

Kommunale „Hilfe zur Arbeit“: Welche Rolle spielen organisatorische Aspekte?*

Steigende Sozialhilfeausgaben haben die Kommunen in den letzten Jahren bewogen, die kommunale Arbeitsmarktpolitik zu intensivieren. Dieses Bestreben hat dazu geführt, dass die Kommunen unter dem programmatischen Motto „Arbeit statt Sozialhilfe“ eigenständige Konzepte und Organisationsformen entwickelt haben, um möglichst viele arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Der Erfolg dieser kommunalen Aktivitäten ist von der Ausgestaltung verschiedener Typen beschäftigungspolitischer Maßnahmen abhängig, aber auch vom organisatorischen Rahmen dieser Maßnahmen. Das betrifft sowohl die Aufgabenverteilung im Sozialamt, die Zahl und die Qualifikation des dort eingesetzten Personals als auch die Form der Zusammenarbeit mit Trägern von beschäftigungspolitischen Maßnahmen. In diesem Bereich gibt es erfolgreiche Ansätze, aber auch noch verschiedene Defizite. Erfolgversprechend erscheinen Ansätze wie das case management, welches die Kompetenzen der Sozialamtsmitarbeiter erweitert und ihnen die Möglichkeit bietet, Hilfeempfänger individueller zu betreuen und damit auch deren Chancen auf eine erfolgreiche Maßnahmenteilnahme und nicht zuletzt eine gelungene Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu erhöhen. Andererseits sind die Anreize der Akteure im Bereich „Hilfe zur Arbeit“, die Zahl der Hilfeempfänger zu reduzieren, nicht überall optimal gestaltet und stehen im besonderen Maße einer Effektivitätssteigerung in diesem Bereich entgegen.

In den vergangenen Jahren ist in Deutschland eine zunehmende „Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik“ zu verzeichnen: Für die kommunalen Sozialämter stellt sich immer stärker die Aufgabe, Maßnahmen zur Reintegration von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern in den regulären Arbeitsmarkt zu ergreifen. Die Kommunen haben deshalb verschiedene Typen von arbeitsmarktpolitischen

Maßnahmen sowie Regelungen für den organisatorischen Rahmen dieser Maßnahmen entwickelt. Für die drei Haupttypen solcher Maßnahmen der kommunalen „Hilfe zur Arbeit“ (Beschäftigungsmaßnahmen, Bildungsmaßnahmen, Vermittlungsmaßnahmen) konnte die jeweilige Wirksamkeit im Rahmen einer vom IWH im Sommer 2000 durchgeführten Untersuchung anhand von Interviews mit 200 Probanden empirisch ermittelt werden.¹ Aber nicht nur die Entscheidung, für einen Hilfeempfänger jeweils einen bestimmten Maßnahmentyp vorzusehen, sondern auch der organisatorische Rahmen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik ist für ihren Erfolg von Bedeutung. Dies zu zeigen, ist das Anliegen des vorliegenden Beitrags.

In jüngster Zeit ist verstärkt die Forderung erhoben worden, in Anlehnung an die Sozialhilfereformen in den USA auch in Deutschland gegenüber den arbeitslosen Hilfeempfängern nicht nur mehr Zwang einzusetzen, sondern zugleich auch die Betreuung der Hilfeempfänger durch die Sozialämter deutlich zu verbessern und individueller zu gestalten. Wie im Folgenden gezeigt wird, gibt es auch hierzulande bereits vielversprechende Ansätze zu einer verbesserten Betreuung, wenngleich die Qualifikation des für die Hilfe zur Arbeit eingesetzten Personals noch zu wünschen übrig lässt. Allerdings werden alle Bemühungen um eine verbesserte Betreuung der Hilfeempfänger wenig erfolgreich sein, wenn den kommunalen Akteuren keine hinreichenden Anreize für eine effektive Arbeitsmarktpolitik gesetzt werden.

Die folgenden Ausführungen basieren vorwiegend auf Plausibilitätsüberlegungen, weil die Fallzahlen der Hilfeempfänger bei den oben angeführten Interviews zumeist zu gering sind, um statistisch gesicherte Aussagen hinsichtlich einzelner Organisationsformen respektive einzelner Kommunen zu erlauben. Gestützt wird die Untersuchung durch intensive Gespräche mit Experten der kom-

* Dieser Beitrag basiert auf einem im Februar 2001 abgeschlossenen Gutachten zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe, das im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellt wurde. Das vollständige Gutachten erscheint im Nomos-Verlag, Baden-Baden.

