

Arbeitslosigkeit

Herausforderung für Städte und Gemeinden

- 10. Bad Iburger Gespräche zum Kommunalrecht -

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard *Stiier* und Claudia Plogmann, Münster/Osnabrück

NWVBL 2000, 51 – 52

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird von der Bevölkerung in sämtlichen Umfragen als das wohl wichtigste gesamtgesellschaftliche und politische Anliegen in der Bundesrepublik Deutschland bezeichnet. Trotz jahrelanger Bemühen von Politik, Sozialpartnern und vielfältigen privaten Initiativen ist der Stein der Weisen bis heute noch nicht gefunden. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung fordert in seinem Mitte November des vergangenen Jahres vorgelegten Jahresgutachten 1999/2000, die Steuern zu senken, die Löhne und Gehälter an der Arbeitsleistung auszurichten und eine umfassende Rentenreform einzuleiten. Denn bisher ist ein entscheidender Durchbruch bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit noch nicht gelungen. Die Arbeitslosenquote liegt gegenwärtig noch bei 10,5 %. Von den 4,11 Mio. Arbeitslosen leben 2,76 Millionen in Westdeutschland und 1,35 Millionen in Ostdeutschland. Vor allem ist auch die Jugendarbeitslosigkeit erschreckend groß. Selbst bei einer Belebung der Konjunktur ist ein Rückgang der Arbeitslosenzahlen noch keine ausgemachte Sache.

Dabei treffen die Folgen der Arbeitslosigkeit nicht nur den Staat in seiner Gesamtheit, sondern sind vor allem auch in den Kommunen vor Ort zu spüren, von denen vielleicht sogar die Hauptfolgelasten zu tragen sind. Grund genug, die Arbeitslosigkeit als Herausforderung für Gemeinden und Kreise zu begreifen und dieses Thema bei den traditionellen Bad Iburger Gesprächen aufzugreifen. So hatten sich am 10.11.1999 unter der Leitung des geschäftsführenden Direktors des Instituts für Kommunalrecht, Prof. Dr. *Jörn Ipsen*, annähernd 200 Experten aus Politik, Wissenschaft und Praxis versammelt, um die Problematik der Arbeitslosigkeit aus Sicht des Bundes, der Länder und der kommunalen Gebietskörperschaften zu erörtern. Denn schon im Hinblick auf die gewaltigen Folgelasten ist die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ein zentrales Anliegen auch der Städte, Gemeinden und Kreise, wie auch *Ipsen* in seiner Begrüßung mit Recht unterstrich.

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden, erklärte der Parlamentarische Staatssekretär *Gerd Andres* vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu Beginn der Tagung. Die große Herausforderung, Beschäftigung zu schaffen, könne nur durch gemeinsame und koordinierte Aktivitäten aller staatlichen Ebenen bewältigt werden. *Andres* befürwortete zwar eine kommunale Arbeitsmarktpolitik, sprach sich aber deutlich gegen deren aus-

schließliche Kommunalisierung aus. Die Bundesregierung setze bei der Arbeitsmarktpolitik die Schwerpunkte im Bereich einer Verstärkung der finanziellen Mittel. Zwar seien die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik nicht unbestritten. Angesichts der Alternativlosigkeit zur aktiven Arbeitsmarktpolitik sei es jedoch besser, Arbeit zu finanzieren als das Geld in der Arbeitslosigkeit versickern zu sehen.

Weitere Schwerpunkte Bundesregierung sind nach den Worten des Berliner Staatssekretärs der Abbau der Jugendarbeitslosigkeit mit Hilfe eines Sofortprogramms, der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit sowie die Eingliederung älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt. Auch will die Bundesregierung das Arbeitsförderungsrecht grundlegend reformieren und dabei die Erfahrungen nutzen, die in anderen Mitgliedsstaaten gewonnen worden sind. Die Förderungsinstrumente müssen danach vereinheitlicht und handhabbar gemacht werden. Arbeitsmarktpolitische Instrumente, die in den europäischen Nachbarn erfolgreich eingesetzt worden sind, müssen auch in Deutschland erprobt werden. Derzeit wird im Bundesarbeitsministerium auch darüber nachgedacht, die Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern bei der Unterstützung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger zu verbessern.

