



Alexandra Wagner

Modellprojekt „Bürgerarbeit“ in Sachsen-Anhalt

Mai 2007

Auf einen Blick ...

- Seit Sommer 2006 wird in Sachsen-Anhalt ein Modellprojekt „Bürgerarbeit“ durchgeführt, das nach 12monatigem Probelauf ausgeweitet werden soll.
- Ziele sind zum einen die Integration von Langzeitarbeitslosen in gemeinnützige Beschäftigung, zum anderen die Überprüfung der Mitwirkungsbereitschaft und die Reduzierung von Schwarzarbeit.
- Bürgerarbeit soll allen (!) Arbeitslosen angeboten werden, wenn weder Vermittlung noch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zum Ziel führen.
- Die pauschalen Vergütungen liegen zwischen 675 und 975 Euro Bruttoverdienst bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 30 Stunden.
- Was oberflächlich betrachtet als innovative arbeitsmarktpolitische Lösung erscheinen mag, ist jedoch mit erheblichen Problemen behaftet. Darüber hinaus bleiben eine Reihe offener Fragen.
- Das Zentrum für Sozialforschung Halle ist mit der wissenschaftlichen Evaluation beauftragt. Die Ergebnisse werden erst in einigen Monaten vorliegen.
-

Inhalt

1	Ausgangslage	3
2	Das Konzept	3
2.1	Ziele des Modellprojekts	3
2.2	Bürgerarbeit als letztes Mittel	4
2.3	Vergütung der Bürgerarbeit	4
2.4	Einsatzfelder	5
2.5	Finanzierung	5
3	Stand der Umsetzung des Konzepts	5
4	Kommentar	6
5	Zum Weiterlesen	9

1 Ausgangslage

Das Projekt „Bürgerarbeit“ ist ein gemeinsames Vorhaben des Landes Sachsen-Anhalt und der Bundesagentur für Arbeit. Es ordnet sich ein in die derzeit breit geführte Debatte über arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsförderung und will Wege zur Integration Langzeitarbeitsloser weisen. Dabei geht es von der These aus, dass die Langzeitarbeitslosigkeit „mit den bekannten Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik (...) nicht nachhaltig bekämpft werden“ kann (BA 2007).

Das Projekt startete im Juli 2006. Es ist angestrebt, es nach einer zwölfmonatigen Pilot- und Modellphase gesetzlich abzusichern und auch in anderen Bundesländern anzuwenden.

2 Das Konzept

Im Folgenden wird das Konzept in seinen Grundzügen vorgestellt. Die Zitate sind der Imagebroschüre der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit entnommen.

2.1 Ziele des Modellprojekts

Nach Aussagen seiner Initiatoren verfolgt das Konzept mehrere Ziele:

Es soll einerseits den Betroffenen die Möglichkeit sinnvoller Tätigkeit bieten und „zeigen, dass es möglich ist, im Non-Profit-Bereich genügend Stellen zu akquirieren, so dass Arbeitslose, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Chance haben, über Bürgerarbeit integriert werden können und eine für die Allgemeinheit sinnvolle Tätigkeit ausüben. (...) Scheinbar chancenlose Arbeitslose erhalten ihre Würde zurück und erleben das Gefühl, von der Gesellschaft gebraucht zu werden.“

Andererseits soll über konkrete Arbeitsangebote geprüft werden, „wer wirklich arbeitslos ist“, und die „Bewerberbestände (sollen) überprüft und aktualisiert“ werden. Erwartet wird zudem eine erhebliche Reduzierung von Schwarzarbeit.

Schließlich soll das Modellprojekt zur Bürgerarbeit belegen, dass es mit den aktuell vorhandenen Mitteln der aktiven und passiven Arbeitsmarktförderung finanzierbar und in der Summe nicht teurer ist als die Finanzierung der Arbeitslosigkeit.

