

Öffentlich geförderte Beschäftigung für Arbeitslose

# Das Konzept Bürgerarbeit – ein Erfolgsmodell?

Von Heinrich Alt

Die aktuelle politische Diskussion zum aktivierenden Sozialstaat wirft immer wieder die Frage auf: Was kann einem Bürger als Gegenleistung zugemutet werden, wenn dieser Transferleistungen des Staates bezieht?<sup>1</sup> Sollten demnach Bezieher von Grundsicherungsleistungen im Sinne eines Forderns und Förderns für öffentliche Arbeiten (z. B. Schnee beseitigen im Winter) herangezogen und dafür zusätzlich entlohnt werden?

Grundsätzlich ist die Idee, über »Bürgerarbeit« Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen, zu begrüßen. Zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten werden bereits heute in bedeutendem Umfang durch die Grundsicherungsstellen als Arbeitsgelegenheiten (im Volksmund häufig als »Ein-Euro-Jobs« bezeichnet) angeboten. Laut Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 wollen CDU/CSU und FDP weitere Impulse geben und »Voraussetzungen dafür schaffen, dass neue Lösungsansätze, wie z. B. die »Bürgerarbeit« [...] ab Beginn der Arbeitslosigkeit erprobt werden können.«<sup>2</sup> Was steckt hinter der Etikettierung »Bürgerarbeit«? Handelt es sich dabei um ein »neues« Erfolgsmodell zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit oder um ein Konzept mit erheblichen monetären sowie arbeitsmarktlichen Risiken?

## 1. Bürgerarbeit – welche Idee steckt dahinter?

Wie kann Teilhabe am Arbeitsleben organisiert werden? Hilft das Menschen, aus der sozialen Exklusion herauszukommen, sich am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen und das Selbstwertgefühl – auch über Arbeit definiert – zu stabilisieren?

Die Grundidee der Bürgerarbeit besteht in der konsequenten Aktivierung des gesamten Arbeitslosenbestandes bei gleichzeitigem Angebot von gemeinnütziger, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für diejenigen Menschen, die trotz guter konjunktureller Lage auch mittelfristig keine Chance am ersten Arbeitsmarkt haben.

Das Vorgehenskonzept Bürgerarbeit wurde von der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und der Landesregierung Sachsen-Anhalt gemeinsam entwickelt und umfasst einen Vier-Stufen-Plan für Arbeitslose – sowohl im Leistungssystem des SGB III (Arbeitslosenversicherung) als auch des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende). Die einzelnen Stufen der Bürgerarbeit sind eng aufeinander abgestimmt und bilden eine logische Abfolge<sup>3</sup> (siehe Abb. 1).

Abbildung 1: Das Konzept Bürgerarbeit\*

1. Stufe	Aktivierung
2. Stufe	Integration / Vermittlung
3. Stufe	Fördern (Ausgleich von Integrationsdefiziten)
4. Stufe	Angebot von zusätzlicher, gemeinnütziger Beschäftigung

\* in Anlehnung an den IAB-Forschungsbericht 14/2007, S. 7 ff.

**Stufe 1 (Aktivierung):** Zu Beginn des Stufenkonzepts werden alle registrierten Arbeitslosen zu einem Beratungsgespräch in die zuständige Agentur für Arbeit oder Arbeits-

gemeinschaft eingeladen. Das Profiling wird aktualisiert. Ein Ziel des Profiling ist es, die Marktnähe der Kunden zu ermitteln und die weiteren Schritte zur Integration festzulegen.

**Stufe 2 (Integration):** Marktnah eingestufte Arbeitslose werden umgehend in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert. Dazu sollen neben den vorhandenen weiteren, passende Stellenangebote auf dem ersten Arbeitsmarkt akquiriert sowie den Arbeitslosen unterbreitet und die Bewerbungserfolge konsequent nachgehalten werden. Eigene Bemühungen um einen Arbeitsplatz werden eingefordert und unterstützt. Bei geeigneten Personen soll auch die Aufnahme einer Selbstständigkeit geprüft und ggf. gefördert werden.

**Stufe 3 (Fördern):** In der dritten Stufe soll bei Vermittlungshemmnissen zum Ausgleich persönlicher oder qualifikatorischer Defizite die rasche Zuweisung – z. B. in entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen – erfolgen, um die Chancen auf Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen. Im Bereich des SGB II werden in Stufe 3 auch Maßnahmen zur Erlangung von Integrationsfortschritten vorgehalten. Insbesondere zählen hierzu Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwands- oder Entgeltvariante. Genutzt werden auch Förderangebote aus Programmen des Bundes und der Länder.

**Stufe 4 (öffentlich-geförderte Beschäftigung):** Denjenigen Arbeitslosen, die durch die Stufen 1 bis 3 nicht in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden konnten bzw. deren Integration auf Grund multipler Problemlagen

1 vgl. auch Helga Spindler: Schleichende Einführung von Workfare in Deutschland – Arbeiten für die Grundsicherung, in: Soziale Sicherheit (SozSich) 11/2008, S. 365 ff.