Im Anschluss an die Lagebeurteilung durch die Bundesregierung trat die Sicht der Länder und vor allem die der Stadtstaaten in den Vordergrund. „Beschäftigung wird vor allem durch langfristig angelegte Strukturpolitik bewirkt“, war das Credo des Senators für Wirtschaft und Häfen des Landes Bremen, *Josef Hattig*. Bremen habe vielleicht zu lange und zu intensiv auf die alten, schrumpfenden Strukturen von Hafen, Schiffbau und Stahl gesetzt und die modernen Dienstleistungen zu spät gefördert. Und der Senator benannte dafür auch Beispiele: Der Bremer Vulkan belege, dass Arbeitsmarktpolitik nicht durch den Staat als Unternehmer verwirklicht werden könne. Hierfür fehle die Kompetenz. Zugleich warnte der Senator vor übertriebenen Anforderungen des Umwelt- und Naturschutzes, zumal in den Stadtstaaten. So habe man etwa der Ausweisung von Naturschutzflächen in Bremen lange Zeit höheres Gewicht beigemessen als die Ausweisung von Gewerbeflächen. Bremen setze den Schwerpunkt der Förderung auf die Genussmittelindustrie, den Fahrzeugbau, die Luft- und Raumfahrt und die Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft. Denn die richtige Strukturpolitik sei das entscheidende Instrument zur Bekämpfung der

Arbeitslosigkeit, die Arbeitsmarktpolitik könne nur flankieren. Zugleich forderte der Senator jedoch eine flankierende Bundespolitik ein. Denn eine autarke regionale Strukturpolitik könne es in einer zusammenwachsenden Europa nicht mehr geben.

Prof. Dr. *Eberhard Eichenhofer* von der Universität Jena zeigte die Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen kommunaler Arbeitsförderung auf¹. Zunächst legte er anhand eines Beispiels von 1847 dar, dass die Gemeinde schon seit langem beschäftigungspolitisch verantwortlich war. In der jüngsten Vergangenheit sei eine Rückbesinnungstradition erkennbar. Das neue Bundessozialhilfegesetz gebe dem Sozialhilfeträger neue Instrumente wie Bildungsförderung, Einarbeitungszuschüsse, Kapitalisierung von Sozialhilfe für Existenzgründer und gar Ansätze für einen zeitlich befristeten Komi-Job für gering entlohnte Arbeitnehmer. Das neue arbeitsförderungsrechtliche Leitbild des SGB III setze auf die Aktivierung der arbeitsfähigen Arbeitslosen. Vorrangig seien für die arbeitsfähigen Arbeitslosen Brücken in den ersten Arbeitsmarkt geschlagen worden statt die Arbeitslosen im zweiten Arbeitsmarkt zu belassen oder sie ohne jegliche Aktivierung nur einfach zu bezahlen. Der ehemalige Osnabrücker Dekan ließ zwar Zweifel daran anklingen, ob ausgerechnet die öffentliche Verwaltung als belebende Kraft auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich wirken könne. Eine radikal marktwirtschaftliche Lösung, die alle arbeitsfähigen Armen auf einen ausgebauten Niedriglohnsektor verweisen würde, lehnte er jedoch ab.

In den weiteren Beratungen traten vor allem die Erfahrungen in anderen europäischen Mitgliedsstaaten und die Frage in den Vordergrund, ob sich die dort angewandten Instrumente auch in Deutschland erfolgreich verwenden lassen. Prof. Dr. *Ronald Schettkat* von der Universität Utrecht beschrieb den Weg der Niederlande „vom kranken Mann Europas zum weltweiten Vorbild“ und verwies darauf, dass die Arbeitslosenquote auf nur noch 3% gesunken sei. Das Jobwunder sei im Wesentlichen durch eine Verringerung des Kündigungsschutzes und eine Reform des Sozialstaates erreicht worden. Leistungen seien von einer entsprechenden Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen abhängig: Jugendliche müssten beispielsweise an Bildungsmaßnahmen teilnehmen, Frührenter seien verpflichtet, eine Teilzeitbeschäftigung anzunehmen. Die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sei den Arbeitgebern auferlegt worden mit der Überlegung, dass diese hierdurch veranlasst würden, das Arbeitsumfeld positiv zu gestalten und die Belastungen der Arbeitnehmer gering zu halten. Aber auch eine makroökonomische Politik, die die Haushaltskonsolidierung über Exportüberschüsse auffange, sei ursächlich für die niedrige Arbeitslosenquote. Wichtiger Bestandteil

des niederländischen Erfolges sei ferner der im Jahr 1982 geschlossene Vertrag von Wassenaar in dem man sich auf Lohnzurückhaltung, eine aktive Beschäftigungspolitik und eine Arbeitszeitverkürzung habe einigen können.