2.2 Bürgerarbeit als letztes Mittel

Arbeitslose Menschen, die selbst bei guter Konjunkturlage keine Chancen am ersten Arbeitsmarkt haben, sollen im gemeinnützigen Bereich sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden. Dabei soll **ALLEN** Arbeitslosen ein auf die individuelle Situation zugeschnittenes Angebot unterbreitet werden. Vorgesehen ist ein vierstufiges System:

1. Stufe: Beratungsgespräch in der Agentur für Arbeit oder ARGE zur Prüfung der Arbeitsmarktchancen der Betroffenen
2. Stufe: zeitnahe Vermittlung der „marktnahen“ Kunden
3. Stufe: Maßnahmen für Kunden mit Qualifizierungsdefiziten (Weiterbildung)
4. Stufe: Angebot von Bürgerarbeit

Dies bedeutet: Erst wenn geförderte und ungeförderte Maßnahmen nicht zum Ziel führen, wird Bürgerarbeit angeboten.

2.3 Vergütung der Bürgerarbeit

Das Entgelt für diese Tätigkeit wird als Pauschale in Abhängigkeit von den Qualifikationsanforderungen der auszuführenden Tätigkeit gewährt. Die Höhe orientiert sich am durchschnittlichen Anspruch auf Arbeitslosengeld I bzw. II zuzüglich einer Aufwandsentschädigung.

Die pauschalen Vergütungen liegen zwischen 675 und 975 Euro Bruttoverdienst bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 30 Stunden.

2.4 Einsatzfelder

Durchgeführt werden solche Arbeiten, die ohne Bürgerarbeit nicht erledigt würden. Die Beschäftigungsfelder liegen in gemeinnützigen Bereichen wie z. B. Vereinsarbeit, Kirche oder Seniorenbetreuung.

Um die Verdrängung regulärer Beschäftigung zu vermeiden, ist es beabsichtigt, alle lokalen Arbeitsmarktakteure, die dies wünschen, in einer Koordinierungsstelle zu vernetzen.

2.5 Finanzierung

Das Modellprojekt wird aus Mitteln für die Arbeitsmarktpolitik der Agenturen für Arbeit und ARGEN sowie aus ESF-Mitteln des Landes Sachsen-Anhalt finanziert.

Geplant ist die künftige Finanzierung aus den Mitteln, die für die Sicherung des Lebensunterhaltes zur Verfügung stehen - also Arbeitslosengeld I und II sowie Kosten für Unterkunft und Heizung. Die notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen sollen durch politische Entscheidungen geschaffen werden.

3 Stand der Umsetzung des Konzepts

Bis Mitte März 2007 haben im Rahmen des Projekts Bürgerarbeit 172 vormals langzeitarbeitslose Frauen und Männer sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen im Non-Profit-Sektor aufgenommen. Die Umsetzung erfolgte in mehreren Etappen:

Im August 2006 wurde in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Landesverband Sachsen-Anhalt e. V. der erste praktische Schritt zur Erprobung der Bürgerarbeit in der **Lebenshilfe-Werk Magdeburg gGmbH** unternommen. Hier haben 20 ehemals langzeitarbeitslose Arbeitnehmer aus den Rechtskreisen SGB II und SGB III ihre Beschäftigung, vorerst für ein Jahr mit der Option der Verlängerung, aufgenommen.

Der erste „Flächenversuch“ wird seit November 2006 in **Bad Schmiedeberg**, einem Ort mit reichlich 4.000 Einwohner/inne/n, durchgeführt. Folgende Ergebnisse sind zu benennen:

- Nach den Gesprächen der ersten Stufe haben sich ca. 20 % der Arbeitslosen in ungeforderte Beschäftigung abgemeldet.
- Für 16 % der Arbeitslosen wurden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingesetzt.
- Weitere Abmeldungen von Arbeitslosen erfolgten – teilweise durch Entscheidung für den Leistungsbezug unter erleichterten Bedingungen (§ 428 SGB III), teilweise aufgrund der Ablehnung von Angeboten.
- Den ca. 130 Arbeitslosen, die nach Stufe 3 noch verbliebenen waren, wurden Angebote zur Bürgerarbeit unterbreitet. Ein Teil dieser Arbeitslosen wird nach Ablehnung dieser Angebote mit Sanktionen rechnen müssen, ein Teil ist inzwischen in Bürgerarbeit beschäftigt (104 Personen im März 2007).
- Die Arbeitslosenquote am Ort ging von 15,9 % im September auf 6,4 % im März 2007 zurück.

