

Lokale Steuerung und kooperative Leistungserbringung

■ Karsten McGovern

Die politische Verantwortung muss stärker auf die kommunale Ebene übertragen und dort muss eine bessere Kooperation mit gemeinnützigen Organisationen angestrebt werden. Getreu der Erkenntnis: Lokale Steuerung und kooperative Leistungserbringung reduziert Komplexität.

In den öffentlichen sozialpolitischen Debatten spielt die Arbeitslosigkeit eine herausragende Rolle und darauf wurde politisch mit den arbeitsmarktpolitischen Reformen der letzten Jahre reagiert.

Gleichzeitig wurde aber ein wesentlich gravierenderes sozialpolitisches Problem von der politischen Agenda fast verdrängt: die soziale Ausgrenzung ganzer Bevölkerungsgruppen. Wenn diese wirkungsvoll bekämpft werden soll, dann ist mehr nötig als eine einfache Weiterentwicklung der bisherigen fachpolitischen Steuerung, der Nachbesserung im Einzelfall und der Tendenz zur zentralen Regulierung. Erforderlich ist – und dies soll im Folgenden dargelegt werden – eine Stärkung des Problemlösungspotenzials und damit einhergehend eine größere Verantwortungsübertragung auf die kommunale Ebene. Nur dort lassen sich beispielsweise im Zusammenwirken mit gemeinnützigen Organisationen wirkungsvoll Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung bündeln.

Lokale Demokratie und kooperative Leistungserbringung mit gemeinnützigen Trägern muss nicht abgebaut, sondern gestärkt werden. Unbegründet ist die Angst vor Steuerungsverlust in Bund und Ländern, wenn das System der Finanzierung sich an Zielvorgaben und nachgewiesenen Wirkungen orientiert.

Begrenzte Problemperspektive

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gilt seit Jahrzehnten als die wesentliche sozial- und gesellschaftspolitische Herausforderung in Deutschland und daher stehen die Arbeitslosenversicherung und die sozialen Sicherungssysteme im Zentrum der politischen Auseinandersetzung. Ist dies aber genug? Gibt es nicht eine weitergreifende Problemperspektive?

Ja, und zwar gibt es nicht nur weitere Phänomene der gleichen Qualität, sondern es gibt vor allem die umfassendere Situation der dauerhaften und sich verstärkenden sozialen Ausgrenzung ganzer Bevölkerungsgruppen. Ausdrück dieser Ausgrenzungstendenzen sind empirische



*Dr. Karsten McGovern (42) ist als Mitglied von Bündnis 90/Die Grünen Erster Kreisbeigeordneter des Landkreises Marburg-Biedenkopf in Hessen. Als Dezernent ist er für folgende Fachbereiche und Stabsstellen zuständig: Altenhilfe, Familie, Jugend und Soziales, Gesundheit, Integration, Kreisjobcenter, öffentlicher Personennahverkehr, Schule und Gebäudemanagement.
E-Mail McGovernK@marburg-biedenkopf.de*

Auffälligkeiten, die besonders bei Kindern und Jugendlichen, aber auch bei Erwachsenen beobachtet werden kann. Wer sich Statistiken über Schulerfolg, Suchtprobleme oder Gewalttätigkeiten bei Jugendlichen ansieht, wird schnell feststellen, dass neben Geschlechterunterschieden gerade die soziale Herkunft und der Bildungsgrad der Eltern wesentliche Erklärungsfaktoren für Häufigkeiten sind. Auch bei Erwachsenen ist ersichtlich, dass bestimmte Gruppen beispielsweise mit geringer beruflicher Qualifikation oder Migrationshintergrund überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Begrenzte Lösungsmuster und sozialpolitische Verengung

Es gibt aber nicht nur eine begrenzte Problemperspektive, sondern auch begrenzte Problemlösungsmuster. Charakterisierend ist eine Mischung aus einer fachpolitischen Spezialisierung und einer zentralistischen Regulierungs- und Outputsteuerung.

Für die Begrenzungen einer fachpolitischen Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme ist die Arbeitsmarktreform der rot-grünen Bundesregierung ein treffendes Beispiel. Sicherlich, die Reform der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe war überfällig und – hinsichtlich der Kernprinzipien (z. B. Fördern und Fordern) – richtig. Die Begrenzungen zeigen sich bei der geteilten Zuständigkeit für Jugendliche (siehe unten dazu weitere Ausführungen), den erweiterten statt reduzierten Möglichkeiten die Verantwortung für die Integration in Arbeit für Menschen mit Behinderungen zu

verschieben und der einseitigen Konditionierung des SGB II auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt.

