

Erwiderung auf die Kritik von Ulf Rosner:

„IAB-Zahlen zeigen: Modellprojekt Bürgerarbeit erfolgreich – Zweifel an Methodik und Ergebnissen des IAB-Forschungsberichts Nr. 14/2007 angebracht“

In seiner Kritik auf den IAB-Forschungsbericht Nr. 14/2007 mit dem Titel „Modellversuch Bürgerarbeit – Zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt“ äußert der Verfasser Ulf Rosner Zweifel an den Ergebnissen des Berichts und zieht die Schlussfolgerung des Autorenteam in Zweifel, dass Bürgerarbeit das Ziel der Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt weitgehend verfehlt habe. Insbesondere verweist Rosner auf methodische Zweifel an der Untersuchung.

Im Folgenden sollen die von Rosner geäußerten Kritikpunkte nochmals aufgegriffen und erläutert werden, um zu zeigen, dass sie unberechtigt sind.

1. Beschränkung der Untersuchung auf Teilaspekte

Das Konzept der Bürgerarbeit sieht ein vierstufiges Vorgehen vor, das umfangreich expliziert und dokumentiert wurde und in logischer Reihenfolge ablaufen soll.¹ Die ersten drei Stufen sehen Elemente vor, die zum Kerngeschäft von Arbeitsagenturen gezählt werden können, nämlich eine umfangreiche Sichtung und Einordnung des Arbeitslosenbestandes zu Kundengruppen („Profiling“), Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt bei Personen, bei denen dies möglich erscheint sowie die Anwendung von Fördermaßnahmen für Kunden mit Vermittlungshemmnissen. Bürgerarbeit im engeren Sinne greift erst dann, wenn die ersten drei Stufen nicht zur Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt geführt haben.

Rosner kritisiert, dass sich die IAB-Untersuchung auf die ersten drei Stufen beschränke und „andere Aspekte des Modellprojekts, die zum Teil wesentliche Bestandteile darstellen oder von Bedeutung für die staatliche Planung sind“ (Rosner 2008, S. 1) unberücksichtigt lasse, nämlich insbesondere Auswirkungen von Bürger-

¹Die für den Arbeitsmarktbezirk Wittenberg zuständige Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit hat zur genauen Darstellung des Konzepts folgende Publikationen herausgegeben, auf die auch im Forschungsbericht hingewiesen wird:

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2007a): Modellprojekt Bürgerarbeit, Halle, Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen. Projektgruppe Bürgerarbeit.

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2007b): Qualitätssiegel Bürgerarbeit. Halle, Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen. Projektgruppe Bürgerarbeit.

arbeit auf das psychosoziale Wohlbefinden und die materielle Lage von Arbeitslosen, auf das Gemeinwesen oder auf Schwarzarbeit.

Dies ist korrekt, jedoch war es nie das Ziel des Forschungsberichtes, diese Fragen zu beantworten, da die vierte Stufe von Bürgerarbeit bereits vom Zentrum für Sozialforschung Halle evaluiert wird. Dies wird im Forschungsbericht *explizit* kenntlich gemacht; die Autoren schreiben hierzu: „Dagegen beschäftigt sich die hier vorgelegte Studie mit den ersten drei Stufen des Modellversuchs und stellt die Frage, was genau in diesen drei Stufen mit den Arbeitslosen passiert ist und ob sich im Modellverlauf quantitative Veränderungen beim Verbleib der Arbeitslosen ergeben haben“ (I-AB-Forschungsbericht, S. 6). Eine Untersuchung der von Rosner genannten Sachverhalte wurde von uns von vornherein nicht angestrebt.

2. Workfare und sinnstiftende Beschäftigung als unvereinbare Gegensätze

a) Theoretische Unvereinbarkeit der Konzepte

Rosner kritisiert die von den Autoren vorgenommene Einordnung von Bürgerarbeit in den arbeitsmarktpolitischen Kontext. Der „spezifische und innovative Aspekt der Bürgerarbeit – die Verknüpfung von sinnvoller Tätigkeit mit Aktivierung bzw. Abschreckung“ (Rosner, S. 2) werde unzureichend gewürdigt und in ihrer Wirkung ex ante angezweifelt.