2 vgl. Die Vorhaben der neuen Regierung. Aus dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP, in: SozSich 11/2009, S. 377

3 vgl. Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen und Regionaldirektion Bayern der BA (Hrsg.): Bürgerarbeit. Ein innovatives Konzept zur Senkung der Arbeitslosigkeit, November 2009, S. 5 ff.

von vornherein auch mittelfristig nicht wahrscheinlich erscheint, wird ein Angebot für eine zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeit – die Bürgerarbeit im engeren Sinne – unterbreitet. Bürgerarbeit ist eine sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigung ohne Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Träger dieser öffentlichen Stellen können die jeweiligen Kommunen, Verbände, Kirchen oder sonstige karitative Einrichtungen sein, die zusätzliche und gemeinnützige Arbeiten zu vergeben haben. Eine Verdrängung von Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt soll vermieden werden.

Mit der konsequenten Aktivierung im Konzept Bürgerarbeit werden im Wesentlichen folgende Ziele verfolgt:

1. Nachhaltige Senkung der Arbeitslosigkeit,
2. Sozialpolitische Aspekte (gesellschaftliche Teilhabe, Sinnstiftung durch Arbeit),
3. Abbau von Schwarzarbeit,
4. Kostenneutralität (»Bürgerarbeit« soll nicht teurer als der reine Bezug von Arbeitslosengeld II und den Kosten der Unterkunft sein).

## 2. Bürgerarbeit – wie funktioniert das?

Die Rahmenbedingungen der Bürgerarbeit gestalten sich so:

**Vergütung für Beschäftigte:** Die Höhe des Entgelts richtet sich an den Qualifikationsanforderungen der jeweiligen Tätigkeit aus und liegt je nach Bundesland zwischen 710 Euro Brutto (Sachsen-Anhalt und Thüringen) bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 30 Stunden und durchschnittlich 1.050 Euro (in Bayern).

In Verbindung mit der gewählten Arbeitszeit soll den Beschäftigten ein zeitlicher Spielraum für eigene Bewerbungsaktivitäten, eventuell auch für eine tätigkeitsnahe Qualifizierung, gelassen werden.

**Finanzierung:** Die Finanzierung erfolgt aus den Mitteln des Eingliederungsbudgets für die aktive Arbeitsförderung der Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit in getrennter Aufgabenwahrnehmung unter Beteiligung der Länder und teilweise einzelner Kommunen. Der Konzeptgedanke sah vor, finanzielle Mittel, die ansonsten für die passive Alimentierung der Arbeitslosigkeit fließen würden, flexibel für die Finanzierung der Arbeit einzusetzen (»Passiv-Aktiv-Transfer«<sup>4</sup>). Das aktuelle Haushaltsrecht lässt diesen Passiv-Aktiv-Transfer zurzeit nicht zu, da zunächst der Lebensunterhalt mit den Leistungen der Grundsicherung, dem so genannten Arbeitslosengeld II, sicherzustellen ist.

4 Der Passiv-Aktiv-Transfer soll es ermöglichen, dass z. B. eine gesetzliche Anspruchsleistung wie Arbeitslosengeld II mit einer arbeitsmarktlichen Ermessensleistung, z. B. dem Beschäftigungszuschuss, gegenseitig austauschbar ist. Dies ist rechtlich nicht möglich.

5 vgl. Christine Steiner/Friedrich Hauss/Sabine Böttcher/Burkart Lutz: Evaluation des Projektes Bürgerarbeit im 1. Flächenversuch Stadt Bad Schmiedeberg, Endbericht 2008

6 vgl. Christine Heinz/Christine Hense/Susanne Kosch/Christopher Osianer/Christian Sprenger: Modellversuch Bürgerarbeit. Zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt, in: IAB-Forschungsbericht Nr. 14/2007

7 vgl. Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen (Hrsg.): Drei Jahre Bürgerarbeit. Erfahrungen und Perspektiven, S. 6 ff.

**Zusammenspiel der regionalen Akteure:** In den Modellstandorten ist ein enges Zusammenspiel aller Arbeitsmarktakteure erforderlich. Die Ausgestaltung der konkreten Projektumsetzung hat möglichst im regionalen Konsens zu erfolgen.

## 3. Bürgerarbeit – was kam dabei heraus?

Auf Initiative der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen und der Landesregierung von Sachsen-Anhalt wurde in Zusammenarbeit mit dem Landesverband Sachsen-Anhalt e.V. des Paritätischen Wohlfahrtsverbands im August 2006 mit 20 ehemals langzeitarbeitslosen Arbeitnehmern der erste Pilotversuch beim Lebenshilfe-Werk Magdeburg gGmbH gestartet. Zum ersten Flächenversuch mit Start im November 2006 in Bad Schmiedeberg (Landkreis Wittenberg in Sachsen-Anhalt) liegen Evaluationsergebnisse des Zentrums für Sozialforschung Halle (ZSH)<sup>5</sup> und des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)<sup>6</sup> vor.

Die Befürworter von Bürgerarbeit sehen sich im Wesentlichen durch folgende positiven Ergebnisse im Erfolg der Bürgerarbeit bestätigt<sup>7</sup>:

In allen Modellstandorten konnte die Arbeitslosigkeit unabhängig von den individuellen Standortbedingungen signifikant um rund 50 Prozent reduziert werden. Diese Reduzierung der Arbeitslosigkeit wurde wesentlich bedingt durch die Abmeldung von 20 bis 25 Prozent aller Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung in den ersten Stufen des Vorgehensmodells (Aktivierung, Integration, Fördern).