Zwar sorgt das SGB II dafür, dass nunmehr mehr Menschen Anspruch auf aktivierende Hilfen und daher bessere Chancen auf den Weg in den Arbeitsmarkt haben. Das Gesetz ist jedoch einseitig auf die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet und produziert damit eine »Zuständigkeitslücke« für diejenigen, die zwar erwerbsfähig sind, aber längerfristig nicht vermittelbar. Daher finden jetzt die Korrekturversuche im Zusammenhang mit dem sogenannten dritten Arbeitsmarkt statt. Die dafür von der Bundesregierung eingeführten Programme dürften aber kaum ausreichend sein, für die 20 bis 25 Prozent von Leistungsberechtigten ohne Vermittlungschancen eine dauerhafte Beschäftigungsperspektive zu schaffen.

Erweiterte Handlungsmöglichkeiten, die beispielsweise in dieser Frage für die kommunale Seite individuelle Lösungen ermöglichen, sind ebenfalls nicht erkennbar. Im Gegenteil: Die Bundesregierung und das zuständige Fachministerium neigen zur kleinteiligen Regulierung beispielsweise in Bezug der Vorschriften, wie Eingliederungsmittel verwendet werden dürfen und Leistungen ausgeschrieben werden müssen, und dazu die zugelassenen Träger als bundeseigene Behörden zu behandeln, denen zugesagte Budgetmittel einfach entzogen werden können. So wurde eine Milliarde Euro des Gesamtbudgets für Eingliederungsleistungen im Jahr 2007 zurückgehalten, um damit Kostensteigerungen bei den Passivleistungen (also des Arbeitslosengeldes II) auszugleichen, und die neuen Programme zur Förderung sozialversicherungs-pflichtiger Beschäftigung müssen aus dem gleichbleibend hohen Finanzbudget gezahlt werden. Die sozialpolitische Zielsetzung, möglichst viele auch längerfristig schwer vermittelbare Menschen zu »aktivieren« steht hinter fiskalischen Steuerungsinteressen zurück.

Breitere Problemwahrnehmung

Wie könnten Alternativen zum bisherigen Problemlösungsmuster aussehen, die eine adäquatere Antwort auf die hohe Komplexität der Entstehung sozialer Ausgrenzung bieten? Die erste Alternative erscheint zunächst paradox: Statt weniger braucht es mehr Komplexität, wenn es darum geht, die soziale Problemlage ausreichend zu verstehen.

Vor allem Langzeitarbeitslosigkeit ist häufiger Ausdruck sozialer Probleme als deren Ursache. Es kommt vor, dass der Verlust des Arbeitsplatzes individuelle Gründe hat und es ist häufig so, dass Arbeitslosigkeit als Lebensereignis durch die Entscheidung eines Unternehmens ausgelöst wird. Die Frage, ob jemand aber längerfristig arbeitslos ist oder aber gar nicht erst den Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt findet, lässt sich zwar auch individuell begründen, aber eigentlich nicht erklären. Vor allem bei einem einigermaßen aufnahmefähigen Arbeitsmarkt muss konstatiert werden, dass große Gruppen langzeitarbeitsloser Menschen nicht entscheidend in der Lage sind, die Ursachen für ihre Arbeitslosigkeit abzustellen. Wie sonst wäre es erklärlich, dass die soziale Herkunft und das Bildungsniveau der Eltern sehr gut die Häufung der Arbeitslosigkeit in bestimmten Bevölkerungsgruppen erklärt?

Langzeitarbeitslosigkeit stellt sich bei genauerer Betrachtung eben nicht nur als konjunkturelles Problem dar, sondern als Problem bestimmter sozialer Gruppen. Daher ist eine Verkürzung der Ursachensuche auf individuelle Hemmnisse falsch. Die Ursachen für soziale Ausgrenzung müssen insgesamt und auch nicht nur zeitlich begrenzt betrachtet werden. Soziale Zugehörigkeit, Wohn- und Lebensumfeld, Reaktionen der Umwelt und das gesamte Repertoire von Sozialisationseinflüssen wirken sich aus.

Schon lange erkannt wurde dies im Beschäftigungssektor, der jedoch im Zuge der fachpolitischen Verengungen eher weiter an den Rand gedrängt wurde, als in die Entwicklung von Lösungen einbezogen zu werden.

