



**Drei Jahre SGB II:
Was können wir wissen? Was sollen wir tun? Was dürfen wir hoffen?
Tagung vom 10. bis 12. Dezember 2007**

**Bürgerarbeit in Sachsen-Anhalt und Thüringen – der Modellversuch in Bad
Schmiedeberg**

**Von Dr. Christine Steiner & Dr. Friedrich Hauss
Zentrum für Sozialforschung Halle**

Bürgerarbeit in Sachsen-Anhalt und Thüringen - der Modellversuch in Bad Schmiedeberg

Friedrich Hauss & Christine Steiner

Manuskript des Vortrages auf der Tagung

„Drei Jahre SGB II: Was können wir wissen? Was sollen wir tun? Was dürfen wir hoffen?“
veranstaltet vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und der Evangelischen
Akademie Loccum

in Loccum vom 10. bis 12. Dezember 2007

Dr. Friedrich Hauss
braintools
Leistikowstr. 21
15732 Eichwalde
030-612 34 73
braintools@t-online.de

Dr. Christine Steiner
Zentrum für Sozialforschung Halle (zsh) e.V.
an der Martin-Luther-Universität Halle/Wittenberg
Emil-Abderhalden-Str. 6
06108 Halle (Saale)
0345 – 5526617
steiner@zsh.uni-halle.de

Das Thema Bürgerarbeit war in den vergangenen Jahren öfter im Gespräch. Die öffentliche Förderung ehrenamtlicher Arbeit wurde nicht zuletzt durch Ulrich Beck und die "Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen" popularisiert (u.a. Beck 1997). Das Spektrum diesbezüglicher Vorschläge gilt inzwischen als mannigfaltig und schillernd (Erlinghagen 2001:33). Das Konzept, das den seit Ende des Jahres 2006 in Sachsen- Anhalt und Thüringen laufenden Bürgerarbeitsprojekten zu Grunde liegt, dürfte diesem Spektrum noch einen weiteren Aspekt hinzufügen. Schon allein aus diesem Grund sollen an dieser Stelle zunächst die konzeptionellen Überlegungen der Projektinitiatoren, der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit und dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt, knapp skizziert werden.

Ausgangspunkt des Konzeptes ist die Überzeugung der Initiatoren, dass selbst bei günstiger konjunktureller Entwicklung „eine große Zahl an Arbeitssuchenden nicht mehr in den Arbeitsmarkt einmünden wird.“ (Bundesagentur 2007:4) Aus diesem Grund müssten neue Wege der Sozial- und Arbeitsintegration erprobt werden (ebd.). Bürgerarbeit soll ein solcher neuer Weg sein, und zwar sowohl in Hinblick auf die Art und Weise, wie der Personenkreis der bisher auf dem Arbeitsmarkt weitgehend Chancenlosen ermittelt wird, als auch in Bezug auf die Tätigkeit, die die Langzeitarbeitslosen ausüben.

So durchlaufen im Bad Schmiedeberger Versuch, den wir eingehend untersuchen¹, alle Arbeitslosen (einschließlich der Nichtleistungsbezieher) ein so genanntes vierstufiges Vermittlungs- bzw. Auswahlverfahren. Im Anschluss an eine ausführliche Beratung (1. Stufe) hat vor allem die Vermittlung in Beschäftigung bzw. in Qualifizierungsmaßnahmen (2. und 3. Stufe) Vorrang. Erst, wenn geförderte und ungeforderte Maßnahmen nicht zum gewünschten Ziel führen, wird Bürgerarbeit angeboten (4. Stufe).

Infrage kommenden Personen wird dann eine Tätigkeit im so genannten Non-Profit-Bereich angeboten. Gemäß der Maxime der Initiatoren, „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ zu finanzieren, handelt es sich dabei um ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis (ohne Beiträge zur Arbeitslosenversicherung) mit einem Beschäftigungsumfang von 30 Wochenstunden. In Abhängigkeit von den jeweiligen Qualifikationsanforderungen der Bürgerarbeitsstelle werden die Tätigkeiten mit einem Bruttoverdienst zwischen 675 und 975 € vergütet. Die Finanzierung soll durch eine Kombination der so genannten aktiven und passiven Mittel erfolgen, d.h. aus den Mitteln der aktiven Arbeitsförderung und den Mitteln zur Sicherung des Lebensunterhaltes. Aufgrund der geltenden gesetzlichen Regelungen war dies für den Versuch in Bad Schmiedeberg jedoch nicht möglich. Wie für alle geförderten Beschäftigungen gilt auch für Bürgerarbeit das Gebot der Zusätzlichkeit. Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte sollen durch eine Reihe von Steuerungs- und Kontrollmechanismen weitgehend ausgeschlossen werden.

