

Modellversuch Bürgerarbeit Zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt

*Christine Heinz, Christine Hense, Susanne Koch,
Christopher Osiander, Christian Sprenger*

Modellversuch Bürgerarbeit

Zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt

*Christine Heinz, Christine Hense, Susanne Koch,
Christopher Osiander und Christian Sprenger (IAB)*

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe, die den bisherigen „IAB-Werkstattbericht“ ablöst.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	4
1 Hintergrund und Fragestellung	5
2 Konzept und Kontext	6
2.1 Das Konzept im Einzelnen.....	6
2.2 Bürgerarbeit im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Diskussion: Workfare versus sozialer Arbeitsmarkt.....	8
3 Bürgerarbeit in Bad Schmiedeberg: Ausgangssituation und Vergleichsregionen	11
3.1 Beschäftigungsentwicklung	12
3.2 Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit	14
4 Befunde zum Verbleib der Arbeitslosen in Bad Schmiedeberg sechs Monate nach Projektstart.....	17
5 Intensivere Betreuung?	25
6 Implementationsaspekte	30
7 Fazit	34
Literatur.....	37

Abstract

Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um das Thema „mehr Beschäftigung für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer und Arbeitslose“ untersucht der Forschungsbericht die aktivierenden Wirkungen der ersten drei Stufen des Modellversuchs „Bürgerarbeit“. Dieser Modellversuch wurde von der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit (BA) Sachsen-Anhalt-Thüringen gemeinsam mit dem Land Sachsen-Anhalt entwickelt und zuerst in der Kurstadt Bad Schmiedeberg umgesetzt.

Das Konzept der Bürgerarbeit hat sowohl Elemente von „Workfare“ als auch eines „Sozialen Arbeitsmarktes“ und sieht ein vierstufiges Vorgehen vor. Die ersten drei Stufen beinhalten ein umfassendes Profiling der Arbeitslosen, die Forcierung der Eigenbemühungen zur Stellensuche sowie ggf. den Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, um die Personen möglichst rasch in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Erst wenn dies alles scheitert, soll die vierte Stufe - öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse - zum Einsatz kommen.

Die Analysen zeigen, dass die Betreuung der Arbeitslosen in Bad Schmiedeberg während des Modellversuchs durchaus intensiviert worden ist. Dies schlug sich etwa auch - gemessen an der Anzahl der erstatteten Bewerbungs- und Reisekosten - in verstärkten Eigenbemühungen der Arbeitslosen nieder. Dies führte aber nicht in großem Umfang zu zählbaren Arbeitsmarkterfolgen: Die Abgänge aus Arbeitslosigkeit gingen weit überwiegend in öffentlich geförderte Beschäftigung, während die Abgangsraten in Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt und in Nichterwerbstätigkeit kaum positiv beeinflusst wurden. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass die mangelnde Aktivierung der Arbeitslosen nicht der Hauptgrund für die lang andauernde Arbeitslosigkeit ist.

Möglicherweise war der Zeitraum der intensiven Betreuung auch zu kurz, um schon deutlich messbare Erfolge zu erzielen. Durch die genauere Analyse und Dokumentation der Vermittlungshemmnisse der Arbeitslosen könnte aber eine Grundlage gelegt worden sein, bei Fortführung der Bemühungen zu besseren Vermittlungsergebnissen zu kommen.

1 Hintergrund und Fragestellung

Mit dem vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) und der Einführung des SGB II wurden Anfang 2005 die bundesweiten Arbeitsmarktreformen zu einem vorläufigen Abschluss gebracht, die im August 2002 eingeleitet worden waren. Dies bedeutete nun aber nicht, dass das Nachdenken über den richtigen Weg in der Arbeitsmarktpolitik damit ein Ende gehabt hätte. Relativ schnell hatte sich herauskristallisiert, dass die Arbeitsmarktreformen auf mindestens zwei Gebieten – die eng miteinander verbunden sind – blinde Flecken gelassen haben: Bei der Frage der Neuordnung des Niedriglohnssektors und bei der Frage nach einem „sozialen Arbeitsmarkt“.

In der Folge entstanden hier eine Vielzahl von Konzepten, Vorschlägen und Modellprojekten, die das Ziel „Mehr Beschäftigung für wettbewerbschwächere Arbeitslose“ mit unterschiedlichen Mitteln erreichen wollten. Die Spannweite der Vorschläge geht dabei von Workfare über diverse Kombilohnansätze bis zu öffentlich geförderter Beschäftigung im großen Stil. Lange bevor mit der Umsetzung der Konzepte der „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt“ nun Anfang 2008 wieder bundesgesetzliche Neuregelungen auf diesem Gebiet erfolgten, wurden eine Reihe regionaler Modellprojekte gestartet, die unterschiedlichen Ansätzen folgten. Besonders große Medienresonanz erhielt dabei das Projekt „Bürgerarbeit“, das die Regionaldirektion der BA Sachsen-Anhalt-Thüringen zusammen mit dem Land Sachsen-Anhalt aufsetzte. Dabei wurde zunächst ab September 2006 in der Kurstadt Bad Schmiedeberg im Landkreis Wittenberg der Versuch unternommen, die Arbeitslosigkeit komplett zu beseitigen. Einbezogen wurden alle Arbeitslosen, unabhängig von Rechtskreiszugehörigkeit oder Leistungsanspruch. Später wurde der Modellversuch auf weitere Gemeinden in anderen Agenturbezirken innerhalb der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen ausgedehnt.