An allen Standorten konnten ausreichend zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten im gemeinnützigen Bereich – schwerpunktmäßig im Bereich des regionalen Vereinslebens, der Kirche, der sozialen Betreuung sowie der Kommune selbst geschaffen werden. Ausgeschlossen wurde der originäre »grüne Bereich«. Eine Beeinträchtigung der Wirtschaft durch eine Wegnahme möglicher Aufträge oder die Substitution von regulären Arbeitsplätzen wurde nicht beobachtet – ist aber nicht immer auszuschließen.

Die in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen eingemündeten Bürgerarbeiter/innen haben durch das Gefühl, nach jahrelanger Arbeitslosigkeit wieder gebraucht zu werden und etwas Sinnstiftendes zu leisten, erheblich an Motivation und Selbstwertgefühl gewonnen. Mit großer Mehrheit wurde dies nicht als »erzwungene Beschäftigung« oder gar »Stigmatisierung« empfunden. Sanktionen wegen einer Ablehnung der Beschäftigung wurden kaum erforderlich. Rund zehn Prozent aller Bürgerarbeiter/innen konnten noch während ihrer Beschäftigung dauerhaft im ersten Arbeitsmarkt eine Stelle finden.

Durch die Schaffung gemeinnütziger, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse konnten passive Leistungen eingespart werden (allerdings müssen die Aufwendungen für den Einsatz aktiver Instrumente bzw. Leistungen – z. B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten – gegengerechnet werden).

#### 4. Bürgerarbeit – brauchen wir die?

Für die Bewertung von Bürgerarbeit ist zunächst zu klären, ob die erwünschten Effekte und Erfolge tatsächlich durch die bisherigen Evaluationsergebnisse bzw. arbeitsmarktlichen Einschätzungen und Erfahrungen bestätigt werden. Weiterhin ist zu fragen, ob und unter welchen Prämissen die universelle Anwendbarkeit von Bürgerarbeit sinnvoll erscheint und ob sich der Anspruch des innovativen Charakters von Bürgerarbeit im Vergleich zu bereits vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Ansätzen tatsächlich aufrechterhalten lässt.

Das Konzept Bürgerarbeit setzt auf einen Spagat zwischen einem »Work-first-Ansatz«<sup>8</sup> und dem »Sozialen Arbeitsmarkt«<sup>9</sup>.

»Work-first« zeigt sich vorrangig in der Aktivierung aller Arbeitslosen in den Stufen 1–3 des Vorgehens. Neben Vermittlung in Arbeit und Förderangeboten wird bewusst auch auf Abmeldungen aus dem Leistungsbezug gesetzt. In Stufe 4 wird der »Soziale Arbeitsmarkt« eröffnet für alle Betroffenen, die nicht eingegliedert werden konnten bzw. für Arbeitslose, die längerfristig keine Aussicht auf eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt haben. Mit dem Angebot zusätzlicher, öffentlicher Beschäftigungsmöglichkeiten soll Arbeitslosen ihre Würde und ihre Teilhabe an der Gesellschaft zurückgegeben werden. Gleichzeitig könnte Bürgerarbeit als Gegenleistung für staatliche Transfers eingefordert werden.

Letztendlich verfolgt das Konzept Bürgerarbeit (so auch von Roland Koch oder Guido Westerwelle immer wieder angestoßen) eine massive Ausweitung von Sofortangeboten und gemeinnütziger Arbeit für alle Leistungsbezieher.

»Wir müssen jedem Hartz-IV-Empfänger abverlangen, dass er als Gegenleistung für die staatliche Unterstützung einer Beschäftigung nachgeht, auch niederwertige Arbeit, im Zweifel in einer öffentlichen Beschäftigung.«

*Roland Koch (CDU), in »Wirtschaftswoche«  
vom 16. Januar 2010*

»Jeder, der jung und gesund ist und keine Angehörigen zu betreuen hat, muss zumutbare Arbeiten annehmen – sei es in Form von gemeinnütziger Arbeit, sei es im Berufsleben, sei es in Form von Weiterbildung«

*Guido Westerwelle (FDP), in »Bild am Sonntag«  
vom 21. Februar 2010*

»Die meisten Langzeitarbeitslosen werden sich über eine sinnvolle Beschäftigung freuen, selbst wenn sie dafür nur einen symbolischen Aufschlag auf die Hartz-IV-Sätze bekommen. Wir müssen endlich ehrlich sein: Rund ein Viertel unserer Langzeitarbeitslosen wird nie mehr einen regulären Job finden.«

*Hannelore Kraft (SPD), in »der Spiegel«  
vom 8. März 2010*

Nach einem Urteil des Bundessozialgerichtes vom 16. Dezember 2008<sup>10</sup> sollen Arbeitsgelegenheiten (die Förderung von öffentlich geförderter Beschäftigung) Eingliederungsleistungen sein – und nicht als Gegenleistung für die dem Hilfebedürftigen gewährten Grundsicherungsleistungen angesehen werden können.