Seit Februar 2007 läuft ein „weiterer Flächentest“ in **Barleben** (Ohrekeis, 6.000 Einwohner/innen). Dort haben bisher 48 Personen ihre Arbeit in gemeinnützigen Einrichtungen aufgenommen. Die Arbeitslosenquote des Ortes konnte von Mitte Januar bis Mitte März 2007 von 8,4 % auf 5 % reduziert werden.

Weitere Projekte sind zur Jahresmitte im Bezirk der Agentur für Arbeit Sangerhausen sowie in der Stadt Schmölln (Thüringen) geplant. Danach sollen zwei Städte im Landkreis Mansfeld-Südharz sowie eine Stadt im Landkreis Aschersleben-Staßfurt folgen.

4 Kommentar

Das Modell der „Bürgerarbeit“ ist nicht wirklich neu. Bereits zwischen 1995 und 2002 wurde Ähnliches in einem Leipziger städtischen Eigenbetrieb praktiziert – damals mit

bis zu 8.000 ABM-Beschäftigten.¹ Anders als damals geht es beim Modell „Bürgerarbeit“ jedoch um dauerhafte Beschäftigungsangebote². Allein aus diesem Grund scheint eine Übertragung des Modells auf größere Einheiten mit weitaus höheren Arbeitslosenzahlen kaum möglich.

Sicher ist manche/r der Betroffenen froh darüber, nach vielen Jahren der Arbeitslosigkeit endlich eine Möglichkeit zu bezahlter Arbeit zu haben, gebraucht zu werden und soziale Anerkennung zu erfahren. In einer Vielzahl von Presseberichten wird dies deutlich. Verständlich ist auch, dass es keineswegs als Nachteil angesehen wird, wenn bislang durch die Kommune nicht bezahlbare sinnvolle Aufgaben nun durch die Bürgerarbeiter/innen erledigt werden können.

Dennoch: Was oberflächlich betrachtet als innovative arbeitsmarktpolitische Lösung erscheinen mag, ist mit erheblichen **Problemen** behaftet.

- Charakter der Arbeitsangebote: Das Angebot von Bürgerarbeit kann nur unter Inkaufnahme von Sanktionen abgelehnt werden und dient ausdrücklich (auch) dem Ziel, die Arbeitslosenstatistik zu bereinigen. Bürgerarbeit wird explizit als „angemessene Gegenleistung“ für die Gesellschaft interpretiert, ein Leistungsbezug ohne „Gegenleistung“ damit implizit nicht akzeptiert. Dies sind denkbar schlechte Voraussetzungen für eine den Bedürfnissen und Voraussetzungen der Betroffenen entsprechende arbeitsmarktpolitische Unterstützung. Es stellt sich die Frage, ob es überzeugend ist, mit der wiedergewonnenen Würde der Menschen zu argumentieren, wenn es sich faktisch um verpflichtende Arbeitsangebote handelt³. Darüber hinaus darf bezweifelt werden, dass es unter den Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit – noch dazu in einer derart kleinen Stadt -

¹ Damals konnte die Stadt über die befristete sozialversicherungspflichtige ABM-Beschäftigung ehemalige Sozialhilfeempfänger/innen nach Abschluss der Maßnahmen an die Arbeitslosenversicherung abgeben.

² Übergänge aus dem Grundsicherungs- in das Arbeitslosenversicherungssystem sind zudem aufgrund fehlender Sozialversicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung nicht möglich.

³ Diese werden gelegentlich auch als Workfare oder Zwangsarbeit bezeichnet.

wirklich möglich ist, ALLEN Arbeitslosen ein auf die individuelle Situation zugeschnittenes Angebot unterbreiten zu können.