¹ Vgl. hierzu zusammenfassend SCHNEIDER, H.: Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Verschiebeparkplatz oder Ausweg aus der Sozialhilfeabhängigkeit, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/2001, S. 256-262.

munalen Sozialämter in insgesamt 12 Kreisen und kreisfreien Städten, die im Rahmen der oben erwähnten Studie im Jahr 2000 durchgeführt wurden.²

Vielfältige Ansätze zur besseren Betreuung von Sozialhilfeempfängern

Die Expertengespräche in den ausgewählten Kommunen haben gezeigt, dass in den vergangenen Jahren eine Fülle von Konzepten entwickelt worden ist, um arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Deutlich wird dabei das Bemühen zahlreicher Sozialämter, die gewachsene Zahl von Hilfeempfängern nicht einfach nur zu verwalten, sondern zunehmend individueller zu betreuen. Die Ausgestaltung dieser Betreuung hängt innerhalb des Sozialamtes vor allem von dem dafür gewählten Organisationsablauf und von der Qualifikation des Personals ab.

Individuelle Betreuung der Sozialhilfeempfänger beginnt schon bei der Antragstellung auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Ist sichergestellt, dass diese Hilfe gewährt wird, dann kann der Bedienstete daran gehen, über geeignete beschäftigungsfördernde Maßnahmen zu entscheiden. In den befragten Kommunen wird dann meistens eine Ausweg- oder Erstberatung durchgeführt. Je exakter von den Sozialämtern die Arbeitsfähigkeit eines Hilfeempfängers beurteilt werden kann und je passender die Einweisung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erfolgt, um so größer wird der Erfolg (Reintegration in den Arbeitsmarkt und/oder Einsparung kommunaler Transfermittel) der Hilfe zur Arbeit ausfallen.

Um Sozialhilfeempfängern den Weg in eine für sie passende Stelle zu ebnen, setzen viele Kommunen auf ein mehrstufiges Verfahren. Am Anfang stehen dann häufig sogenannte Feststellungsmaßnahmen. Sie beinhalten die zumeist mehrwöchige Beschäftigung von Hilfeempfängern im Rahmen von Gemeinnütziger Arbeit mit Mehraufwandsentschädigung³ („GA-Maßnahmen“) mit dem

Ziel, die Tauglichkeit der Hilfeempfänger für unterschiedliche Maßnahmen der Arbeitsförderung sowie ihre Qualifikationsmerkmale in Erfahrung zu bringen. Teilweise haben sie eher den Charakter von Seminarveranstaltungen. Die Dauer der Feststellungsmaßnahmen ist recht unterschiedlich, sie dauern wenige Wochen in Chemnitz und bis zu drei Monaten in Dessau und Dresden, wobei auch die Arbeitszeit je Monat unterschiedlich ist (bis zu 120 Stunden in Hannover). Eine Erstberatung in Form eines Gruppenseminars wird etwa in Bielefeld durchgeführt. Hier erfolgt eine Einstufung der Klienten nach ihrer Arbeitsmarktnähe in verschiedene Kategorien, für die mehr oder weniger intensive Maßnahmen vorgesehen werden. In Frankfurt an der Oder gibt es ein dreiwöchiges Info-Seminar. Im Kreis Lippe wird demgegenüber eine reine Beratung durchgeführt, nur gelegentlich werden Feststellungsmaßnahmen betrieben. In Ludwigshafen werden mehrtägige Seminare durchgeführt. Hier erfolgt ein screening zur Einschätzung der Arbeitsfähigkeit, dabei wird eine Mehraufwandsentschädigung gezahlt. Anschließend erfolgt bei grundsätzlicher Eignung der Hilfeempfänger eine Erprobungsmaßnahme über 4 bis 6 Wochen. Mit Hilfe der Feststellungsmaßnahmen kann über die Arbeitsfähigkeit hinaus auch die Arbeitswilligkeit der Klienten geprüft werden.