Das Konzept der Bürgerarbeit sieht ein vierstufiges Vorgehen vor. Die ersten drei Stufen beinhalten ein umfassendes Profiling der Arbeitslosen, die Forcierung der Eigenbemühungen zur Stellensuche sowie ggf. den Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, um die Personen möglichst rasch in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Erst wenn dies alles scheitert, soll die vierte Stufe, die eigentliche Bürgerarbeit, zum Einsatz

kommen. Hierbei handelt es sich um öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse, die von der Idee her unbefristet sein sollen, in diesem Modellversuch aber wegen der geltenden gesetzlichen Beschränkungen als befristete ABM, mit der Option der Verlängerung, organisiert sind.

Diese vierte Stufe wird in einem Forschungsprojekt, das federführend vom Zentrum für Sozialforschung Halle (ZSH) durchgeführt wird, untersucht. Dabei geht es um die Implementation vor Ort, die Einsatzmöglichkeiten und um Kosten und Nutzen der Bürgerarbeit. 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.

Der Forschungsbericht ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 2 wird das Konzept der Bürgerarbeit näher beschrieben und in den Kontext anderer kurzlebigere Vorschläge gestellt. Kapitel 3 beschreibt die Ausgangssituation in Bad Schmiedeberg hinsichtlich der Arbeitsmarktlage, aber auch hinsichtlich wichtiger Strukturmerkmale der Arbeitslosenpopulation. Ebenso werden dort die Vergleichsregionen eingeführt. Kapitel 4 enthält deskriptive Auswertungen zum Verbleib der Arbeitslosen. In Kapitel 5 und 6 schließlich beschreiben wir die Veränderungen in der Betreuung der Arbeitslosen, die sich durch den Modellversuch ergeben haben, und setzen veränderte Betreuung und Verbleib zueinander in Beziehung. Ein Fazit mit einer Bewertung unserer Befunde schließt den Beitrag.

2 Konzept und Kontext

2.1 Das Konzept im Einzelnen

Das Konzept „Bürgerarbeit“ wurde von der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit und der Landesregierung Sachsen-Anhalt gemeinsam entwickelt und umfasst einen Vier-Stufen-Plan für Arbeitslose sowohl des SGB III als auch des SGB II. Die einzelnen Stufen der Bürgerarbeit sind dabei laut Konzept eng aufeinander abgestimmt und in logischer Abfolge geordnet.

Abbildung 1: Das Konzept Bürgerarbeit (Bundesagentur für Arbeit, 2007)

1. Stufe	Profiling und Job-Beratung
2. Stufe	Zeitnahe Vermittlung markt-naher Kunden
3. Stufe	Fördermaßnahmen für Kunden mit Vermittlungshemmnissen
4. Stufe	Bürgerarbeit im engeren Sinne für nicht vermittelbare Arbeitslose

Zu Beginn des Stufenkonzepts sollen alle registrierten Arbeitslosen zu einem Beratungsgespräch in die zuständige Agentur für Arbeit oder ARGE geladen werden. Angestrebt wird, alle Arbeitslosen einer Region in das Stufenkonzept einzubeziehen. Im Rahmen des Konzepts Bürgerarbeit wird ein möglichst günstiger Betreuungsschlüssel zur Erhöhung der Qualität der Beratungsleistung angestrebt. In der ersten Stufe wird mit allen Arbeitslosen ein umfassendes Profiling durchgeführt, dem sich eine Job-Beratung anschließen soll. Ein Ziel des Profiling ist es, die Marktnähe der Kunden zu ermitteln und die weiteren Schritte zur Integration festzulegen.

In der zweiten Stufe sollen die als marktnah eingestuften Arbeitslosen umgehend in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden. Dazu sollen, soweit vorhanden, passende Stellenangebote auf dem ersten Arbeitsmarkt unterbreitet und die Bewerbungsergebnisse konsequent verfolgt werden. Bei geeigneten Personen soll auch die Möglichkeit der Aufnahme einer Selbständigkeit geprüft und ggf. gefördert werden (vgl. BA 2007b).

Bei Vermittlungshemmnissen, die auf Qualifikationsdefizite zurückzuführen sind, sieht das Konzept in der dritten Stufe die rasche Zuweisung in entsprechende Weiterbildungs- oder Trainingsmaßnahmen vor, um diesbezüglich persönliche oder qualifikatorische Defizite auszugleichen und die Chancen auf Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Führt auch die dritte Stufe nicht zur gewünschten Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, greift schließlich die vierte und letzte Stufe des Modells. Hierbei handelt es sich um die „Bürgerarbeit“ im engeren Sinne, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohne Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Diese ist grundsätzlich unbefristet angelegt, in den gegenwärtigen Modellversuchen jedoch als befristete Arbeitsbeschaf-

fungsmaßnahme (ABM) ausgestaltet. Träger dieser öffentlichen Stellen sollen die jeweiligen Kommunen sein, Anbieter der Non-Profit-Stellen hingegen ortsansässige Betriebe, Verbände, Kirchen, karitative Einrichtungen etc., die zusätzliche und gemeinnützige Arbeiten zu vergeben haben. Eine Verdrängung von Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt soll vermieden werden.