Die Niederlande weisen im Vergleich zu Deutschland und den USA die niedrigste durchschnittliche Arbeitszeit auf. Ursache dafür ist, dass heute etwa 40% der Beschäftigten in Teilzeitarbeitsverhältnissen leben. Nicht zuletzt tragen aber auch der ständige Austausch zwischen der akademischen Welt und dem ökonomischen Beratungsinstitut der niederländischen Regierung Früchte. Gerade hier fehle es in der Bundesrepublik Deutschland noch an der Einsicht, dass diese beiden Bereiche nicht getrennte Wege gehen könnten, sondern voneinander lernen könnten und aufeinander angewiesen seien, meinte der niederländische Sozialwissenschaftler.

Martin Koller, Wissenschaftlicher Direktor am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Nürnberg), sprach sich für eine Umwandlung von passiven Transferleistungen in aktive und investive arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Region aus. Regionale und sektorale Dynamiken seien als wesentliche Faktoren in die langfristigen arbeitsmarktpolitischen Prognosen einzustellen und bei der investiven Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen. In Europa bestehe ein Wettbewerb der Regionen und ein Wettbewerb der Institutionen und Konzepte. Es gelte, negative Entwicklungslinien umzukehren und dabei regionale Wachstumsreserven zu mobilisieren. Dabei müssten investive Regionalförderungen und investive Arbeitsmarktpolitik flexibler reagieren können. So habe Luxemburg als ehemals ärmste Region Europas inzwischen den Bankplatz Zürich überholt, während das Saarland vielleicht doch eher in alten Strukturen verharre: Trotz hoher Investitionen brachten die Röchling-Werke in Völklingen nicht den gewünschten Erfolg. Heute werde Langzeitarbeitslosigkeit mit hohen Bundesbürgschaften finanziert.

Da die Staatsfinanzierung zu 85 % von Bruttolohn- und Gehaltssummen getragen werde und die Städte im Vergleich zu ländlichen Regionen eine wesentlich schwächere Arbeitsmarkt- und Lohnentwicklung aufweisen würden, seien gerade die Städte die Hauptverlierer in dem Strukturwandel. Neue Einnahmequellen könnten nur durch eine Erhöhung des Beschäftigungsvolumens erschlossen werden. Dies könne durch eine Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge erreicht werden. Weiter müsse aber auch der Aussortierung der gering Qualifizierten aus dem Arbeitsmarkt entgegen gewirkt werden.

Dr. *Hans-Peter Klös* vom Institut der deutschen Wirtschaft stellte einen Anforderungskatalog an eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik auf. Der Verlust an Einfacherarbeitsplätzen werde immer mehr zu einem Sonderproblem für die Kommunen. Durch den derzeitigen Trend der Ausgliederung der gering Qualifizierten aus dem Arbeitsmarkt würden die