Neben den vorgestellten Selektionsverfahren kann auch mit Hilfe von case managern (Fallmanagern) die Betreuung der Sozialhilfeempfänger individueller gestaltet werden. Nach diesem aus den USA stammenden System ist ein bestimmter Sachbearbeiter des Sozialamtes für jeweils eine bestimmte Anzahl von Hilfeempfängern fest und komplett zuständig und hat nicht nur die Aufgabe, die Leistungsansprüche dieses Personenkreises zu realisieren, sondern er muss sich auch um deren Reintegration in den Arbeitsmarkt bemühen.⁴ Die konkreten Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit werden dann aber von anderen Stellen wahrgenom-

² Bei den Kommunen handelt es sich um die Städte Bielefeld, Chemnitz, Dessau, Dresden, Frankfurt/Oder, Hannover, Köln, Ludwigshafen und Magdeburg sowie um die Kreise Emsland, Leipziger Land und Lippe.

³ D. h. es wird kein reguläres Gehalt, sondern nur die Hilfe zum Lebensunterhalt als Entgelt für die Arbeitsleistung ge-

zahlt. Hinzu kommt eine geringfügige Aufwandsentschädigung.

⁴ Dieses Konzept ermöglicht es, unterschiedliche Anlaufpunkte für die Sozialhilfeempfänger zu vermeiden (für Antragstellung, Erstberatung, Vermittlung in Maßnahmen etc.) und damit einhergehende Zeit- und Informationsverluste zu reduzieren.

men. Grundsätzlich ist von diesem System eine bessere Betreuung der Hilfeempfänger zu erwarten als im Rahmen der herkömmlichen Struktur der Sozialämter. Ein Verschieben der Hilfeempfänger zwischen unterschiedlichen Bereichen des Sozialamtes ist so nicht mehr möglich. Der Fallmanager übernimmt Beratung und Betreuung. Für die Mitarbeiter des Amtes stellt diese Organisationsform eine Ausweitung ihrer Kompetenzen dar. Ihre Arbeit wird vielfältiger und verantwortungsvoller. Für die Hilfeempfänger kann aufgrund der individuellen Betreuung die Motivation erhöht werden, mit der Sozialverwaltung zusammenzuarbeiten und sich in den Prozess der Reintegration in den Arbeitsmarkt aktiv einzubringen. In den vom IWH untersuchten Kommunen gab es dieses Arrangement zum Befragungszeitpunkt nur in Köln, in Hannover war es in einer Testphase.

Das Fallmanagerkonzept zeigt, dass auch das Anforderungsprofil an Sozialamtsmitarbeiter Wandlungen unterliegt. Das Qualifikationsniveau hat durchaus Bedeutung für die Verbesserung der Betreuung der Klienten. In den in der IWH-Studie näher betrachteten Kommunen ist die Qualifikation des zuständigen Personals für die Hilfe zur Arbeit recht unterschiedlich. In den meisten Kommunen werden allgemeine Verwaltungsbedienstete eingesetzt, in einigen wenigen Kommunen werden die Aufgaben an Spezialkräfte (Sozialarbeiter, speziell ausgebildete Arbeitsvermittler) übertragen. Vor allem in den ostdeutschen Kommunen ist die Qualifikation des Personals in den vergangenen Jahren relativ „bunt“ gewesen. Oft kamen Quereinsteiger in diesen Sektor oder kommunale Bedienstete, die aus anderen Ressorts freigesetzt wurden (beispielsweise Kindergärtnerinnen). Inzwischen setzt sich auch hier – wie schon in den alten Bundesländern – der Verwaltungswirt als gängige Ausbildung für diesen Bereich durch.

Allerdings ist ein solcher Abschluss nicht auf die speziellen Anforderungen des Sozialamtes zugeschnitten (ebenso wenig wie auf die anderer kommunaler Ämter, wie beispielsweise des Jugendamtes). Deshalb wird zur Betreuung schwieriger Fälle in der Sozialhilfe (Alkoholismus, Drogenabhängigkeit, Gewalt in der Familie usw.) teilweise bereits auch psychologisch bzw. sozialpädagogisch geschultes Personal eingesetzt. Durch

solches Personal ist eine weitere Professionalisierung der Hilfe zur Arbeit zu erwarten.

Eine allgemeine Verbreitung der geschilderten Ansätze zur besseren Betreuung der Hilfeempfänger und eine verbesserte Qualifikation des Personals garantieren aber noch keinen Erfolg für die Kommune, es müssen auch für die an den Konzepten der Hilfe zur Arbeit beteiligten Akteure die richtigen Anreizstrukturen existieren.