In den einschlägigen Weisungen an die Grundsicherungsträger wird die Arbeitsgelegenheit als ultima ratio beschrieben, die nur dann angeboten wird, wenn ansonsten keine geeigneten Alternativen zur Integration in eine reguläre Beschäftigung bestehen.

##### 4.1 Arbeitsmarkt-Wirkungen der Bürgerarbeit

Für eine Bewertung können die Projektstandorte in Sachsen-Anhalt und Thüringen aufgrund ihres Gemeindecharakters (im Vergleich zu großstädtischen Räumen) nur begrenzt herangezogen werden.

Für die größeren bayerischen Projektstandorte Weiden, Hof und Coburg lässt sich feststellen, dass sich in Weiden die Arbeitslosenquote zu Beginn des Projekts von 9,6 Prozent im Februar 2008 bis zum November 2008 auf 5,0 Prozent verringert hat. Allerdings konnte die Nachhaltigkeit nicht sichergestellt werden und so ist die Arbeitslosenquote im Februar 2010 wieder auf 9,9 Prozent angestiegen.

Für Hof hat sich die Arbeitslosenquote zu Beginn des Projekts von 8,7 Prozent im September 2008 mit 6,8 Prozent im Dezember 2008 auf den niedrigsten Stand gesenkt. Mittlerweile ist die Arbeitslosenquote bei 7,6 Prozent (Stand: Februar 2010).

In Coburg ist die Arbeitslosigkeit von 7,3 Prozent im Oktober 2008 zu Projektbeginn zwischenzeitlich im Dezember 2008 und im Juli 2009 auf 7,0 Prozent gesunken. Zurzeit steht sie bei 8,7 Prozent (Stand: Februar 2010).

Im Vergleich dazu hat sich die Arbeitslosenquote bayernweit von 3,9 Prozent im September 2008 auf 5,5 Prozent im Februar 2010 erhöht. Anhand der geschilderten Arbeitslosenquoten lässt sich somit konservativ folgern, dass kurzfristig eine teils erhebliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit erzielt werden konnte. Allerdings lassen sich im weiteren Projektverlauf die erreichten Reduzierungen signifikant nicht halten. Trotz massiver Investitionen kann offensichtlich eine Nachhaltigkeit der Effekte nicht sichergestellt werden.

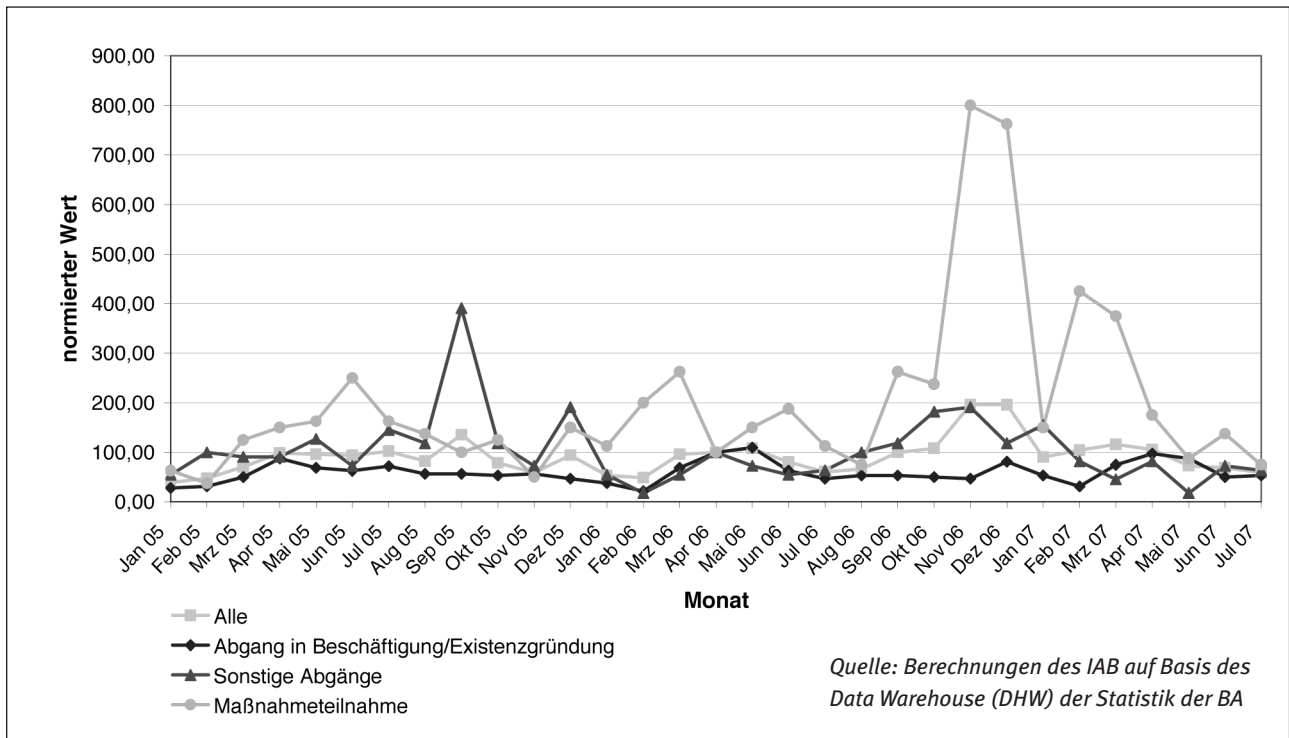
Die Befunde des IAB-Forschungsberichts aus 2007 erklären den Rückgang der Arbeitslosigkeit in Bad Schmiedeberg nach dem Start des Projekts Bürgerarbeit im November 2006 nahezu ausschließlich durch die erhöhte Zuweisung in Maßnahmen, indem zusätzliche Arbeit öf-

8 »Work-first« oder auch »Workfare« steht für verbindliche Eigenbemühungen und Gegenleistungen von Leistungsbeziehern.