¹ *Eichenhofer*, NdsVBl. 1999, 253; vgl. auch *Erdmann*, NWVBl. 1999, 259

Ausgaben für Arbeitsförderung, Sozialhilfe, Jugendhilfe und Wohngeld steigen und damit auch ein Teil der Leistung in kommunaler Verantwortung. Deswegen müsse die kommunale Arbeitsmarktpolitik zu einer aktivierten Sozialpolitik ausgestaltet werden und insbesondere die passive Transferpolitik ablösen. Dazu sei die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im föderalen Staat dem Leistungsträger zuzuweisen, bei dem auch ein Eigeninteresse an der Beseitigung eines Missstandes vorliege. Dass die Aufgabe auch nicht allein in den kommunalen Hoheitsbereich gehöre, begründete er u.a. mit dem Lohnabstandsgebot. Die Sozialhilfe erweise sich als der archimedische Punkt für die gesamte bundesdeutsche Lohnstruktur. *Klôs* kritisierte den Nachranggrundsatz des Sozialhilfegesetzes, da die Sozialhilfe den impliziten Mindestlohn für den Arbeitsmarkt festsetze, der sich in der Tarifpolitik fortsetze. Die kommunale Arbeitsmarktpolitik könnte aber das Milliardengrab an den Schnittstellen des Bundessozialhilfegesetzes und SGB III abbauen. Die Kommunen könnten durch Lohnkostenzuschüsse die Beschäftigung bei privaten und öffentlichen Arbeitgebern fördern. Ferner wären gerade die Niedriglohnbeziehern von den Sozialversicherungsbeiträgen zu befreien. Auch müssten Hinzuverdienste für Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger attraktiver gemacht und besser kombiniert werden können. Grundsatz der Arbeitsmarktpolitik sollte es auch sein, die Zahlung von Transferleistungen bereits nach kurzer Zeit an die Verpflichtung zu binden, an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen. Bei Nichtteilnahme an diesen Maßnahmen sollten die Leistungen gekürzt werden.

Zum Abschluss stellte Kreisrat *Gerd Hoofe*, Landkreis Osnabrück, das „Osnabrücker Modell“ vor. Und das hatte seinen guten Grund: Seit 1993 hat der Landkreis Osnabrück die „Beschäftigung“ zu einem seiner zentralen Arbeitsschwerpunkte erklärt und dazu ein lückenloses Gesamtkonzept entwickelt. Erfolgsbestimmende Faktoren sind ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens über alle Fraktionen des Kreistages, der Gemeinderäte und sonstiger arbeitsmarktpolitischer Akteure hinweg. Alle arbeitsmarktpolitischen Kräfte werden nach den Worten des Osnabrücker Kommunalbeamten frühzeitig und kontinuierlich in Arbeitskreise und Beiratstätigkeit eingebunden. In das Gesamtkonzept ist auch die im Jahre 1996 gegründete Maßarbeit GmbH integriert worden, die als Beschäftigungsinitiative des Landkreises Vermittlungs-, Projekt- und Steuerungsfunktionen übernimmt. Auch ist es – so *Hoofe* – wohl erfolgreicher, mit einer privaten Gesellschaft kooperativ zusammenzuarbeiten, als die Verwaltung weiter aufzublähen.

Zum Grundverständnis kommunaler Beschäftigungspolitik gehöre eine faire Balance von Fördern, Fordern und sanftem Druck. Oberstes Gebot sei hierbei die Direktvermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Die Betreuung und Vermittlung werde

dazu unmittelbar nach Beginn der Sozialhilfebedürftigkeit vorgenommen. So weit eine Direktvermittlung in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis oder die Einbeziehung in eine Qualifizierungsmaßnahme noch nicht sofort möglich sei, werde den Leistungsempfängern gemeinnützige Arbeit angeboten. Angestrebt werde aber auch, eine gemeinsame Anlaufstelle mit Kundenbüros des Arbeitsamtes unter einem Dach aufzubauen.

Die anregenden Vorträge und die lebhaften Diskussionsbeiträge der Teilnehmer machten das Symposium zu einer gelungenen und für die konkrete Kommunalpolitik anregungsreichen Veranstaltung. Sie zeigten zugleich aber auch auf, dass die Umsetzung und der Erfolg möglicher Projekte von der Finanzausstattung der Städte, Gemeinden und Kreise abhängt und aus diesem Grund für einen gerechten Finanzausgleich zwischen Bund, Land und Kommunen zu sorgen ist. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird auch in Zukunft ein Dauerbrenner für Politik und Gesellschaft bleiben. Die 10. Bad Iburger Gespräche, die schon bald in einem ausführlichen Tagungsband des Instituts für Kommunalrecht der Universität Osnabrück gedruckt zur Verfügung stehen, haben den Blick dafür geöffnet, dass die Kommunen hier eine wichtige Steuerungsfunktion erfüllen und nur mit intelligenten Lösungen und einem Zusammenwirken aller politischen und gesellschaftlichen Kräfte dauerhafte Erfolge zu erzielen sind.

Die fünf Wirtschaftsweisen haben die Bundesregierung zu Steuersenkungen und zu einer umfassenden Rentenreform aufgerufen. Aber auch die Kommunen können – das ist die Botschaft aus Bad Iburg – durch eine kluge Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit leisten.