Anreizprobleme im Verhältnis der für die Hilfe zur Arbeit zuständigen Stellen zur politischen Führung der Kommunen

Die Wirkungen von organisatorischen Regelungen hängen auch davon ab, welche Zielsetzungen die Akteure verfolgen, die in die jeweiligen Regelungen eingebunden sind. Für den hier betrachteten Bereich ist davon auszugehen, dass die politische Führung einer Kommune nicht nur von der sozialpolitischen Absicht geleitet wird, arbeitslose Hilfeempfänger *dauerhaft* in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sondern auch von der Überlegung, den kommunalen Etat über die Hilfe zur Arbeit finanziell zu entlasten, d. h. die Sozialhilfelasten zu senken. Letzteres ist aufgrund von heute gegebenen Institutionen auch dann möglich, wenn die Hilfeempfänger nur für eine begrenzte Zeit eine reguläre (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung aufnehmen: Hierdurch erwerben die Hilfeempfänger Ansprüche auf Arbeitslosengeld, sodass sie bei Beendigung ihres Beschäftigungsverhältnisses nicht wieder in die Sozialhilfe entlassen werden.⁵ Für die Verwaltungsbediensteten und Fachdezernenten können zusätzlich auch Motive eine Rolle spielen, wie sie aus der ökonomischen Bürokratie-Theorie bekannt sind, speziell das Streben nach Kompetenz- und Budgetmaximierung. Wenn diese Motive dominant werden, folgt daraus geradezu ein Interesse, die Zahl der Sozialhilfeempfänger nach Möglichkeit nicht zu senken. Mit Hilfe von geeigneten organisatorischen Strukturen kann eine Kommune versuchen, einem solchen Interesse entgegenzuwirken und Anreize

⁵ Zu dem damit angesprochenen „Verschiebepfeileffekt“ bei der Sozialhilfe vgl. LANG, C.; ROSENFELD, M. T. W.; SCHNEIDER, H.: Die Benachteiligung von Kombihilfeempfängern in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 13/2001, S. 311-314.

zu setzen, damit die Ziele der politischen Führung umgesetzt werden können. Grundsätzlich besteht für Sozialämter auch noch ein allgemeines Anreizproblem, das darin begründet ist, dass für die einzelnen Bediensteten keine Beteiligung am Vermittlungserfolg vorgesehen ist.⁶ Dies scheint in die kommunale Praxis bislang noch keinen Eingang gefunden zu haben, vermutlich aufgrund der Tarifstrukturen des öffentlichen Dienstes.

Die im Rahmen der bereits erwähnten Expertengespräche geschilderten kommunalen Organisationsstrukturen der Hilfe zur Arbeit lassen sich in zwei wesentliche Grundformen unterscheiden: das „*Universalsozialamt*“ und das „*Kernsozialamt*“.

Das „*Universalsozialamt*“ zeichnet sich dadurch aus, dass alle Aufgaben der Sozialhilfe einschließlich der Hilfe zur Arbeit innerhalb der traditionellen Amtsstruktur wahrgenommen werden. Die Bediensteten, die für Arbeitsmarktpolitik zuständig sind, haben in etwa die gleiche Position wie die Bearbeiter für andere Hilfen in besonderen Lebenslagen. Diesen Typus von Sozialamt verkörpern in der IWH-Untersuchung die Kommunen Chemnitz, Dessau, Hannover, Köln, Leipziger Land, Ludwigshafen und Magdeburg.

Die Funktion des Sozialamts wird zum Beispiel innerhalb der Stadtverwaltung Ludwigshafen vom sogenannten Fachbereich „Soziales, Beschäftigungsförderung und Wohnen“ der Stadtverwaltung wahrgenommen. Der Fachbereich ist untergliedert in fünf Sparten, von denen zwei mit Zuständigkeiten für die Arbeitsvermittlung von Sozialhilfeempfängern betraut sind. Die Sparte „Wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe“ fungiert als Anlaufstelle für die Antragsteller, ist für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt zuständig und nimmt außerdem für diejenigen Antragsteller eine direkte Maßnahmenzuweisung vor, die in sogenannte Einzelmaßnahmen vermittelt werden. Für die sogenannten Gruppenmaßnahmen (für eine größere Zahl von Personen konzipiert, in der Regel auch von diesen gemeinsam ausgeführt, typischerweise in Beschäftigungsprojekten und Qualifizierungs-

maßnahmen) ist dagegen die Sparte „Beschäftigungsförderung“ verantwortlich.