Insgesamt sieht das Konzept Bürgerarbeit für die ersten drei Stufen keine neuen Instrumente oder neue Verfahrensweisen gegenüber der normalen, gesetzlich geregelten Betreuung von Arbeitslosen vor. Vielmehr besteht die Innovation darin, dass innerhalb eines festgelegten Zeitraums tatsächlich *jeder* Arbeitslose zumindest formal die drei Stufen durchlaufen soll. Wegen der höheren Betreuungsintensität muss dies zwangsläufig mit einer Verbesserung des Betreuungsschlüssels verbunden sein.

Was die genaue zeitliche Abfolge der ersten drei Stufen angeht, macht das Konzept keine Vorgaben. In der Umsetzung in Bad Schmiedeberg wurden diese Stufen aber in der Regel innerhalb von höchstens zwei Monaten durchlaufen, häufig kam es auch schon deutlich früher zu einer Zuweisung in die vierte Stufe.

2.2 Bürgerarbeit im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Diskussion: Workfare versus sozialer Arbeitsmarkt

Um das Konzept der Bürgerarbeit in den Kontext der arbeitsmarktpolitischen Diskussion zu stellen, bieten sich zwei Ansatzpunkte: Zum einen die Debatte um die Verbindlichkeit von Eigenbemühungen und Gegenleistungen von Leistungsbeziehern unter dem Stichwort „Work first“, „Welfare to Work“ oder „Workfare“, zum anderen die wieder aufgeflammt Bemühungen um einen „sozialen Arbeitsmarkt“ für ansonsten als chancenlos eingeschätzte Arbeitsuchende. Letztlich geht es immer um die Frage, wo und wie (Langzeit-)Arbeitslose wieder in Beschäftigung kommen sollen, aber sowohl die Diagnose der Gründe für die lang andauernde Arbeitslosigkeit als auch die angebotenen Therapien unterscheiden sich diametral.

Verfechter des Gegenleistungs-Ansatzes gehen zumindest implizit von der Hypothese aus, dass eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit vorwiegend durch zu geringe Konzessionsbereitschaft entsteht. Eine konsequente Aktivierung führt dann zu einer erhöhten Bereitschaft des Arbeitslosen, auch schlechter bezahlte Jobs anzunehmen. Wegen des Freizeitnutzens bei Ar-

beitslosigkeit (oder der Nutzung der freien Zeit zur Einkommenserzielung durch Schwarzarbeit) muss in letzter Konsequenz eine Gegenleistung für die Transferleistung verlangt werden, die den Freizeitnutzen senkt bzw. die Möglichkeit zur Schwarzarbeit reduziert. Dazu eignet sich öffentliche Beschäftigung, die in der Reinform des Workfare-Ansatzes nicht zusätzlich zur Transferleistung entlohnt wird. Jüngere Beispiele für solche Vorschläge sind die Modelle von ifo-Institut (Sinn et al. 2006), Sachverständigenrat (SVR 2006) oder IZA (Bonin/Schneider 2006). Stimmen die Prämissen dieser Ansätze, sollten tatsächlich nur wenige Arbeitsplätze in öffentlicher Beschäftigung notwendig sein, weil durch die Abschreckung der weit überwiegende Teil der Arbeitslosen eine (u. U. niedrig entlohnte) Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt annimmt. Kritisch bei diesem Ansatz ist allerdings, dass letztlich allen Arbeitslosen pauschal unterstellt wird, sie seien nur bei Druck von außen bereit, sich wirksam um eine reguläre Beschäftigung zu bemühen (Koch et al. 2005).

Bei der Diskussion um einen „Sozialen“ Arbeitsmarkt ist die Grundannahme, dass auch bei hoher Konzessionsbereitschaft eine Gruppe von Arbeitslosen existiert, die keine Tätigkeit am Markt mehr finden kann. Hier muss der Staat eingreifen, da Erwerbstätigkeit nicht nur Einkommen, sondern auch Teilhabe und Wohlbefinden generiert. Konzepte hierzu wurden in der jüngeren Vergangenheit u. a. von Wohlfahrtsverbänden und der BA vorgelegt. Auch der neue Beschäftigungszuschuss folgt im Wesentlichen dieser Idee. Hier steht dann bei der öffentlichen Beschäftigung nicht die Abschreckung im Vordergrund, sondern die Möglichkeit, wieder eine sinnvolle und sinnstiftende dauerhafte Beschäftigung auszuüben. Die Integration in den ersten Arbeitsmarkt wird dann für eine bestimmte Gruppe von Arbeitslosen nicht mehr um jeden Preis verfolgt. Problematisch ist hier insbesondere die Abgrenzung des tatsächlich chancenlosen Personenkreises (Koch/Kupka 2007).