9 Der »Soziale Arbeitsmarkt« möchte als chancenlos auf dem ersten Arbeitsmarkt eingeschätzten Arbeitsuchenden eine geförderte Beschäftigungsmöglichkeit erschließen. Vgl. u. a. Klaus Brandner: Arbeit für Langzeitarbeitslose ohne Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt, in: SozSich 8/2007, S. 273 ff.; Gabriele Hiller-Ohm/Björn Lüttmann: Chancen für Langzeitarbeitslose verbessern: Mehr und bessere öffentlich geförderte Beschäftigung sowie Annelie Buntenbach: »Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt ist notwendig«, beide in: SozSich 10/2006, S. 330 ff.

10 Az.: B 4 AS 60/07 R; s. dazu auch Infodienst SoSiplus 12/2008, S. 2

Abbildung 2: Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Bad Schmiedeberg und Status nach dem Abgang, normierte Werte (April 2006 = 100)



fentlich finanziert wird. Weder gingen deutlich mehr Personen als vorher in reguläre Beschäftigung ab, noch wurden – im Sinne einer Bestandsbereinigung – überproportional hohe Anteile von »unechten« Arbeitslosen durch die verbesserte Betreuung entdeckt und zur Abmeldung aus dem Leistungsbezug gebracht (vgl. Abb. 2).

#### 4.2 »Creaming-Effekte« bei der Teilnehmerauswahl

Sowohl die Evaluationen des ZSH als des IAB kommen übereinstimmend zum Ergebnis, dass die Auswahl der Bürgerarbeiter/innen einen »Creaming-Effekt«<sup>11</sup> (Rosinenpicken) erkennen lassen. »Sowohl im Vergleich zur gesamten Gruppe als auch bezogen auf alle Arbeitslosengeld-II-Empfänger zeichnen sich Bürgerarbeiter durch ein höheres formales Qualifikationsniveau aus.«<sup>12</sup> Auch die Vermittlerinterviews des IAB bestätigen, dass gerade »nicht die wettbewerbsschwächsten Arbeitslosen ausgewählt worden«<sup>13</sup> sind. Dieses Creaming kann auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden: Träger der öffentlich ge-

förderten Beschäftigung möchten ihre Stellen mit produktiven Arbeitskräften besetzen. Zum anderen werden auch Integrationsfachkräfte ein Interesse daran haben, zuverlässige und passende Arbeitskräfte zu vermitteln, die nicht für Abbrüche stehen.

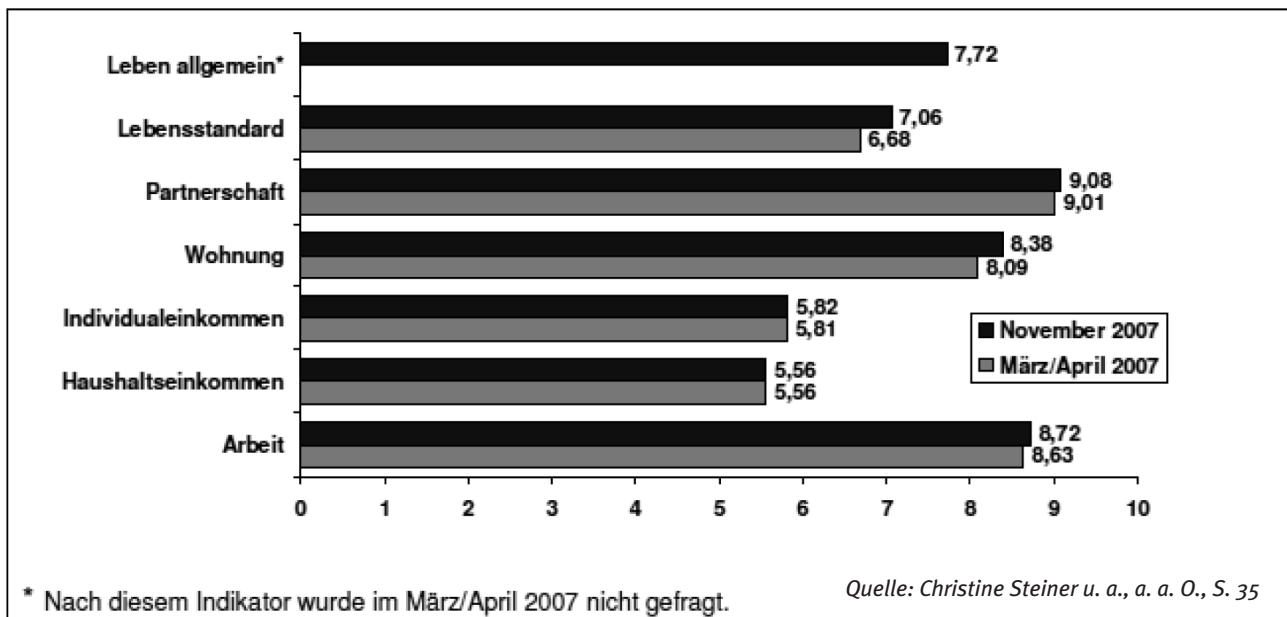
#### 4.3 Zufriedenheit der Bürgerarbeiter/innen