Ein „*Kernsozialamt*“ ist dann gegeben, wenn sich das Sozialamt im Wesentlichen auf die Vergabe von monetären Transfers und anderen Hilfen konzentriert, während die Hilfe zur Arbeit auf ein spezielles Amt oder ein kommunales Unternehmen (im Folgenden als „Arbeitsmarktagentur“ bezeichnet) ausgelagert ist, das direkt – ebenso wie das Kernsozialamt – dem Sozialdezernenten untersteht. Diese Organisationsform weisen unter den vom IWH untersuchten Kommunen Bielefeld, Dresden, Emsland, Frankfurt/Oder und Lippe auf.

In Dresden beispielsweise werden die zentralen Aufgaben der Hilfe zur Arbeit (Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung) nicht vom Sozialamt ausgeführt, sondern sind einer privatrechtlichen Gesellschaft, der Qualifizierungs- und Arbeitsförderungsgesellschaft Dresden mbH (QAD), übertragen worden. Gleichwohl trägt das Sozialamt weiterhin Verantwortung für die Hilfe zur Arbeit, unter anderem werden die Planung von Qualifizierungsmaßnahmen sowie die Feststellung der grundsätzlichen Arbeitsfähigkeit und die Sanktionierung fehlender Arbeitsbereitschaft im Sozialamt durchgeführt. Die Leitung der QAD hat einen hohen Anreiz, Hilfeempfängern zu einer mindestens sechsmonatigen Beschäftigung zu verhelfen, denn nur dann zahlt das Sozialamt eine Provision. Nach Auskunft der QAD ist diese dringend auf diese Prämien angewiesen, um die anfallenden Personalkosten zu decken, denn die Stadt sorgt nur für die Grundfinanzierung der QAD. Der Zwang zur Kostendeckung führt nach ihrer Einschätzung zu einer wirtschaftlichen und zielorientierten Tätigkeit.

Für die Sozialamtsmitarbeiter ist die Reintegration von Hilfeempfängern in den Arbeitsmarkt nicht mit finanziellen Anreizen verbunden. Demgemäß scheint die Organisationsform Kernsozialamt besser geeignet zu sein, den Wunsch der Kommunen nach Senkung der Sozialhilfeausgaben zu verwirklichen. Folglich ist zu erwarten, dass in Kommunen mit einem Kernsozialamt eine effektivere Arbeitsmarktpolitik als in Kommunen mit einem Universalsozialamt erreicht wird, auch weil im Kernsozialamt Koordinierungsprobleme zwischen der Hilfe zur Arbeit und den Transfervergaben geringer sein dürften.

⁶ Vgl. ROSENFELD, M. T. W.: Arbeit statt/und Sozialhilfe? Alternativen für einen institutionellen Neubau der sozialen Grundsicherung in Deutschland, in: Jahrbücher für Wirtschaftswissenschaften, Jg. 49, 1997, S. 241-268.

Diese Schlussfolgerungen erscheinen zunächst plausibel, aber die Ergebnisse der Befragung von Sozialhilfeempfängern in der IWH-Studie zeigen ein anderes Bild. Für Kommunen mit einem Universalsozialamt ergibt sich folgende Integrationsbilanz: Knapp 20% der Maßnahmenteilnehmer nahmen im Anschluss eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt aufnahmen und ca. 60% wurden wieder arbeitslos. Für Kommunen mit einem Kernsozialamt und weitgehender Ausgliederung der Hilfe zur Arbeit an eine Agentur ergibt sich ein etwas unerwartetes Muster. Das im Anschluss an die Maßnahme erreichte Niveau der Arbeitslosenquote entspricht demjenigen in Kommunen mit einem Universalsozialamt, doch die Quote der Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt fällt eher niedriger aus. Nicht auszuschließen ist, dass es sich hier um einen statistischen Artefakt handelt. Da Kernsozialämter in der Regel einen höheren Anteil von Klienten in Maßnahmen vermitteln, haben sie es mutmaßlich dann auch mit einem höheren Anteil von schwerer Vermittelbaren zu tun. Diese Gruppe ist häufig aus persönlichen Gründen an der Erwerbsaufnahme gehindert. Wenn diese Gruppe in Maßnahmen integriert wird, sind die Teilnehmer aus dem Bereich von Kernsozialämtern nur noch bedingt mit den Teilnehmern aus dem Bereich von Universalsozialämtern vergleichbar.