Mit den aktuellen Bürgerarbeits-Versuchen in Sachsen-Anhalt und Thüringen werden eine Reihe von Zielen verfolgt: Vom vierstufigen Auswahlverfahren versprechen sich die Initiatoren nicht nur eine aktualisierte Einschätzung bzw. Neubewertung der Arbeitslosen; Bürgerarbeit soll auch als Test für die Arbeitsbereitschaft von Leistungsempfängern und als Mittel zur Bekämpfung von Schwarzarbeit dienen. Weiterhin sollen die Versuche den Nachweis erbringen, dass entsprechende Stellen im so genannten Dritten Sektor in ausreichendem Maß akquiriert werden können. Wie von ähnlichen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten so erhofft man sich auch von Bürgerarbeit die soziale Stabilisierung und die (Wieder-)Heranführung Langzeitarbeitsloser an den Arbeitsmarkt. Schließlich soll auch der Nachweis erbracht werden, dass ein solches Vorhaben durch die vorgesehene Mittelkombination sowie Einsparungen beim Vermittlungs- und Auswahlprozess kostenneutral zu finanzieren ist.

1 Das Zentrum für Sozialforschung Halle (zsh) evaluiert den Bad Schmiedeberger Versuch seit Anfang 2007. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Implementierung und Etablierung des Modellversuches in Bad Schmiedeberg. Darüber hinaus wird vom zsh die Effizienz des Vorhabens analysiert.

Die Ergebnisse unserer ersten Feldphase im Frühjahr 2007 und unsere ersten, noch wenig systematischen Eindrücke der zweiten Erhebungsrunde im Herbst 2007 zeigen unserer Ansicht nach sehr deutlich, dass die Möglichkeit, Langzeitarbeitslose in Bürgerarbeit zu vermitteln und Bürgerarbeit als Prozess durchzuführen, nicht nur von der Dynamik des ersten, in der Regel regionalen Arbeitsmarktes und der Anzahl und Art örtlicher Non-Profit-Organisationen, sondern vor allem von der prinzipiellen Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit aller regionalen Akteure, einschließlich der Arbeitslosen abhängt. Wichtig ist dabei insbesondere auch die Bereitschaft der regionalen Agentur und der Arge, von hierarchisch-bürokratischen Verwaltungsroutinen partiell abzuweichen.

Mit anderen Worten: Was Bürgerarbeit konkret ist bzw. sein kann hängt wesentlich davon ab, welche sachlichen und sozialen Kooperationsformen die einbezogenen Akteure auszuhandeln in der Lage sind. Die Möglichkeiten für Bürgerarbeit werden sich daher von Region zu Region unterschiedlich gestalten. Wir möchten diese Überlegung anhand einiger ausgewählter Ergebnisse verdeutlichen.

Wie bereits erwähnt, besteht eines der Ziele des Bad Schmiedeberger Versuches darin, den Nachweis zu erbringen, dass entsprechende Einsatzstellen in ausreichendem Maße erschlossen werden können. Zwar kann eine regionale Agentur/Arge sehr klare Vorstellungen über projektkonforme Tätigkeiten und Einsatzstellen entwickeln, gleichwohl wird sie dann nicht in der Lage sein, über den *konkreten Umfang* projektkonformer Stellen völlig autonom zu entscheiden, wenn sie regionale bzw. in diesem Fall örtliche Non-Profit-Organisationen einbezieht. Hier ist sie auf deren prinzipielle Kooperationsbereitschaft angewiesen. In Bad Schmiedeberg zeigte sich, dass eine solche Kooperationsbereitschaft nur dann gegeben ist, wenn der Einsatz von Bürgerarbeitern die Funktionsfähigkeit der Organisation nicht beeinträchtigt und/oder ein entsprechender Nutzen für die Einsatzstellen erkennbar wird. Ausgesprochen sozialmoralische Motive spielten seitens der einbezogenen Organisationen nur eine untergeordnete Rolle.