»Die Zufriedenheit aller Beteiligten, die bereits in der Start- und Implementierungsphase hoch war und sich im Projektverlauf teilweise noch deutlich erhöht hat, darf als wichtiges Erfolgskriterium des Pilotvorhabens gewertet werden.«<sup>14</sup> Damit sind alle am Projekt in Bad Schmiedeberg beteiligten Akteure und insbesondere auch die Bürgerarbeiter/innen gemeint, die ein halbes Jahr nach Beginn der »Bürgerarbeit« in mehreren Bereichen deutlich zufriedener mit ihrer Situation sind, wie die folgende Abbildung 3 zeigt. Die Einkommenssituation wird allerdings nicht positiver beurteilt. Das verwundert auch nicht, da bei der Bürgerarbeit das Prinzip der Kostenneutralität gelten soll (vgl. Abschnitt 1).

Dabei anzumerken bleibt, dass die Hebung des Wohlbefindens keineswegs ein Alleinstellungsmerkmal von Bürgerarbeit ist. Verschiedene internationale Studien stützen im Kern die Aussage, dass beschäftigungsnahe arbeitsmarktpolitische Maßnahmen negative psychosoziale Effekte von Arbeitslosigkeit zumindest vorübergehend abmildern können.<sup>15</sup> Seit Anfang 2009 läuft die Förderung der Bürgerarbeit überwiegend über die Förderung nach § 16 e SGB II (Gewährung von Beschäftigungszuschüssen).<sup>16</sup> Im Rahmen einer aktuellen Studie der Universität Heidelberg zum Beschäftigungszuschuss, die vorwiegend unter

11 Creaming-Effekt: Personen mit guten Aussichten auf eine Eingliederung in Arbeit werden statt Personen mit Vermittlungshemmnissen gefördert.  
 12 Christine Steiner u. a., a. a. O., S. 20  
 13 Christine Heinz u. a., a. a. O., S. 33  
 14 Christine Steiner u. a., a. a. O., S. 77  
 15 vgl. Peter Kupka/Joachim Wolff: Darf's noch etwas mehr sein? Geförderte Beschäftigung in der Krise, in: Sozialer Fortschritt 11/2009, S. 249 ff.  
 16 § 16 e SGB II Leistungen zur Beschäftigungsförderung: seit Oktober 2007 gibt es dieses Instrument im SGB II, um langzeitarbeitslosen Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen durch die Möglichkeit einer dauerhaften Förderung auch eine dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeit im erwerbswirtschaftlichen und nichterwerbswirtschaftlichen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die Förderhöhe der Grundsicherungsstellen kann bis zu 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts betragen (inkl. des Sozialversicherungsbeitrags).

Abbildung 3: Zufriedenheitsindikatoren (N=97/91)



Arbeitnehmern in Einrichtungen der Caritas durchgeführt wurde, zeigten sich 84 Prozent der Befragten (geförderte Personen im Rahmen des § 16 e SGB II) mit ihrer Beschäftigung sehr zufrieden und nahezu 90 Prozent waren froh, wieder arbeiten zu können.<sup>17</sup>

D. h. entsprechende Regelinstrumente für Langzeitarbeitslose, die längerfristig angelegt sind und möglichst sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse anbieten (z. B. mit einem Beschäftigungszuschuss nach § 16 e SGB II, Arbeitsgelegenheiten der Entgeltvariante nach § 16 d SGB II oder Arbeitsplätze im öffentlichen, gemeinnützigen Bereich im Rahmen des zum 31. Dezember 2009 beendeten Bundesprogramms Kommunal-Kombi) erreichen dieselben Effekte ohne das Markenzeichen »Bürgerarbeit«.

#### 4.4 Verdrängung von regulärer Arbeit

Das ZSH stellt fest: »Das Risiko von Verdrängungseffekten vom ersten Arbeitsmarkt kann nicht a priori ausgeschlossen werden. Vielmehr ist mit Konflikten zwischen weitgehend gleichrangigen Zielen zu rechnen, die nicht administrativ, sondern nur durch fallbezogene Verhandlungen und Vereinbarungen vor Ort gelöst werden können.«<sup>18</sup> Einsatzstellen für Bürgerarbeit wurden teils neu im gemeinnützigen Bereich geschaffen und dabei bewusst nicht in der Strenge der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Zusatzjobs) auf ihr »öffentliches Interesse und der Zusätzlichkeit« hin überprüft. Zum anderen wurden auch bisherige Zusatzjobs in entsprechende Bürgerarbeitsstellen umgewandelt.