Anreizprobleme im Verhältnis der Kommunen zu nicht-kommunalen Organisationen

Die kommunalen Sozialämter sowie die Arbeitsmarktagenturen bedienen sich für die Durchführung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen zumeist der Dienste nichtkommunaler Träger⁷. Diese haben das Ziel, mindestens ihre Kosten zu decken und ihren Umsatz (sofern sie gemeinnützig orientiert sind) oder ihren Gewinn zu maximieren. Der Vorteil eines Einsatzes privater Organisationen liegt darin, dass zwischen ihnen ein Wettbewerb installiert werden kann, der die Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik erhöhen kann. In der Praxis richten die zwischen den nichtkommunalen Trägern und den Kommunen abgeschlossenen Verträge die Vergütung viel-

⁷ Beispiele für solche Träger sind Bildungszentren oder die Euroschulen.

fach lediglich an der Zahl der betreuten Hilfeempfänger aus, unabhängig davon, ob eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt gelingt. In diesem Fall haben die Träger ein Interesse daran, nicht zu viele Hilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, weil sie erwarten können, dass ihnen die Nichtvermittelten von den Kommunen noch mehrfach als Klienten überwiesen werden. Besser ist es deshalb, die Vergütung der nichtkommunalen Träger davon abhängig zu machen, ob die Hilfeempfänger in einen regulären Job vermittelt wurden und diesen Job längere Zeit gehalten haben. So ist es z. B. möglich, dem privaten Träger für jedes abgeschlossene Beschäftigungsverhältnis nur dann eine Vermittlungsgebühr zu zahlen, wenn das Arbeitsverhältnis mindestens 12 Monate andauert.⁸

In Hannover etwa besteht für die privaten Träger von Qualifizierungsmaßnahmen mit Beschäftigungsanteil keine Verpflichtung, die ihnen gezahlten Vergütungen zurückzuzahlen, wenn ihnen die im Verlauf der Maßnahmen angestrebte Vermittlung der Teilnehmer in den regulären Arbeitsmarkt nicht gelingt. Beispielsweise in Bielefeld werden sogenannte Zielvereinbarungen mit den Maßnahmenträgern über die zu erbringenden Vermittlungsquoten geschlossen; solche Vereinbarungen sind nur dann zweckmäßig, wenn für den Fall der Nichteinhaltung Sanktionen vorgesehen sind.

Teilweise werden auch die sogenannte Feststellungsmaßnahmen von privaten Trägern durchgeführt. In Chemnitz werden die Feststellungsmaßnahmen z. B. durch die DEKRA Akademie GmbH durchgeführt. Die Firma empfiehlt dem städtischen Sozialamt für jeden Hilfeempfänger bestimmte Maßnahmen. Es erfolgt aber keine Beteiligung der Firma am Erfolg der aufgrund dieser Empfehlungen eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Dies ist auch kaum zu realisieren, weil der Erfolg ja in erheblichem Umfang vom jeweiligen Maßnahmenträger abhängt. Folglich kann eine Übertragung von kommunalen Aufgaben auf pri-

⁸ Vgl. zu einem solchen Verfahren KIRCHMANN, A.; KLEE, G.: Hilfe zur Arbeit in Baden-Württemberg. Schlussbericht an das Sozialministerium Baden-Württemberg, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen 1999, S. 39 f.

vate Träger speziell für den Bereich der Feststellungsmaßnahmen nicht vorteilhaft sein.