Sowohl der Umfang als auch die Art der Stellen müssen also mehr oder minder intensiv ausgehandelt werden. Im Bad Schmiedeberger Versuch beauftragte die regionale Agentur/Arge zwei Träger mit der Akquisition entsprechender Stellen. Die Aufgabe der Träger bestand vor allem darin, die Teilnahmebereitschaft potenzieller Einsatzstellen zu sichern und gemeinsam mit ihnen entsprechende Einsatzvorschläge zu entwickeln. Über die Projektkonformität entschied dann die Agentur/Arge, konnte dabei jedoch die Interessen und funktionalen Erfordernisse der Träger und Non-Profit-Einrichtung nicht außer Acht lassen. Die Interessen der beteiligten Akteure müssen im Zuge dieses Aushandlungsprozesses zur Deckung gebracht werden. Dies erscheint dann insbesondere für die Vertreter der Einsatzstellen - trotz der Vermittlung durch die Träger und der in den Einsatzstellen vorhandenen Erfahrung im Umgang und im Einsatz mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten - häufig als langwierige, widersprüchliche oder auch ineffiziente Angelegenheit.

Immerhin gelang es, insgesamt 126 projektkonforme Stellen zu erschließen. Das ist für eine kleine Kommune wie Bad Schmiedeberg durchaus beachtlich. Soll jedoch auch jenseits der Erstbesetzung der Bürgerarbeitsstellen an den verabredeten Anforderungen festgehalten werden, dürfte das Potenzial an diesbezüglichen Stellen mehr oder minder ausgeschöpft sein. Im Frühjahr zeichnete sich bei den am Projekt beteiligten Einsatzstellen nur ein vergleichsweise geringer mittelfristiger Zusatzbedarf von rund 16 zusätzlichen Bürgerarbeitsplätzen ab.

Die aktuell am Versuch beteiligten Einsatzstellen sind hinsichtlich ihrer Organisationsstruktur sehr unterschiedlich. Der größte Teil der Stellen konnte bei betriebsförmig verfassten Einsatzstellen (Einrichtungen der Alten- und Krankenpflege, Schulen, Kindertagesstätten etc.) erschlossen werden. Sie verfügen in der Regel über reguläre Beschäftigte und über Formen der Mitarbeitervertretung. Des Weiteren findet Bürgerarbeit in gemeinnützigen Vereinen statt, die im Unterschied zu Letztgenannten nur im Ausnahmefall Hauptamtliche bzw. regulär Beschäftigte hatten. Schließlich werden Bürgerarbeiter auch in kommunal ausgerichteten Projekten beschäftigt.

Charakteristisch für diese Projekte ist, dass sie keinerlei Anbindung an Unternehmen bzw. Vereine haben. Ihre Zuordnung zum kommunalen Bereich resultiert aus ihrer Aufgabenstellung, aus dem Arbeitsort, der in der Regel durch die Kommune gestellt wird, sowie aus der Betreuung vor Ort, die sowohl durch die Mitarbeiter der eigens für das Modellvorhaben eingerichteten Projektmanagementstelle als auch durch Vertreter der Kommune erfolgt.

Wie bereits erwähnt, ist die Identifizierung des für Bürgerarbeit in Frage kommenden Personenkreises ein zentrales Moment des Versuches. Die Auswahl der potenziellen Kandidaten erfolgte seitens regionalen Agentur/Arge. Angesichts der eingangs vorgestellten Konzeption ist es wenig überraschend, dass die Personen, die eine Bürgerarbeitstätigkeit aufnahmen, zuvor vergleichsweise lange arbeitslos waren. Dies betrifft nicht nur die letzte Arbeitslosigkeitsepisode. In der Regel verfügen Bürgerarbeiter über recht brüchige Erwerbsbiografien. Für den überwiegenden Teil der einbezogenen Personen waren die letzten 10 Jahre durch wiederholte Arbeitslosigkeitsphasen geprägt. Die Hälfte der Bürgerarbeiter gab darüber hinaus an, dass die letzte Beschäftigung mit öffentlichen Mitteln gefördert wurde (ABM, SAM, BSI oder auch Ein-Euro-Job).

Gleichwohl sprechen unsere Befunde auch dafür, dass sich die 105 Bürgerarbeiter sowohl in sozialer als auch in fachlicher Hinsicht durch ein recht hohes Maß an Employability auszeichnen. So gelangten Ältere und Frauen bzw. ältere Frauen überdurchschnittlich häufig in Bürgerarbeitstätigkeiten. Da erfahrungsgemäß Frauen (aber auch Ältere) weniger von den gefürchteten sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit betroffen sind als Männer (bzw. Jüngere), kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei den Bürgerarbeitern um einen sozial vergleichsweise stabilen Personenkreis handelt. Darüber hinaus sind bis auf wenige Ausnahmen Ostdeutsche im Projekt vertreten. Sie verfügen in der Regel über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Diese Ausbildung mag aktuell kaum marktgängig sein, in der Bürgerarbeit kann jedoch auf entsprechende Fähigkeiten unmittelbar zurückgegriffen werden. Hinzu kommt, dass Personen, die zuvor Tätigkeiten im Sozial- und Gesundheitsbereich ausübten oder in Lager- und Transporttätigkeiten beschäftigt waren, überproportional häufig in Bürgerarbeit gelangten und auch insofern projektrelevante Arbeitserfahrungen mitbrachten.