Das Konzept der Bürgerarbeit verfolgt letztlich beide Ziele: „unechte“ Arbeitslose sollen in den ersten drei Stufen identifiziert und abgeschreckt werden:

- *Über konkrete Arbeitsangebote ist es möglich, zu lokalisieren, wer wirklich arbeitslos ist.* (BA 2007b: 5)
- *Bürgerarbeit kann Schwarzarbeit erheblich einschränken.* (BA 2007b: 5)

Die vierte Stufe dient dann der Gegenleistung für empfangene Transfers:

- *Die Beschäftigten geben für ihre Leistungen eine angemessene Gegenleistung.* (BA 2007b: 6)

Gleichzeitig ist jedoch explizites Ziel, alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für diejenigen Personen zu schaffen, die keine Chance auf eine reguläre Beschäftigung haben:

- *Bürgerarbeit soll 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.* (BA 2007b: 5)
- *Scheinbar chancenlose Arbeitslose erhalten ihre Würde zurück und erleben das Gefühl, von der Gesellschaft gebraucht zu werden.* (BA 2007b: 5)

Insgesamt ergibt sich somit im Konzept der Bürgerarbeit ein gewisser Bruch zwischen den ersten drei und der vierten Stufe: Während die ersten drei Stufen sehr stark der Idee folgen, bei genügender Aktivierung könnte ein Großteil der Arbeitslosen Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt finden, ist die vierte Stufe zumindest ambivalent: Einerseits gehört sie zu einem konsequenten Workfare-Ansatz – dann müsste sie aber eher abschreckend ausgestaltet sein. Andererseits wird die Idee sinnstiftender und gesellschaftlich integrierender Beschäftigungsmöglichkeiten für Chancenlose verfolgt. Dies entspricht der Idee des sozialen Arbeitsmarktes, widerspricht aber dem Workfare-Gedanken und wirkt nicht abschreckend. Bestenfalls lassen sich die ersten drei Stufen des Konzeptes dann als Versuch interpretieren, die Zuweisung in die vierte Stufe optimal zu gestalten und tatsächlich nur solche Personen in die Bürgerarbeit im engeren Sinne zuzuweisen, die auch tatsächlich anderweitig keine Chance auf Beschäftigung haben.

Das impliziert mindestens auch zwei Arten von „Wirkung“ für die ersten drei Stufen der Bürgerarbeit: Wirkt Bürgerarbeit im Sinne der Abschreckung, dann sollte durch die vermehrte Betreuung und Aktivierung ein vermehrter Übergang von Arbeitslosen aus dem Leistungsbezug erreicht werden können – sei es in reguläre Beschäftigung, sei es in nicht näher nachvollziehbaren Verbleib. Wirkung im Sinne einer Vorbereitung des so-

zialen Arbeitsmarktes wäre dann im Wesentlichen die Auswahl der „richtigen“ Personen für die öffentlichen Arbeitsplätze. In den folgenden Abschnitten werden am Beispiel von Bad Schmiedeberg, wo das Konzept in einem ersten¹ Modellversuch erprobt wird, empirische Indizien für die Wirkung der ersten drei Stufen Bürgerarbeit gesammelt.

3 Bürgerarbeit in Bad Schmiedeberg: Ausgangssituation und Vergleichsregionen

Um beurteilen zu können, welche Auswirkungen die ersten drei Stufen der Bürgerarbeit in Bad Schmiedeberg gehabt haben, ist zunächst eine solide Analyse der Ausgangssituation am Arbeitsmarkt in Bad Schmiedeberg erforderlich. Weiterhin ist ein Vergleichsmaßstab nötig: Zum einen kann dies die Veränderung über die Zeit sein. Es würde also gefragt, ob sich in Bad Schmiedeberg nach Einführung der Bürgerarbeit etwas Zählbares verändert hat – beispielsweise ob die Betreuungsintensität gestiegen ist oder ob die Zahl und Struktur der Abgänge aus Arbeitslosigkeit sich verändert haben.

Solche Vorher-Nachher-Vergleiche bergen aber das Risiko, dass sich andere Einflussgrößen, z. B. die konjunkturellen Rahmenbedingungen, über die Zeit ändern, und somit eine Veränderung über die Zeit auch ohne die Einführung von Bürgerarbeit eingetreten wäre. Um valide Aussagen über die Wirkungen treffen zu können, muss für diese externen Einflüsse kontrolliert werden. Für multivariate Verfahren, fehlen in vielen Fällen die Daten auf Gemeindeebene - auch weil die analysierten Ereignisse vergleichsweise nah am aktuellen Rand liegen. Als erste Näherung wurden deshalb alle quantitativ-deskriptiven Analysen dieses Forschungsberichts nicht nur für Bad Schmiedeberg, sondern auch für zwei Vergleichsregionen durchgeführt. Hierfür haben wir zum einen den gesamten Agenturbezirk Wittenberg, zu dem Bad Schmiedeberg gehört, herangezogen. Dies erscheint deshalb sinnvoll, weil man davon ausgehen kann, dass es sich bei Wittenberg um weitgehend denselben regionalen Arbeitsmarkt handelt, in dem auch Bad Schmiedeberg agiert. Sowohl konjunkturelle Bewegungen als auch Sondereffekte, wie etwa die Ansiedelung größerer Unternehmen,

¹ Vorgegangen war ein „Laborversuch“ der vierten Stufe, in dem ab August 2006 in Magdeburg 20 Arbeitslose als Assistenten in den Wohn- und Werkstätten des Lebenshilfe-Werks eingesetzt wurden (vgl. Kabel 2007).