Anreizprobleme im Verhältnis der Kreise zu den kreisangehörigen Gemeinden

Vielfach ist es üblich, dass die Bearbeitung der Sozialhilfeanträge von den kreisangehörigen Gemeinden durchgeführt wird (sog. Heranziehung der kreisangehörigen Gemeinden zur Sozialhilfeverwaltung). Die kreisangehörigen Gemeinden tragen dann die gesamten Verwaltungskosten, die mit der Transfervergabe verbunden sind, während die Transferzahlungen selbst vom Kreis finanziert werden. Die Hilfe zur Arbeit wird üblicherweise auf der Kreisebene durchgeführt und vom Kreis finanziert. Aufgrund dieser Regelungen wird es bei einer Sozialhilfe-Heranziehung tendenziell zu einer zu großzügigen Vergabe der Transferzahlungen sowie zu einem zu geringen Interesse der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden an der Hilfe zur Arbeit kommen, mit der die Transferzahlungen gesenkt werden könnten⁹. Demgemäß werden sie dazu tendieren, nicht alle Hilfeempfänger, die aus objektiver Sicht arbeitsfähig wären, an die für die Arbeitsmarktpolitik zuständige Stelle auf der Kreisebene zu verweisen. Zusätzlich fehlt den kreisangehörigen Gemeinden der Anreiz, innerhalb ihrer Verwaltung und Betriebe Beschäftigungsmöglichkeiten für arbeitslose Hilfeempfänger vorzusehen.¹⁰ Die Existenz derartiger Anreizprobleme wird zwar vom vorliegenden Schrifttum bestätigt¹¹; demgegenüber wiesen die in den vom IWH untersuchten Kreisen befragten Experten darauf hin, dass die kreisangehörigen Gemeinden sehr wohl einen Anreiz hätten, Hilfeempfängern zu ei-

nem Job zu verhelfen: Sie müssten auch die Abrechnungen für die Maßnahmenteilnahme erstellen, diese wären mit weniger Aufwand verbunden als die Vergabe von Transfers. Demgemäß können die Anreizprobleme im kreisangehörigen Raum geringer sein, als aufgrund theoretischer Überlegungen zu vermuten ist.

Anreizprobleme bei staatlicher Subventionierung der kommunalen Arbeitsmarktpolitik

Qualifizierungsmaßnahmen in Kombination mit regulärer Beschäftigung werden von den kommunalen Experten vielfach als klassische Maßnahmen im Rahmen der „Arbeit statt Sozialhilfe“ („ASS-Maßnahmen“) oder als „Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes“ bezeichnet. Für derartige Maßnahmen werden in den Ziel-1- und Ziel-2-Regionen häufig Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Kofinanzierung der kommunalen Mittel eingesetzt. Teilweise erfolgt auch noch eine Zuschussung durch Landesmittel. So trug z. B. in Dessau zum Zeitpunkt der Befragung der ESF 65% der Kosten, die Kommune 35%.

Durch solche Zuschüsse werden ASS-Maßnahmen häufiger eingesetzt als wenn die Kommunen sie vollständig selbst finanzieren müssten. Da die ASS-Maßnahmen in der Praxis zumeist mindestens 12 Monate dauern, können sie in besonderem Maße zur Lastenverschiebung auf die Arbeitsämter¹² instrumentalisiert werden. Ohne die vom ESF bewirkte Veränderung der relativen Preise verschiedener Maßnahmen würden sich die Kommunen stärker um eine unmittelbare Vermittlung der Hilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt bemühen oder reine Qualifizierungsmaßnahmen anwenden. Vermittlungsmaßnahmen sind für die Kommunen besonders teuer, weil sie in der Regel einen Lohnkostenzuschuss an die Arbeitgeber zahlen müssen und die Vermittlung zumeist ein sehr zeit- und ressourcenaufwendiger Prozess ist. Auch reine Qualifizierungsmaßnahmen sind teuer, zumal dann, wenn sie mit einem allgemein anerkannten Zertifikat verbunden sind. So wird etwa in Dresden grundsätzlich nicht in Qualifizierungen ohne Arbeitsvertrag vermittelt (die Hilfeempfänger

⁹ Die Lasten eines solchen Verhaltens bekommt nicht die einzelne kreisangehörige Gemeinde, sondern vielmehr die Gesamtheit der Gemeinden in einem Kreis zu spüren, wenn aufgrund steigender Transferzahlungen die Kreisumlage als wesentliche Einnahmequelle der Kreise erhöht werden muss.

¹⁰ Vgl. EMPFER, S.; FRICK, F.: Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen: Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung) 1999, S. 18.

¹¹ So ist im – vom IWH nicht untersuchten – Kreis Aachen parallel zur Heranziehung auch die Finanzverantwortung für die Sozialhilfe auf die kreisangehörigen Gemeinden übertragen worden, um Anreizkompatibilität zu sichern und die Ausgaben für Sozialhilfe zu senken. Vgl. ebenda.