Dies spricht nun für einen gewissen Creaming-Effekt („Rosinenpicken“), der für die Funktionsfähigkeit des Versuches durchaus von Bedeutung ist und offensichtlich von einigen Akteuren intendiert war. Sowohl seitens der Agentur/Arge als auch die Einsatzstellen gab es Grenzen der Zuweisung bzw. der Einstellung. So stellten die Vermittlungskräfte der Agentur/Arge durchaus in Rechnung, dass Kandidaten bestimmte Anforderungen zu erfüllen haben. Die Vertreter der Einsatzstellen gaben an, dass Bürgerarbeiter über gewisse soziale Kompetenzen (Vertrauenswürdigkeit, Integrationsfähigkeit) verfügen müssen; Alkoholkonsum und Arbeitsbummelei galten als absolute Ausschlussmomente. Darüber hinaus sollten die Kandidaten qualifikatorische Mindestvoraussetzungen mitbringen. Trafen diese Kriterien nicht zu, lehnten zumindest einige Einsatzstellen den betreffenden Kandidaten ab. Der größte Teil der 19² nicht zustande gekommenen Bürgerarbeitsverhältnisse geht auf solche Ablehnungen seitens der Einsatzstellenleitung zurück. Das heißt aber auch: Personen mit ausgeprägten Vermittlungshemmnissen kamen kaum in den Vorzug von Bürgerarbeit.

Solche Handlungsspielräume gab es für die Arbeitslosen, denen ein Angebot für eine Bürgerarbeitstätigkeit gemacht wurde, nur in sehr begrenztem und eher zufälligem Umfang. So konnte insbesondere zu Beginn der Vermittlungen in Bürgerarbeit unter den zur Verfügung stehenden Stellen gewählt werden; auch ein Wechsel zwischen verschiedenen Einsatzstellen war möglich. Diese sehr begrenzten Möglichkeiten für die einbezogenen Arbeitslosen kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Bürgerarbeit für sie insbesondere Eines ist: ein durchaus

2 Zwei Personen waren bereits zum Zeitpunkt der Erstbefragung im März/April 2007 aus Bürgerarbeit ausgeschieden.

interessantes Angebot. Zwangsmomente, ein instrumenteller oder auch nur skeptischer Umgang wie anderenorts beobachtet (Mizen 1998:6f.) wurden eher selten berichtet bzw. waren selten zu verzeichnen. So gab mehr als jeder vierte befragte Bürgerarbeiter an, sich selbst bei der Agentur/Arge um eine entsprechende Stelle bemüht bzw. selbst Vorschläge für mögliche Arbeiten gemacht zu haben. Gleichwohl fiel auf, dass das Potenzial einer solchen „Mitarbeit“ seitens der beteiligten regionalen Akteure, insbesondere der seitens der Agentur/Arge kaum gewürdigt bzw. im Rahmen des Versuches produktiv genutzt wurde.

Bleibt die Frage, was Bürgerarbeit insbesondere für die Betroffenen zu einem interessanten Angebot macht? Zu nennen sind hier zunächst einmal die durchaus zu verzeichnenden finanziellen Verbesserungen, die insbesondere für die einbezogenen Nichtleistungsbezieher ein recht starkes Motive zur Bürgerarbeitsaufnahme darstellten. Allerdings konzentrieren sich die am häufigsten aufgerufenen Gründe auf Momente sozialer Teilhabe. „Endlich wieder in Arbeit zu sein“ wurde immerhin von 84 Prozent der der Bürgerarbeiter als Grund angegeben, Bürgerarbeit angenommen zu haben. Die starke Ausrichtung der Bürgerarbeit auf soziale Tätigkeiten und die vergleichsweise große Nähe zu „richtigen“ Arbeitsverhältnissen“, die für viele im Aushändigen eines Arbeitsvertrag zum Ausdruck kam, gab zudem einem vergleichsweise großen Teil der Bürgerarbeiter das Gefühl, wieder ein geschätztes Mitglied der Gesellschaft zu sein („fühle mich gebraucht“, „tue etwas Sinnvolles“). Das Interessante daran ist, dass dieses Gefühl sozialer Teilhabe weniger dem Umstand geschuldet zu sein scheint, eine wie auch immer geartete Tätigkeit auszuüben, sondern eine „richtige“, d.h. regulärer Erwerbsarbeit sehr ähnliche Arbeit zu haben.

