von 5,5 Mio. Menschen in 2,6 Mio. Haushalten überfordert. Die Kommunalpolitik dürfe nicht die politische Verantwortung für die Langzeitarbeitslosigkeit und deren Folgen übernehmen, weil in dieser Frage in erster Linie der Bund zuständig, handlungsfähig und politisch verantwortlich sei.

Die Erfahrungen im Landkreis Neunkirchen bestätigen diese Positionen überwiegend. Ein dreigliedriges System, das aus Sozialgeld, Arbeitslosengeld II und Arbeitslosengeld I besteht, wird immer neue Schnittstellen und die Gefahr neuer Verschiebepunkte aufweisen, solange nicht wirklich alle Leistungen aus einer Hand gewährt werden. Auch bestätigen Städte und Gemeinden mit ihrer Skepsis bezüglich der vollen Kostenerstattung für Personal und Eingliederungshilfen durch den Bund die oben bereits aufgeworfene Kritik, dass die Reform insgesamt nicht ausreichende Mittel für die aktivierenden Hilfen bereitstellt. Die strukturellen, organisatorischen Schwächen, die den Landkreisen bei der Verwaltung der Sozialhilfe aus der Delegation entstehen, lassen darüber hinaus in der Tat erhebliche Schwierigkeiten erwarten, wenn zusätzlich 2,8 Mio. Menschen in 1,3 Mio. Haushalten versorgt werden müssen.

Schließlich bezweifeln die Befürworter der sogenannten Arbeitsamtslösung, dass die örtlichen Träger der Sozialhilfe politisch, fachlich und finanziell in der Lage seien, den Anforderungen gerecht zu werden, die ihnen aus der Verlagerung der Trägerschaft erwachsen würden. Zwar gebe es in zahlreichen Kommunen schon hervorragende Beispiele kommunaler Arbeitsmarktpolitik, die Unterschiede von Kommune zu Kommune seien jedoch außerordentlich groß. Zumindest in einer mittelfristigen Perspektive gibt die Fallstudie zum Landkreis Neunkirchen Anlass zu einer optimistischeren Einschätzung der sozialpolitischen Leistungsfähigkeit der Kommunen. Die Entwicklung fachlicher Innovationen, der Ausbau der Kindertageseinrichtungen und der Umbau bei den Hilfen zur Erziehung zeigen Gestaltungswillen und Gestaltungskompetenz der Landkreise. Besonders gefördert wurden die inhaltlichen Reformen durch die Ausbildung enger korporatistischer Strukturen zwischen den freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, der kommunalen Verwaltung und (mit großen Einschränkungen) der Kommunalpolitik. Gerade die Kooperation von freien Trägern und Kommunen fördert die Entwicklung einer sozialräumlichen Perspektive, die ressortübergreifende Vernetzung und die Umsetzung von Konzepten,

die genau auf den örtlichen Bedarf abgestimmt sind – ganz so, wie es alle Beteiligten als wichtiges Ziel für die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe formulieren.

Unter der Voraussetzung, dass die Personalausgaben für Steuerung, Fallmanagement, Beratung, Qualifizierung und Vermittlung sowie sonstige Eingliederungsmaßnahmen nicht aus originären kommunalen Mitteln aufgebracht werden müssen, beweist der Landkreis Neunkirchen auch auf dem Feld der kommunalen Arbeitsmarktpolitik den Willen und die Kompetenz zu einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik. Defizite in der Umsetzung von Reformen bzw. die mangelnde Thematisierung von Reformbedarfen sind in der Untersuchungsregion auf mangelnde Sachkompetenz bzw. mangelnde Aufmerksamkeit und geringes Interesse der politischen Akteure zurückzuführen. Besonders deutlich wird dies bei der Umsetzung des Neunkircher Modells und dem Verzicht auf eine umfassende Reform bei der Sozialhilfeverwaltung. Umgekehrt erweisen sich die initiierte und kontrollierende Wirkung durch die Einmischung politischer Akteure als positiv für die Politikentwicklung. Nicht unterschätzt werden darf in diesem Zusammenhang die Rolle der Politik als Schiedsrichter bei Interessenkonflikten zwischen anderen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik. Wird diese Rolle nicht wahrgenommen, neigen Verwaltung und freie Träger, zumindest auf kommunaler Ebene, dazu, sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu verständigen. Das politische Vakuum, das die Arbeitsamtslösung vor Ort entstehen lässt, ist daher nicht ohne Risiko.

Hinter der Absicht der Bundesregierung, der Bundesanstalt für Arbeit die Trägerschaft für das Arbeitslosengeld II zu übertragen, dürfte letztlich auch die Einschätzung stehen, dass diese Konstruktion dem Bund bessere Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten in der Praxis ermöglicht. Die erfolgreiche Steuerung der Sozialhilfe-Policy im Landkreis Neunkirchen durch die Förderanreize der saarländischen Landesregierung zeigt jedoch, dass der Bund, bsw. über die Bundesanstalt, auch im Falle einer Kommunalisierung des neuen Leistungsrechts, erhebliche Steuerungseinflüsse auf Verwaltung und Eingliederungsmaßnahmen nehmen könnte.

Eine eindeutige Empfehlung für eine Trägerschaft der neuen Leistung durch die Kommunen oder die Bundesanstalt für Arbeit lässt sich aus den Erfahrungen kommunaler Sozialpolitik im Landkreis Neunkirchen nicht ableiten. Gleich

für welche Lösung sich der Bundesgesetzgeber entscheidet, die Rücknahme der Delegation der Sozialhilfe wird durch die neue Reform noch dringlicher. Aktuell wären zahlreiche Kommunen mit der Übernahme zusätzlicher sozialpolitischer Verantwortung organisatorisch, fachlich und politisch überfordert. Die Zurückhaltung des Bundes bei der Finanzierung von Personal und Eingliederungsmaßnahmen, also der aktivierenden Hilfen, birgt für die Kommunen ein zusätzliches finanzielles Risiko in nicht unerheblichem Umfang. Die Fallstudie hat aber auch gezeigt, dass die kommunalen Träger bei einer angemessenen Frist zur verwaltungsorganisatorischen und fachlichen Vorbereitung, bei einer ausreichenden Finanzausstattung und kluger Steuerung der Finanzmittel durch den Bund durchaus in der Lage wären, die neue Aufgabe zu übernehmen. Dafür spräche zumindest die Chance, alle kommunalen Ressourcen vor Ort optimal zu nutzen, eine breite politische Verantwortung für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu aktivieren (Die sogenannten Profis der Nation befinden sich schließlich vor allem auf der kommunalen Ebene) und die Arbeitsmarktpolitik innovativ an den regionalen Besonderheiten zu orientieren.

Der Gesetzesvorschlag von Bundesregierung und Koalition⁴⁸⁰ versucht, unter der Federführung der Bundesanstalt die kommunalen Stärken für die Umsetzung der Reform zu erhalten, indem bestimmte Aufgaben von der Bundesanstalt an die örtlichen Sozialhilfeträger als Auftragsangelegenheiten übertragen werden können. Damit würde jedoch eine neue Unübersichtlichkeit geschaffen. Die ursprünglichen Ziele der Hilfen aus einer Hand und der Steigerung von Effizienz durch Verwaltungsvereinfachung lassen sich in dieser Konstellation wohl kaum erreichen.

⁴⁸⁰ BT-Drs. 15/1516