¹² Vgl. hierzu LANG, C.; ROSENFELD, M. T. W.; SCHNEIDER, H., a. a. O.

können allerdings von sich aus eine entsprechende Maßnahme wählen).

Es wäre besser, wenn die ESF-Mittel auch für die sofortige Vermittlung von Hilfeempfängern in den ersten Arbeitsmarkt und für reine Qualifizierungsmaßnahmen eingesetzt werden könnten. Dann würde es möglich, den Umfang der Lastenverschiebungen zu reduzieren.

Fazit: Mehr Orientierung an den Klienten setzt mehr Orientierung an Anreizaspekten voraus!

Der empirische Gehalt der aufgezeigten organisatorischen Probleme muss zwar noch durch zukünftige Untersuchungen überprüft werden. Aber bereits heute lässt sich die Empfehlung abgeben, den organisatorischen Rahmen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik stärker als bislang zu beachten. Sofern bei der Reform der Hilfe zur Arbeit ausschließlich versucht wird, die gegebenen Maß-

nahmetypen inhaltlich zu verändern, ohne die skizzierten Probleme der Organisation zu berücksichtigen, dürfte die Reform wenig Aussicht auf Erfolg haben. Aber auch Ansätze zur verbesserten Betreuung der Hilfeempfänger werden wenig erfolgreich bleiben, solange nicht allen Akteuren im Bereich der Hilfe zur Arbeit Anreize dergestalt gesetzt werden, dass ihr Interesse an einer Reintegration der Hilfeempfänger im Vergleich zu heute erhöht wird. Demgemäß muss bei allen Vorschlägen zur Neugestaltung der Sozialhilfe berücksichtigt werden, dass nur eine wirklich umfassende Reform des gesamten Sozialhilfesystems unter Einbeziehung auch von Anreizaspekten Aussicht auf Erfolg haben kann.

Cornelia Lang (cln@iwh-halle.de)

Martin T. W. Rosenfeld (mrd@iwh-halle.de)

Öffentliche Forschung in Ostdeutschland: ein Hoffnungsträger für den wirtschaftlichen Aufschwung?

Im vergangenen Jahrzehnt ist viel getan worden, um in Ostdeutschland die öffentliche Forschung auszubauen. Ein Blick auf wichtige Indikatoren zeigt allerdings ein ambivalentes Bild der öffentlichen Forschung in Ostdeutschland. Die Investitionen im Hochschulbereich und in der außeruniversitären Forschung lagen zwar über dem Niveau in den alten Ländern – es verbleibt jedoch eine Kapitalstocklücke gegenüber den alten Bundesländern. Der Besatz mit FuE-Personal in den Hochschulen erreichte 1998 beinahe das Niveau in den alten Ländern. In der ingenieurwissenschaftlichen Hochschulforschung, die zu den besonders wirtschaftsnahen Disziplinen zählt, stellt sich die Ausstattung mit Personal und neuem Sachkapital in den neuen Ländern besser als im Westen dar. Für die naturwissenschaftliche Hochschulforschung trifft dies hingegen nicht zu. Betrachtet man die Einnahmen der Hochschulen aus Drittmitteln als einen möglichen Indikator für die Qualität der öffentlichen FuE, so lassen sich in Ostdeutschland noch Defizite erkennen, die allerdings zum Teil auch dem erst allmählich abgeschlossenen Aufbau

der ostdeutschen Hochschullandschaft geschuldet sind. Die außeruniversitäre Forschung in Ostdeutschland ist offenbar besser ausgebaut als im Westen.

Die erkennbaren Vorzüge der ostdeutschen öffentlichen FuE könnten in Zukunft noch stärker für den wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Länder genutzt werden. Gleichzeitig sollten die noch gegebenen Defizite im Bereich der FuE in Ostdeutschland beseitigt werden. Sofern Einschränkungen im Hochschulbereich (etwa aufgrund sinkender Abiturientenzahlen) unvermeidlich erscheinen, sollten die regionalen Wirkungen dieser Einschränkungen sorgfältig überdacht werden.

Öffentliche Forschung als eine regionale Entwicklungsdeterminante

Bei der Suche nach Antworten auf die Frage, warum Volkswirtschaften und Regionen wirtschaftliche Entwicklungsunterschiede aufweisen, spielt die Fähigkeit zum Hervorbringen neuen Wissens durch Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (FuE-Aktivitäten) eine zentrale Rolle. Entwickelte