Uns ist in diesem Zusammenhang wichtig, darauf aufmerksam zu machen, dass es hier nicht nur um die Verbesserung der individuellen Zufriedenheit der Bürgerarbeiter, also um „Wohlfühleffekte“ geht. Das Verfügen über einen Arbeitsvertrag, das Zahlen von Sozialversicherungsbeiträgen, aber auch die simulierte Normalität des Arbeitsalltages stattet Bürgerarbeiter mit den symbolischen Ressourcen aus, die sie in die Lage zum einen in die Lage versetzen, ihren bisherigen Lebensselbstverständlichkeit alltagspraktisch fortsetzen zu können. Zum einen können sie sich dadurch von anderen Langzeitarbeitsuchenden abgrenzen. Solche Distanzierungen beziehen sich zum Beispiel auf die 1€-Jobber („Arbeitsbrigaden“), aber auch auf diejenigen, die aus welchen Gründen „nicht arbeiten“ und mit der in DDR gebräuchlichen Bezeichnung der „Asozialität“ belegt werden. Karsten Keller interpretiert solche Abgrenzungen und latenten Konflikte als Elemente eines „Kampfes um Respektabilität“ (Keller 2005:104ff.). Dabei besteht das umkämpfte Gut in einer legitimen und sozial integrierbaren Lebensweise (ebd.). Solche Statuskämpfe brechen in Ostdeutschland vor allem in den einstmals anerkannten Arbeitermilieus auf.

Und sie wirken auch unmittelbar in die kommunale Öffentlichkeit zurück. Alle am Projekt Beteiligten, die Ortsansässigen, die Bürgerarbeiter, die Vertreter der Einsatzstellen und der Stadt, verwiesen in den Gesprächen auf das gespaltene Echo, dass das Projekt unter den Einwohner auslöse: Obwohl das Projekt durchaus begrüßt wird und sich vor allem die Überzeugung der Initiatoren, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu fördern, breiter Zustimmung erfreut, wird in einem Ort, in dem Brutto-Löhne von rund 800 € auch für reguläre Arbeit durchaus keine Seltenheit sind, die vergleichsweise anspruchsarme aber doch recht gut bezahlte Bürgerarbeitstätigkeit eher skeptisch gesehen, und dies nicht nur bzw. noch nicht einmal in erster Linie von Unternehmern bzw. Gewerbetreibenden.

Solcher Wirkungen wurden nicht mit dem Projekt intendiert. Sie machen jedoch ebenso wie die mehr oder minder notwendigen oder schlicht genutzten Handlungsspielräume der beteiligten Akteure bei der Implementierung des Projektes deutlich, dass insbesondere dann, wenn Bürgerarbeit als dauerhaftes Instrument eingerichtet werden soll, regional effektive, flexible und vergleichsweise dauerhafte Vermittlungs- und Aushandlungsformen etabliert werden müssen. Unser Eindruck ist, dass die Kontakt- und Kontrolldichte nach einer arbeitsintensiven

Einführungsphase deutlich nachgelassen hatten und bisher kaum die Gelegenheit genutzt wurde, die bisherigen durchaus auch konflikträchtigen Erfahrungen zu reflektieren und produktiv aufzuarbeiten.

Literatur

Beck, Ulrich (1997): Erwerbsarbeit durch Bürgerarbeit ergänzen. In: Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, S. 146 - 168

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2007): Qualitätssiegel Bürgerarbeit. Halle, S. 4

Erlinghagen, Marcel (2001): Die sozialen Risiken der "Neuen Ehrenamtlichkeit". Zur Zukunft des Ehrenamtes am Beispiel der "Bürgerarbeit". Aus Politik und Zeitgeschichte B25 - 26/2001, S. 33 - 38

Keller, Carsten (2005): Leben im Plattenbau zur Dynamik sozialer Ausgrenzung. Campus: Frankfurt a.M. / New York

Mizen, Phil (1998): „Work-welfare“ and the regulation of the poor: The Pessimism of post-structuralism. In: Capital & Class, Summer 1998