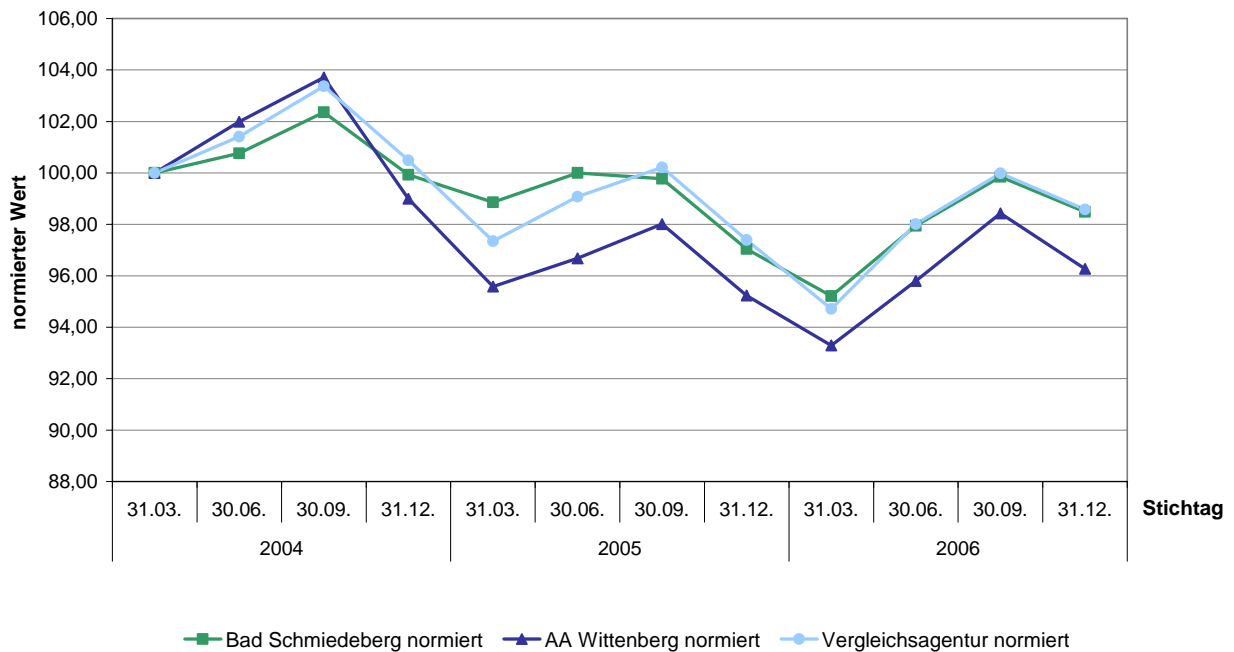
sollten in Bad Schmiedeberg und Wittenberg in etwa dieselben Muster zeigen. Allerdings ist a priori nicht auszuschließen, dass die arbeitsmarktpolitische Strategie der intensiven Aktivierung, die für die Bad Schmiedeberger Arbeitslosen angewandt wurde, auf die Arbeitslosen des Agenturbezirks Wittenberg insgesamt „ausstrahlt“. Schließlich wurden die arbeitslosen Bad Schmiedeberger weiterhin in der Hauptagentur Wittenberg bzw. der entsprechenden ARGE betreut. Wäre dies der Fall, so würde man tendenziell die Erfolge der intensiven Betreuung unterschätzen.

Aus diesem Grund wurde eine weitere Vergleichsregion in die Analyse einbezogen. Um ein „Übergreifen“ der Strategie so weit wie möglich auszuschalten, wurde eine Vergleichsregion gewählt, die in einem anderen Regionaldirektionsbezirk liegt. Gleichzeitig sollte aber die Arbeitsmarktlage in der Ausgangssituation möglichst vergleichbar sein. Ausgewählt wurde schließlich eine Vergleichsagentur, die sowohl hinsichtlich der SGB-III- als auch der SGB-II-Typisierung im selben Regionaltyp wie Wittenberg liegt, nämlich nach der SGB-III-Typisierung im Typ 1b (Bezirke in Ostdeutschland mit schlechten Arbeitsmarktbedingungen). Im Folgenden wird zunächst die Ausgangssituation in den drei Regionen hinsichtlich wirtschaftlicher und Arbeitsmarktlage sowie hinsichtlich der Struktur der Arbeitslosen beschrieben.