Wirkungsorientierung

Während beim Problemaufriss mehr besser ist als weniger, gilt es bei der Steuerung, die Komplexität durch Konzentration auf das Wesentliche zu reduzieren. Was ist wichtiger als die erzielte Wirkung? Also: Haben wir soziale Ausgrenzung vermieden und zurück gedrängt?

Politisch erfordert eine Orientierung an den erzielten Wirkungen und nicht an den Regelungen vor allem eins: Zurückhaltung bei der Beschäftigung mit Details. Der Gesetzgeber aber auch die Ministerialbürokratie neigt dazu, sich mit Einzelfragen zu beschäftigen, die im Sinne des Ziels nicht wichtig sind.

Ein gutes Beispiel für eine stärker an Wirkungen orientierte Steuerung findet sich in den Niederlanden. Dort wird von der Zentralregierung ein Budget für die Passivleistungen – also bei uns das Arbeitslosengeld II und die Kosten der Unterkunft – an die Kommunen gezahlt. Die Kommunen müssen damit auskommen – und können Überschüsse für sich verwenden. Das Budget wird an gemeinsam in einem langen Abstimmungsprozess vereinbarten wenigen Indikatoren festgemacht. Zu den Indikatoren zählen der Anteil der Personen mit niedrigem Einkommen, das Bildungsniveau, der Anteil der Erwerbsunfähigen, der Anteil der Mietwohnungen, die vorhandenen Stellen pro Kopf der Bevölkerung und der Anteil der Frauen an den Beschäftigten.

Wenn die Kommune mehr Geld braucht, um die individuellen Rechtsansprüche zu befriedigen, muss sie eigene Mittel einsetzen. Wer nun denkt, dass es zu Verwerfungen kommt, der unterschätzt die Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Ebene. In den Niederlanden haben die allermeisten Kommunen nach Verlusten in den ersten Jahren das Ziel erreicht und sogar noch Geld für sich erwirtschaftet.

Lokale Steuerung und kooperative Leistungserbringung reduziert Komplexität

Neben der Konzentration auf Wirkungen lässt sich Komplexität noch abbauen, indem die passende Steuerungsebene mit der Problemlösung beauftragt wird. Beim Ziel, soziale Ausgrenzung zu verhindern und zu vermei-

den, dürfte es vor allem auf die Koordination verschiedener Handlungsfelder, die kooperative Leistungserbringung zur Mobilisierung von Ressourcen und die Orientierung am Lebensumfeld der betreffenden Menschen ankommen.

Die Notwendigkeit der Koordination wird am besten deutlich, wenn man sich die soziale Ausgrenzung von Jugendlichen anschaut, die aufgrund sozialer Benachteiligungen extrem schlechte Startvoraussetzungen für den Sprung in Ausbildung und Arbeit haben. Bei diesen Jugendlichen versagt das bisherige System der fachpolitischen Trennung. Das auf Selektion programmierte Schulsystem gibt wenig Fördermöglichkeiten. Die Berufsberatung der Agenturen erreicht diese Jugendliche meist überhaupt nicht und bei der Vermittlung in den Ausbildungsmarkt fehlen dann die Mittel für eine intensive Begleitung, um die vorhandenen Potenziale der Jugendlichen wieder hervorzuholen. Gerade bei benachteiligten Jugendlichen muss daher eine bessere Vernetzung zwischen Jugendarbeit, Schule, Jugendberufshilfe, Berufsberatung und Ausbildungsplatzvermittlung erfolgen. Dies beginnt mit der Förderung von Kindern im Kleinkindalter, der Unterstützung der Erziehungsarbeit von Eltern, die Erziehung und Bildung in der Kindertagesstätte geht über die schulische Ausbildung und individuellen Förderung, der Jugendförderung und geht über Maßnahmen der Berufswegeplanung, sozialpädagogischen Unterstützung Jugendlicher und Ausbildungsplatzvermittlung bis hin zu dem gesamten Repertoire der Beratungs-, Informations- und Hilfesysteme für Erwachsene.