Durch einen flächendeckenden Einsatz von Bürgerarbeit lassen sich in einer ersten Phase verschiedene gemeinwohlorientierte Vorhaben, die einer Gemeinde bzw. einem Landkreis und ihren Vereinen in der medialen Aufbereitung wichtig erscheinen, erfolgreich umsetzen. Allerdings wird hierbei schnell ein Grenznutzen erreicht.

Beispiele aus der Bürgerarbeit wie »das Herrichten eines Feuerwehrhauses«, »das Verfassen einer Vereinschronik« oder das »Restaurieren von alten Fahrzeugen« sind sichtbare, aber keinesfalls immer wiederkehrende Aufgaben. Laufende Instandsetzungs-, Wartungs-, Unterhaltungs- und Verwaltungsarbeiten, Tierpflege oder Bibliotheksarbeit sind für die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung unaufschiebbar und nicht zusätzlich. Es sind Pflichtaufgaben, die von regulären Beschäftigten oder im Auftrag von Selbstständigen auszuführen sind. Bürgerarbeit kann auch mögliche Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit verhindern, die gerade von Agenturen für Arbeit oder Arbeitsgemeinschaften ausdrücklich initiiert werden können.

»Der Verdrängungseffekt durch großformatige Bürgerarbeit darf ordnungspolitisch nicht unterschätzt werden. Bei der Bürgerarbeit wird mit rund 6,50 Euro ein Bruttostundenlohn gezahlt, der über den Bruttostundenlöhnen einfacher Tätigkeiten in einigen ostdeutschen Branchen liegt. Über kurz oder lang wird sich eine Verlagerung von regulärer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt hin zu den staatlich finanzierten Tätigkeiten in der Bürgerarbeit ergeben – mit erheblichen Folgen für den Arbeitsmarkt und den Fiskus.<sup>19</sup>

Der verstärkte Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung – im Speziellen mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen – wird Wettbewerbsverzerrung und speziell Konkurrenzen im Handwerk und mit weiteren Kleinselbstständigen nicht verhindern können und macht eine enge Abstimmung mit den örtlichen Arbeitgeberinstitutionen (über Beiräte und begleitende Ausschüsse) unbedingt erforderlich.

17 vgl. Markus Pohlmann: Die Job-Perspektive der Caritas hilft wieder auf die Beine, in: Neue Caritas 2/2010, S. 26

18 Christine Steiner u. a., a. a. O., S. 78

19 vgl. Ronnie Schoeb/Marcel Thum: Bürgerarbeit – die neue Wunderwaffe?, in: »ifo Dresden berichtet« 2/2007, S. 37 f.

## 5. Bürgerarbeit – kann sich der Staat das leisten?

Die Förderung der Bürgerarbeit läuft überwiegend steuerfinanziert über öffentlich finanzierte Beschäftigung (z. B. Gewährung von Beschäftigungszuschüssen und Arbeitsgelegenheiten) aus dem Eingliederungstitel der Arbeitsgemeinschaften und Agenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung. Die Länder Sachsen-Anhalt und Thüringen beteiligen sich an den entstehenden Sachkosten.

Zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten werden bundesweit bereits umfänglich in Form von Arbeitsgelegenheiten (rund 300.000 Arbeitslose im Bestand, 835.000 Eintritte pro Jahr; mit einem Mitteleinsatz von rund 1,8 Mrd. Euro) angeboten und finanziert. Im Rahmen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi kommen in 2008 und 2009 noch weitere knapp 16.000 Eintritte in Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen, gemeinnützigen Bereich hinzu. Zwischenzeitlich wurde das Programm aber wegen mangelnder Akzeptanz bei Bundesländern und Kommunen eingestellt.

Stetige Aktivierungen und Einmündungen in Bürgerarbeit sind kostenintensiv und führen durch ihre umfangreichen haushalterischen Verbindungen für die Folgejahre zu sehr eingeschränkten arbeitsmarktpolitischen Handlungsspielräumen in den Grundsicherungsstellen.

Die Konzeption »Bürgerarbeit« der Stufen 1–3 entspricht der Vorgehensweise der Integrationsfachkräfte, also dem üblichen Regelgeschäft, und ist damit nicht neu. Bürgerarbeit sieht als abschließende Option die öffentlich finanzierten Beschäftigungen vor. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann sogenannte Lock-In-Effekte<sup>20</sup> (Einsperreffekte) nicht ausschließen. Demgemäß richten sich Beschäftigte in Maßnahmen teilweise ein. Aktivierungen für reguläre Arbeit werden behindert.

Alle Arbeitsgemeinschaften und Agenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung arbeiten seit 2009 mit einem Referenzmodell (4-Phasen-Modell<sup>21</sup>) in der Integrationsarbeit. Es orientiert sich am »Empowermentansatz«<sup>22</sup> und verfolgt systematisch den Ausbau der persönlichen Stärken der Kunden. Jedem Kunden wird nach einem stärken- und potenzialorientierten Profiling ein individuell zugeschnittenes Angebot unterbreitet.