3.1 Beschäftigungsentwicklung²

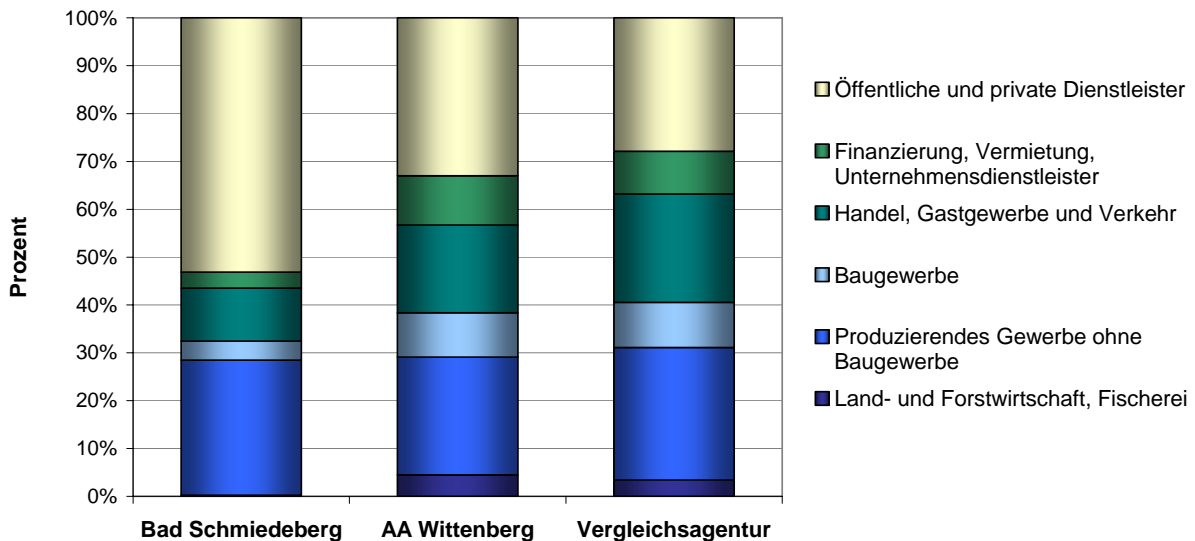
Betrachtet man zunächst die Beschäftigungsentwicklung insgesamt in Bad Schmiedeberg im Vergleich zu den anderen Regionen im Zeitraum seit Anfang 2004, so fällt ein weitgehender Gleichlauf auf. Herangezogen wurde hier die Anzahl der vorhandenen Arbeitsplätze in der jeweiligen Region. Alle drei Regionen haben danach nach einem leichten Anstieg im Jahr 2004 bis Ende 2006 an Arbeitsplätzen verloren, allerdings nur in geringem Umfang. In der Vergleichsagentur und Bad Schmiedeberg gingen etwa 1,5 % der Arbeitsplätze verloren, im Agenturbezirk Wittenberg waren es mit gut 3,5 % etwas mehr (Abbildung 2).

² Wenn nicht anders angegeben, stammen alle Daten in diesem und dem folgenden Abschnitt aus dem Data Warehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 2: Beschäftigungsentwicklung im Vergleich, normierte Werte

Zwar ist der „Arbeitsmarkt“ Bad Schmiedeberg sicherlich kein „regionaler Arbeitsmarkt“ im engeren Sinne, im Kontext des Projekts Bürgerarbeit halten wir es jedoch dennoch für sinnvoll, ihn als solchen zu analysieren: schließlich wurde das Modellprojekt implizit genau auf die Existenz eines solchen Arbeitsmarkts ausgelegt, indem nur Arbeitslose mit dem Wohnsitz Bad Schmiedeberg in das Projekt einbezogen wurden und umgekehrt in der vierten Stufe des Projekts auch nur Bürgerarbeitsplätze in Bad Schmiedeberg geschaffen wurden. Vor diesem Hintergrund mag es interessieren, dass es in Bad Schmiedeberg Ende 2006 knapp 1300 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gab.

Betrachtet man die Struktur dieser Beschäftigungsverhältnisse wiederum im Vergleich zu Wittenberg und der Vergleichsagentur, so fällt auf, dass Bad Schmiedeberg mit einem Anteil von über 50 % deutlich mehr durch Arbeitsplätze im Bereich öffentlicher und privater Dienstleistungen geprägt ist als die Vergleichsregionen (Abbildung 3).

Abbildung 3: Strukturelle Gegebenheiten im Vergleich

Dies liegt in der Geschichte Bad Schmiedebergs als Kur- und Gesundheitszentrum mit einem hohen Anteil an Beschäftigung in den sozialen Dienstleistungsberufen begründet. Dies bietet natürlich viele Anknüpfungsmöglichkeiten für öffentlich geförderte Beschäftigung, birgt aber auch Risiken: Zum einen das der Verdrängung regulärer Arbeitsplätze in diesem Bereich, zum anderen besteht die Gefahr, dass für wettbewerbsschwächere Personen, die nicht im sozialen Bereich eingesetzt werden können, nicht in ausreichendem Umfang Beschäftigungsalternativen zur Verfügung stehen.³

3.2 Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit

Zu Beginn des Beobachtungszeitraums weist Bad Schmiedeberg mit 15,9 %⁴ eine etwas niedrigere Arbeitslosenquote auf als Wittenberg (17,6 %) und die Vergleichsagentur (18,1 %).

Neben der Höhe der Arbeitslosigkeit insgesamt ist es für die Beurteilung der Ausgangssituation wichtig, möglichst viel über die Struktur der Arbeitslosen zu erfahren. Denn zum einen erfordert ein Bestand an Arbeitslosen, der durch viele Kurzzeitarbeitslose gekennzeichnet ist, eine andere

³ Diese Rahmenbedingungen haben natürlich erheblichen Einfluss auf die Entstehung und Nachhaltigkeit der Bürgerarbeitsplätze im engeren Sinne. Dies ist jedoch nicht Gegenstand des hier vorliegenden Forschungsberichts sondern wird vom ZSH untersucht.

⁴ Angabe aus der Broschüre zur Bürgerarbeit (BA 2007a).