Die ersten drei Stufen des Modellprojekts – konsequent angewandt – enthalten Elemente des Konzeptes Workfare. Durch konkrete Maßnahmen der Aktivierung sollen registrierte, aber zu wenig konzessionsbereite oder arbeitsunwillige („unechte“) Arbeitslose dazu bewogen werden, aus dem Leistungsbezug auszuschneiden. Zu einem konsequenten Workfare-Ansatz gehört in der letzten Stufe immer auch öffentlich geförderte Beschäftigung. Diese dient als vorübergehendes Auffangbecken für solche Personen, die im Übergang keine Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt gefunden haben, aber eine Gegenleistung für den erhaltenen Transfer erbringen sollen. Langfristig, so die Vorstellung der Workfare-Konzepte von ifo oder IZA, sollten solche Beschäftigungsverhältnisse aber nicht oder nur in geringem Umfang notwendig sein, weil genug Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt entsteht. In Workfare-Konzepten ist öffentliche Beschäftigung auf Dauer also nicht angelegt. Demgegenüber steht das Konzept des „Sozialen Arbeitsmarkts“, bei dem davon ausgegangen wird, dass es Personen gibt, die auch bei sinkendem Lohn(anspruch) auf Dauer nicht in den regulären Arbeitsmarkt integriert werden können. Für diese sollen dauerhafte

öffentliche Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden, die gesellschaftliche Teilhabe sichern und deshalb identitäts- und sinnstiftend angelegt sein sollen. Ziel und Art der öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisse unterscheiden sich also in den beiden Konzepten diametral. Das Modellprojekt Bürgerarbeit versucht in der vierten Stufe, identitäts- bzw. sinnstiftende Tätigkeit im Sinne eines „Sozialen Arbeitsmarktes“ und „Workfare“ zu verbinden, indem Bürgerarbeit einerseits als Gegenleistung für empfangene Transferzahlungen begriffen wird, den am ersten Arbeitsmarkt chancenlosen, aber arbeitswilligen Arbeitslosen andererseits sinnstiftende Beschäftigung vermitteln soll. Wie genau diese Vereinbarkeit entgegen gesetzter Zielsetzungen erreicht werden soll, bleibt jedoch letztlich unklar.

b) Empirische Belege für aktivierende Wirkung

Den von ihm behaupteten abschreckenden Effekt von Bürgerarbeit versucht Rosner anhand einer alternativen Darstellung der sonstigen Abgänge aus Arbeitslosigkeit zu zeigen. Problematisch an der Darstellung ist zunächst der kurze Zeitraum, der grafisch festgehalten ist. Im IAB-Bericht sind die Abgangsraten ab Februar 2005 dargestellt, da zum 1. Januar 2005 das SGB II neu eingeführt wurde.

Nur bei längerfristiger Betrachtung der Abgänge sind seriöse Aussagen über Veränderungen möglich. Zudem dürfte die „deutliche Zunahme“ (Rosner, S. 3) der sonstigen Abgänge aus Arbeitslosigkeit, die Rosner sieht, statistisch nicht signifikant sein. Berechnet man den Durchschnitt und die Standardabweichung der sonstigen Abgänge über die betrachteten Monate Januar 2005 bis Juli 2007 hinweg, wird die geringe statistische Belastbarkeit der Aussagen unmittelbar deutlich. Verwendet man die doppelte Standardabweichung als ungefähres Maß für Signifikanz, wird klar, dass die Aktivierung die sonstigen Abgänge nicht in statistisch signifikantem Umfang erhöht hat.

Darüber hinaus geht das Autorenteam bei der Berechnung von *Abgangsraten* aus, während Rosner die absolute Zahl an Abgängen verwendet. Erstere Vorgehensweise hat den Vorteil, dass die Zahl von Abgängen in einen anderen Status *pro 100 Arbeitslose* sichtbar wird und nicht mehr von Niveaueffekten abhängig ist. Beispielsweise verringert eine hohe absolute Zahl von Abgängen mittelfristig den Bestand an Arbeitslosen, so dass auch die absoluten Abgänge wieder sinken können, obwohl möglicherweise die *Abgangsrate* erfolgreich dauerhaft erhöht wurde. Durch unser Vorgehen wird transparent, dass in Bad Schmiedeberg die sonstigen Abgänge eben nicht

dauerhaft über denen der Vergleichsregionen liegen und der Abschreckungseffekt von Bürgerarbeit, sofern vorhanden, nur sehr gering ist.