Um hierfür die notwendigen Ressourcen zu erhalten, bedarf es einer breiten Mobilisierung, die nicht nur auf die Finanzmittel der zuständigen Leistungssysteme fixiert ist, sondern auch weitergehende Möglichkeiten bis hin zur Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements mit einbezieht. Wichtige Partner können dabei die Organisationen der freien Wohlfahrtspflege, die Verbände der Wirtschaft und die Gewerkschaften sein, je nachdem wie sich deren Aktivitäten vor Ort darstellen. Dazu bedarf es allerdings der Möglichkeit einer kooperativen Leistungserbringung vor Ort. Statt alle Eingliederungsleistungen einer rigiden Ausschreibungspflicht zu unterziehen, sind Gestaltungsspielräume nötig, damit vor Ort vorhandenes Know how mit bedacht wird. Träger, die seit Jahren in den Regionen verankert sind, sollen nicht vor Wettbewerb bewahrt werden, aber die gesammelten Erfahrungen dürfen nicht durch scheinbare und meist nur kurzfristig eintretende Wirtschaftlichkeitsvorteile ausgebremst werden.

Wer meint, soziale Ausgrenzung ohne Kenntnis des direkten Lebensumfeldes von Jugendlichen vermeiden zu können, der täuscht sich. Koordination ist gut, es bedarf aber auch einer sehr guten Verankerung der Maßnahmen im Lebensumfeld der Jugendlichen. Gerade bei den auf soziale Förderung orientierten Handlungsansätzen spielt das Prinzip der Sozialraumnähe eine wichtige Rolle. Selbst im Bereich des schulischen Lernens wird erkannt, dass zur Förderung benachteiligter Kinder die Abstimmung mit Eltern, dem Lebensumfeld der Kinder und den sonstigen weiteren Angeboten äußerst hilfreich ist.

Daher ist die lokale Ebene, die Städte und Landkreise, als Steuerungsebene eher gefragt als Sonderbehörden des

Bundes oder eine direkte Steuerung über die Landesebene. Die lokale Ebene bietet schon einen wichtigen Teil der genannten Kompetenzen – nur im Schulbereich und bei der Berufsberatung fehlt die Kompetenz, was sich aber ändern lässt, wenn man dort mehr kommunale Verantwortung zulassen würde.

Kommunale Verantwortung

Die Bedeutung der kommunalen Verantwortung wurde fachlich schon bei der Entwicklung des SGB II erkannt. Daher ist ja der Gedanke der Einbeziehung der Kommunen aufgetaucht. Es war schon klar, dass eine Bundesanstalt für Arbeit auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit programmiert ist, während den Kommunen – im Sinne der Daseinsfürsorge – daran gelegen sein muss, für eine generelle Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen einzutreten und insbesondere soziale Ausgrenzung zu bekämpfen und zu vermeiden.

Lokale Steuerung ist aber kein ausreichendes Prinzip. Wichtig ist, dass diese demokratisch legitimiert wird. Auf kommunaler Ebene ist auch dies wiederum leichter erreichbar. Die demokratische Kontrolle einer bundesweit agierenden Sonderbehörde ist kaum sinnvoll organisierbar. Auf der kommunalen Ebene dagegen gibt es direktere Erfahrungen und daher auch direkte Reaktionen. Die politisch Verantwortlichen beispielsweise als hauptamtliche zuständige Wahlbeamte müssen sich jederzeit für Missstände, Probleme, Verfehlungen rechtfertigen und werden gegebenenfalls ersetzt, wenn dies nicht abgestellt wird. Die lokale Demokratie bietet somit beides: Das notwendige Potenzial zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und die demokratische Kontrolle der erzielten Wirkungen.

Lokale Demokratie braucht ausreichende Ressourcen

Um die vorhandenen Potenziale auf kommunaler Ebene nutzen zu können, müssen allerdings einige Rahmenbedingungen verändert werden. Dies betrifft die finanziellen Möglichkeiten und dies betrifft vor allem die Steuerungsmechanismen. Derzeit wird zwar immer wieder eine bessere Finanzausstattung der Kommunen von Bundes- und Landesebene festgestellt. Und tatsächlich haben sich die Einnahmen verbessert. Allerdings reicht dies in den meisten Fällen kaum aus, die immer wieder erfolgten Zugriffe auf kommunale Gelder auszugleichen.

Mit einer größeren Verantwortungsübertragung einhergehen muss daher auch eine grundlegende bessere Finanzausstattung, die durchaus – wie dies in den Niederlanden der Fall ist – mit einer Budgetsteuerung verknüpft sein kann, dann aber im Gegensatz zum SGB II mit einer verfassungskonformerer Lösung über die Bundesländer.

Der größeren kommunalen Verantwortung für weitere Handlungsfelder kann auf bundes- und landespolitischer Ebene durch eine auf Wirkungen orientierten Steuerungsphilosophie Rechnung getragen werden. ◆