Strategie als einer, der sich vorwiegend aus Langzeitarbeitslosen zusammensetzt. In den drei betrachteten Regionen lassen sich kaum Unterschiede in der Verteilung der Arbeitslosigkeitsdauer im Bestand Ende September 2006 erkennen: In allen drei Einheiten liegt der Anteil der Personen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von unter einem halben Jahr bei etwa 40 %. Auch die Anteile der Langzeitarbeitslosen (Definition gem. § 18 Abs. 1 SGB III) mit einer Arbeitslosigkeitsdauer über einem Jahr ähneln sich, wobei Bad Schmiedeberg mit einem Anteil von etwa 39 % zwischen der Vergleichsagentur (36 %) und Wittenberg (43 %) liegt. Bei den Langzeitarbeitslosen über zwei Jahre Dauer schneidet Bad Schmiedeberg etwas besser ab als die beiden Vergleichsregionen. Einschränkend sei hier darauf hingewiesen, dass nach der gesetzlichen Definition die Dauer der Arbeitslosigkeit im Sinne des § 18 Abs. 2 SGB III z. B. durch Krankheits- und Maßnahmezeiten unterbrochen wird. Das Problem Langzeitarbeitslosigkeit als Vermittlungshemmnis wird durch diese Definition also untererfasst.

Die Schwierigkeiten, mit denen sich die Vermittlungskräfte in den regionalen Einheiten konfrontiert sehen, werden zum anderen durch die Anteile von Personen mit „Vermittlungshemmnissen“ gespiegelt. Hierzu gehören neben der Dauer der Arbeitslosigkeit vor allem die Qualifikation und das Alter.

Was die Altersverteilung der Arbeitslosen angeht, so sind auch hier die Unterschiede zwischen Bad Schmiedeberg, Wittenberg und der Vergleichsagentur nur minimal. Der Anteil der Personen über 50 Jahren liegt überall zwischen 25 und 29 %. Dagegen weist die Vergleichsagentur einen leicht höheren Anteil jüngerer Arbeitsloser unter 25 Jahren auf mit 17 % im Vergleich zu 13 % und 12 % in Wittenberg und Bad Schmiedeberg.

Leider sind gegenwärtig wegen der Umstellung auf Verbis keine Angaben zum letzten Berufsabschluss der Arbeitslosen verfügbar, so dass wir die Qualifikation hier nur am letzten Schulabschluss messen können. Danach haben in allen drei Regionen etwa 8 % der Arbeitslosen keinen Schulabschluss, weitere etwa 30 % den Hauptschulabschluss. Unterschiede gibt es zwischen den Regionen kaum, wohl aber zwischen den Rechtskreisen. Ähnliches gilt für die als besonders förderungsbedürftig eingestuften Personen. Hier ist der Anteil in Bad Schmiedeberg unter den SGB-II-Arbeitslosen gegenüber den Vergleichsregionen etwas erhöht (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Strukturvergleich hinsichtlich Alter, höchstem Schulabschluss, Personengruppen und Arbeitslosigkeitsdauer (Stichtag 30.9.2006)

		Bad Schmiedeberg	AA Wittenberg	Vergleichsagentur
Alter	bis unter 20 Jahre	(1,65%)	2,53%	4,26%
	20 bis unter 25 Jahre	9,62%	10,15%	12,74%
	25 bis unter 30 Jahre	10,99%	9,77%	9,58%
	30 bis unter 40 Jahre	21,70%	19,41%	17,20%
	40 bis unter 50 Jahre	29,40%	29,74%	26,93%
	50 bis unter 55 Jahre	12,09%	16,05%	16,24%
	55 bis unter 65 Jahre	14,56%	12,36%	13,05%
	Fehlende Werte	0,00%	0,00%	(0,01%)
nach Schulabschluss	Kein Hauptschulabschluss	7,69%	7,93%	7,23%
	Hauptschulabschluss	25,55%	27,69%	29,87%
	Mittlere Reife	60,16%	57,62%	53,10%
	Fachhochschulreife	2,20%	2,19%	2,53%
	Hochschulreife	3,85%	4,17%	6,03%
	Fehlende Werte	(0,55%)	0,40%	1,23%
nach Personengruppen	Ältere	26,80%	28,52%	29,37%
	Besonders förderungsbedürftig, aber nicht "Ältere"	33,15%	33,37%	25,85%
	nicht besonders förderungsbedürftig	40,06%	38,10%	44,72%
Dauer der Arbeitslosigkeit	bis unter 6 Monate	39,29%	37,08%	42,36%
	6 bis unter 12 Monate	21,43%	18,06%	21,94%
	12 bis unter 24 Monate	22,53%	23,96%	15,18%
	24 Monate und länger	16,76%	20,90%	20,53%
Anteil an SGB II-Kunden		64,29%	67,93%	53,31%
Absolute Zahl (N)		364	12.315	14.688

Fehlende Prozente zu 100% entsprechen den "fehlenden Werten" aus dem DWH
 Prozentwerte in Klammern beruhen auf absoluten Zahlen <5

Die Anteile an Arbeitslosen im SGB II sind in Bad Schmiedeberg und Wittenberg ähnlich hoch (64,3 % bzw. 67,9 %), in der Vergleichsagentur jedoch geringer (53,3 %). Differenziert man das Alter noch zusätzlich nach SGB II und III, kann außerdem festgehalten werden, dass in Bad Schmiedeberg ein um acht bzw. elf Prozentpunkte höherer Anteil an Arbeitslosen zwischen 55 und 65 Jahren existiert als in Wittenberg und der Vergleichsagentur.