Das Stufenkonzept der Bürgerarbeit entspricht im Kern dem individuellen Ansatz des 4-Phasen-Modells, stellt allerdings in der Fokussierung auf einen konkreten

Produkteinsatz gegenüber den Möglichkeiten des 4-Phasen-Modells eine Verengung/Eindimensionalität der vermittelnden Handlungsoptionen dar. Verglichen mit dem 4-Phasen-Modell bietet Bürgerarbeit keinen neuartigen bzw. innovativen Ansatz.

## 6. Ein Fazit

Bürgerarbeit setzt auf Aktivierung und Intensivierung von passgenauer Vermittlungs- sowie Qualifizierungsarbeit. Dies ist nichts Neues. In der Regel kann durch den zusätzlichen Einsatz von Integrationsfachkräften die Arbeitslosigkeit einmalig zurückgedrängt werden. Im »Normalbetrieb« verblassen schließlich die zunächst erreichten Effekte zusehends, ohne letztendlich nachhaltig zu wirken.

Grundsätzlich ist eine Intensivbetreuung mit höheren Betreuungsschlüsseln zu begrüßen. Auch die derzeitige Regelorganisation der Arbeitsgemeinschaften und Agenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung dürfte mit Hilfe eines verbesserten Betreuungsschlüssels in der Lage sein, die Stufen 1–3 des Konzepts »Bürgerarbeit« wesentlich kontaktintensiver auszugestalten.<sup>23</sup> Dennoch: Gerechtfertigt werden kann ein hierzu erforderlicher Personalmehraufwand aber nur, wenn die Wirkung von Bürgerarbeit in Form einer nachhaltigen Senkung des Bestandes erwerbsfähiger Hilfebedürftiger erreicht wird. Dieser Nachweis scheint bislang nicht gelungen. Im Rahmen der Projektphase »Bürgerarbeit« wurde mit einem intensiven Betreuungsschlüssel von 1:100 – über alle Kundengruppen hinweg – gearbeitet. Bei einer Verstetigung wird Bürgerarbeit ähnliche Betreuungsschlüssel voraussetzen und damit erhebliche zusätzliche Personalkapazitäten bei einer Flächeneinführung binden.

Unbestritten bleibt, dass für die Bürgerarbeiter/innen durch ihre Teilhabe am Arbeitsleben Wohlfühleffekte eintreten. Diese können aber im Einsatz der bisherigen Instrumente auch ohne die Etikettierung »Bürgerarbeit« erreicht werden. Bei den Bürgerarbeiter/innen sind Lock-In- und Creaming-Effekte nicht auszuschließen, wie die Auswahl der Teilnehmer auch bestätigt.

Auf die Gefahr, dass mit verstärkter öffentlich geförderter Beschäftigung reguläre Arbeit verdrängt wird, muss aufmerksam gemacht werden. Dies zeigen immer wieder bei der Bundesagentur für Arbeit eingehende Petitionen und Anfragen.

Für die öffentlich geförderte Beschäftigung seitens der Arbeitsgemeinschaften und Agenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung sind im Jahr 2009 für Arbeitsgelegenheiten rund 1,8 Mrd. Euro ausgegeben worden. Für den Beschäftigungszuschuss kamen nochmals weitere 460 Mio. Euro hinzu. Dies entspricht einem Anteil von knapp 50 Prozent an den Ausgaben im gesamten Eingliederungstitel der Arbeitsgemeinschaften und Agenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung. Bürgerarbeit ist in der Stufe 4 – ihrem eigentlichen Kern – flächendeckend dauerhaft nicht durchführbar, da sie stets durch begrenzte Haushaltsmittel im Eingliederungstitel limitiert ist.

Aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit sollte der Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung nicht weiter

20 Lock-In-Effekt (Einsper- oder Einbindungseffekt): Solange eine Beschäftigungsmaßnahme andauert, sind die Chancen, eine ungeforderte Beschäftigung aufzunehmen bzw. auszuüben für Teilnehmer geringer als für vergleichbare Nicht-Teilnehmer

21 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit; Handlungsempfehlungen/Geschäftsanweisungen 8/2009 des Vorstands Grundsicherung der BA

22 Mit Empowerment bezeichnet man Strategien und Maßnahmen, die geeignet sind, den Grad an Autonomie und Selbstbestimmung im Leben von Menschen oder Gemeinschaften zu erhöhen und die es ihnen ermöglichen, ihre Interessen (wieder) eigenmächtig, selbstverantwortlich und selbstbestimmt zu vertreten und zu gestalten.

23 Zurzeit liegt der Betreuungsschlüssel bei den Arbeitsgemeinschaften und Agenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung bei 1 : 156 (nach Vorgabe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales werden dabei auch Teamleiter, Fachkräfte und Assistenzkräfte in den Betreuungsschlüssel miteinbezogen).

aufgebläht werden. Vielmehr sollte überlegt werden, wie mit den eingesetzten Mitteln noch passgenauer die Aufnahme regulärer Arbeit ermöglicht werden kann (Opportunitätskosten). Programme, welche die bereitgestellten Mittel der Bundesagentur für Arbeit filettieren, beschränken den Einfallsreichtum und die Handlungsoptionen der Akteure vor Ort. ■

---

**Der Autor:**

*Heinrich Alt ist Mitglied des Vorstands der Bundesagentur für Arbeit und dort für die Grundsicherung zuständig*