- Beschäftigungsfähigkeit: Dass tatsächlich „Erwerbsfähigkeit und die beruflichen Qualifikationen der Arbeitnehmer (...) langfristig erhalten“ werden und „die Bürgerarbeiter (...) nicht an Fähigkeiten, Kompetenzen und Arbeitsmotivation (verlieren), sondern (...) ihr Wissen in ihrem bisherigen oder ähnlichen Berufsumfeld (erweitern)“, darf bezweifelt werden. Dagegen spricht, dass ALLEN Betroffenen Angebote unterbreitet werden, gleichzeitig aber nur ein enges Spektrum an Arbeiten in Frage kommt und außerdem begleitende Qualifizierung nicht vorgesehen ist. Auch die Art der Tätigkeiten (älteren Menschen die Zeitung vorlesen und zu kulturellen Veranstaltungen begleiten, Müll von der Straße fegen, welke Blätter unter Sträuchern wegkratzen, Brote belegen für Vereinsfeste, eine Ortschronik schreiben u. ä.) lassen Zweifel aufkommen. Zudem dürfte ein größerer Teil der Arbeitslosen für diese Tätigkeit deutlich überqualifiziert sein.

Es stellt sich somit die Frage, ob und wie die Bürgerarbeit die Beschäftigungsfähigkeit tatsächlich verbessern und Wege in ungeforderte Beschäftigung weisen kann und soll, d. h. ein Verlassen der Tätigkeiten mit niedrigen Entgelten und geringen Qualifikationsanforderungen überhaupt angestrebt wird. Ein „Parken“ der Arbeitslosen in Nischen widerspricht den traditionellen Grundsätzen und Zielen arbeitsmarktpolitischer Intervention.

- Entgelte: Das Konzept geht von der Voraussetzung aus, dass die geförderte Arbeit *nicht teurer sein darf* als die ansonsten zu finanzierende Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld und Aufwandsentschädigung). Aus diesem Grund sind nur extrem niedrige Entgelte vorgesehen. Durch die daraus resultierende Diskrepanz zwischen der Entlohnung (tariflicher) regulärer Beschäftigung und Bürgerarbeit ist das Risiko der Verdrängung regulärer Arbeit hoch. Die Betroffenen erhalten bei vollzeitnaher Tätigkeit letztlich nicht mehr Geld, als sie auch ohne Bürgerarbeit als Leistungsbeziehende nach SGB II erhalten hätten, woraus sich Legitimationsprobleme ergeben.
- Finanzierung: Die Bürgerarbeit ist als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung definiert und (mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung) auch praktiziert und insofern eine Alternative zur Arbeitslosigkeit. Gleichwohl bleibt sie aber eine arbeitsmarktpolitisch geförderte Form der Beschäftigung und weist demzufolge

nicht über das System hinaus. Gerade weil es an zielgerichteten Aktivitäten (z. B. begleitende Qualifizierung) fehlt, die auf die Gestaltung von Übergängen in ungeforderte Beschäftigung gerichtet sind, dürfte die Abhängigkeit von Eingliederungsmitteln (welcher Art auch immer) bestehen bleiben.

Die bisherigen Ergebnisse verweisen zudem auf **offene Fragen**: So bleibt unklar, warum eine relevante Zahl von Arbeitslosen sich aus dem Leistungsbezug verabschiedete oder die Angebote ablehnte. Dies kann durch tatsächlich neu gefundene Alternativen begründet sein. Denkbar sind jedoch auch andere Varianten: bisher nicht gemeldete bezahlte Tätigkeiten parallel zum Leistungsbezug (Schwarzarbeit) oder aber Verzicht auf Leistungen trotz weiter bestehender Bedürftigkeit.

Das Modellprojekt wird „durch eine wissenschaftliche Evaluation von neutraler Stelle“ begleitet. Man darf gespannt sein, zu welchen Ergebnissen das Zentrum für Sozialforschung Halle, das mit der Evaluation beauftragt ist, kommen wird.

5 Zum Weiterlesen

Bundesagentur für Arbeit. Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen (2007): Bürgerarbeit. Modellprojekt. Download: <http://www.arbeitsagentur.de/RD-SAT/RD-SAT/A04-Vermittlung/Allgemein/pdf/Image-Broschuere-Buergerarbeit-pdf.pdf>

Informationen der BA zur Bürgerarbeit im Internet: www.buergerarbeit-info.de