Auch ändert die Argumentation Rosners nichts an der (von ihm nicht kritisierten) Darstellung der Abgänge in Maßnahmeteilnahme. Diese zeigt eindeutig auf, dass in Bad Schmiedeberg von September 2006 bis März 2007 mit einer Ausnahme eine deutlich höhere Zuweisung in Maßnahmen stattgefunden hat als in beiden Vergleichsregionen. Dieser Effekt bleibt auch dann bestehen, wenn man Rosners alternative Berechnungsmethode verwendet.

3. Statistischer Sondereffekt

Rosner behauptet, der in der Vergleichsagentur vorliegende statistische Sondereffekt relativiere die Erfolge des Modellversuchs Bürgerarbeit unverhältnismäßig stark, insbesondere bei den Abbildungen 4, 5 und 9 des Forschungsberichts.

In Abbildung 4 führt der Effekt dazu, dass die Arbeitslosenquote der Vergleichsagentur ab Januar 2006 auf einem niedrigeren Niveau, aber noch immer parallel zur Entwicklung in Wittenberg und – bis zum Beginn der Bürgerarbeit – auch parallel zu Bad Schmiedeberg verläuft. Wie das Autorenteam im Folgenden klar aufzeigt und u.a. durch Abbildung 11 grafisch veranschaulicht, ist der statistische Effekt sinkender Arbeitslosigkeit in Bad Schmiedeberg ein Resultat erhöhter Maßnahmezweisungen. Die Personen erscheinen nicht mehr als arbeitslos in der Statistik, allerdings nicht wegen erhöhter Vermittlung in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt.

In Abbildung 5 ist der statistische Sondereffekt im Januar 2006 deutlich sichtbar. Inwiefern dadurch allerdings die massiv gestiegene Maßnahmezweisung in Bad Schmiedeberg spätestens ab November 2006 zu Ungunsten Bad Schmiedeburgs verzerrt werden soll, bleibt ebenso rätselhaft wie unbeantwortet.

Lediglich für Abbildung 9 ist Rosners Einwand berechtigt, wie allerdings weiter oben aufgezeigt wurde, ist der angeblich durch Bürgerarbeit hervorgerufene erhöhte Abgang aus sonstigen Gründen nicht dauerhaft oder bemerkenswert hoch.

4. Angebliche Verfälschung der Ergebnisse durch die Wahl des Referenzmonats

Rosner kritisiert, dass die vom Autorenteam vorgenommene Indexierung von Zeitreihen auf den Januar 2005 als Referenzmonat die Ergebnisse zu Ungunsten Bad Schmiedebergs verfälsche und schlägt als geeigneten Zeitpunkt August oder September 2006 vor.

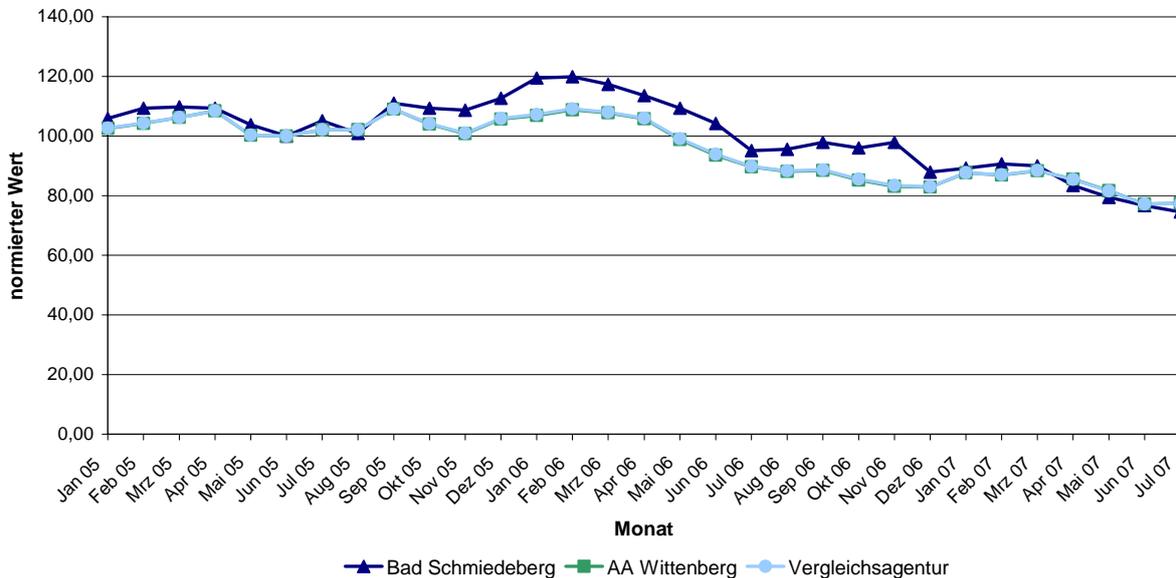
Zu dieser Kritik sind zwei Punkte anzumerken:

- a) Der Referenzmonat stellt deshalb einen geeigneten Bezugspunkt dar, weil die Einführung des SGB II zum 1. Januar 2005 stattfand. Vorhergehende Daten aus dem Jahr 2004 sind mit den nachfolgenden nur bedingt vergleichbar.
- b) Durch eine Indexierung, wie Rosner sie vornimmt, lassen sich faktisch beliebige Ergebnisse generieren. Dies ist durch ein simples Beispiel zu belegen: Wählt man als Indexierungszeitpunkt beispielsweise den Juni 2005, so schneidet Bad Schmiedeberg beim Ausmaß der Unterbeschäftigung sogar noch schlechter als Wittenberg und die Vergleichsagentur, deren Unterbeschäftigungsquoten fast exakt gleich verlaufen (siehe Abbildung 1).

Die Unterschiede in den Grafiken, die durch verschiedene Indexierungszeitpunkte hervorgerufen werden, sind ein Resultat der unterschiedlichen Quoten an verschiedenen Zeitpunkten. Der Unterschied der Quoten zum Indexierungszeitpunkt beeinflusst nicht unwesentlich den weiteren Verlauf der Zeitreihe! Letztlich ist aber eine Indexierung wie diese nur mit guten Gründen plausibel zu machen, aber kein unumstößlicher Tatbestand. Wie gezeigt werden konnte, lassen sich allerdings durch den Indexierungszeitpunkt die Ergebnisse in eine beliebige Richtung verändern.

Abbildung 1:

**Die Summe von Arbeitslosen und Personen in Beschäftigung
schaffenden Maßnahmen im Vergleich
(normierte Werte, Juni 2005 = 100)**



5. Bedingte Eignung der Vergleichsregion

Rosner kritisiert, die Vergleichsagentur sei aufgrund ihres deutlich niedrigeren Anteils an SGB II-Kunden (53,3% vs. 64,3%) nur bedingt mit Bad Schmiedeberg vergleichbar. Bad Schmiedeberg weist allerdings keine strukturellen Nachteile gegenüber dem Agenturbezirk Wittenberg auf und dennoch kaum höheren Vermittlungserfolge.

6. Problem geringer Fallzahlen

Rosner kritisiert die geringe statistische Belastbarkeit der Ergebnisse des IAB-Berichts wegen der kleinen Zahl an Arbeitslosen in Bad Schmiedeberg. Dieses Man-ko ist den Autoren bewusst, wie weiter oben bereits angedeutet wurde. Auf diesen Sachverhalt wird auch in den Erläuterungen zu den Abbildungen 7 und 9 hingewiesen (vgl. IAB-Forschungsbericht, S. 21f.). Das Problem geringer Fallzahlen gilt ebenso für die Einwände und Berechnungen von Rosner.

Rosners Einwand, dass wichtige Erfolge des Modellprojekts vom Autorenteam nicht erwähnt würden, wie beispielsweise „die Tatsache, dass sich die Arbeitslosigkeit in Bad Schmiedeberg nach dem Projektstart mehr als halbiert hat“ (Rosner, S. 5), ist nicht tragfähig. Sie werden sogar explizit von uns erläutert: „Zwar ist in allen drei Re- gionen die Arbeitslosigkeit gegenüber Anfang 2005 deutlich gesunken, in Bad

Schmiedeberg allerdings fast doppelt so stark wie in Wittenberg.“ Wie erläutert, ist dieser statistische Effekt vor allem auf erhöhte Maßnahmezuweisungen zurückzuführen.

Fazit

Wie durch die Widerlegung wesentlicher Punkte klar geworden sein sollte, ist die methodische Kritik an unserem Forschungsbericht unzutreffend. Dass der Zeitraum von zwei Monaten für konsequente Aktivierung möglicherweise zu kurz war, um nachhaltige Eingliederungseffekte zu erzielen, erwähnt das Autorenteam bereits im Forschungsbericht (vgl. IAB-Forschungsbericht, S. 36).