Insgesamt erscheint jedoch nach diesem rein deskriptiven Vergleich die Ausgangssituation in den drei Einheiten zumindest auf einer aggregierten Ebene als durchaus vergleichbar. Jedenfalls ist nicht davon auszugehen, dass die weiteren Ergebnisse vorwiegend davon geprägt werden, dass in einer der Regionen deutlich abweichende Startbedingungen vorliegen. Einzig in der Struktur der vorhandenen Arbeitsplätze unterscheidet sich Bad Schmiedeberg deutlich von seinen größeren Vergleichspartnern. Für unsere Fragestellung, inwieweit die zusätzliche Aktivierung zu besseren Wiedereingliederungschancen für die Arbeitslosen geführt hat, dürfte dies aber keinen großen Einfluss haben. Denn es ist unwahrscheinlich, dass der Arbeitsmarkt in Bad Schmiedeberg von dem im Bezirk Wittenberg insgesamt abgeschottet ist.

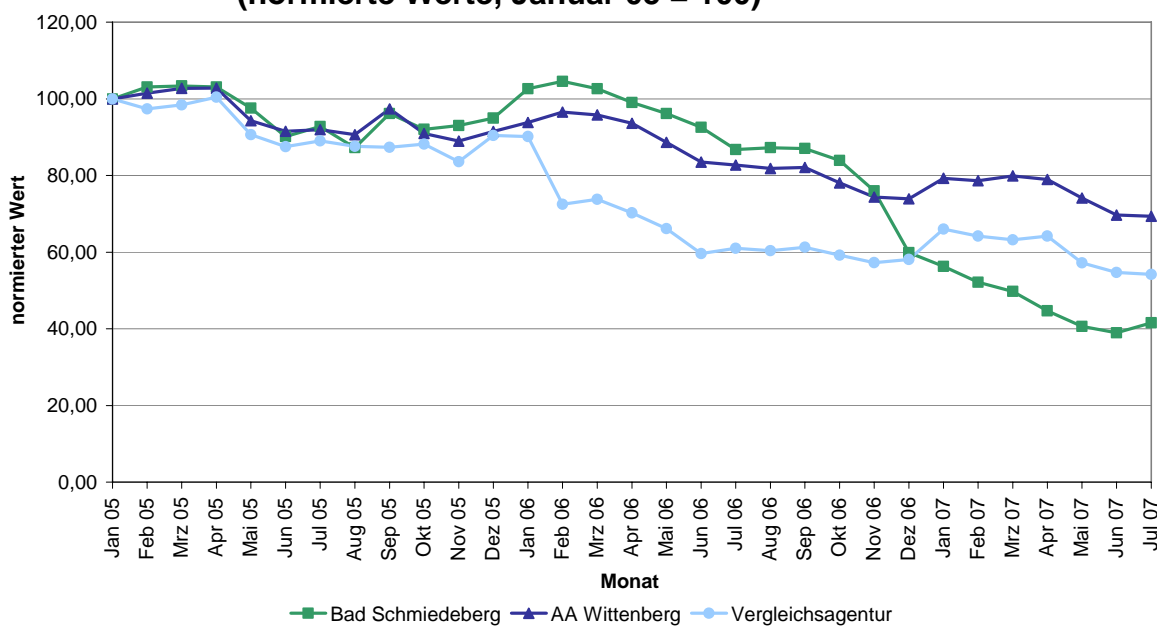
4 Befunde zum Verbleib der Arbeitslosen in Bad Schmiedeberg sechs Monate nach Projektstart

Wie oben beschrieben ist das Ziel der ersten drei Stufen von Bürgerarbeit, durch verstärkte Aktivierung und Betreuung möglichst viele Personen in Beschäftigung bzw. aus dem Leistungsbezug zu bringen. Nach Einschätzung der Projektverantwortlichen ist dies gut gelungen, denn aus dem Bestand der rd. 330 Arbeitslosen, die am 15.09.06 in das Projekt einbezogen wurden, waren knapp 19 % nach einem halben Jahr im ersten Arbeitsmarkt, etwa 10 % waren darüber hinaus ganz aus dem Leistungsbezug ausgeschieden (Quelle: Angaben des Projekts). Betrachtet man zunächst die Übertritte in reguläre Beschäftigung, so sind Übertrittsquoten von 20 % im Durchschnitt aller Arbeitslosen durchaus nichts Ungewöhnliches: Bei einer Bestandskohorte im gesamten Bundesgebiet vom Januar 2005 waren 6 Monate später etwa 30 % aller SGB-III-Arbeitslosen und etwa 12 % aller SGB-II-Arbeitslosen in regulärer Beschäftigung (Quelle: IAB-Berechnungen).

Aussagekräftig werden die Verbleibszahlen in Bad Schmiedeberg allerdings erst dann wirklich, wenn man sie denen in vergleichbaren Regionen gegenüberstellt. Da die separaten Arbeitslosenquoten für Bad Schmiedeberg aus dem Data Warehouse (DWH) nicht zu erhalten sind, verwenden wir stattdessen den normierten Bestand an Arbeitslosen im Zeitverlauf, wobei der Januar 2005 als Referenzmonat dient. Betrachtet man die Arbeitslosenentwicklung in den drei Vergleichsregionen, so lässt sich in Bad Schmiedeberg der Einfluss des Modellprojekts auf diese Entwicklung ab

dem vierten Quartal 06 deutlich nachzeichnen. Zwar ist in allen drei Regionen die Arbeitslosigkeit gegenüber Anfang 2005 deutlich gesunken, in Bad Schmiedeberg allerdings fast doppelt so stark wie in Wittenberg.⁵ In der Vergleichsagentur verlief die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nahezu parallel zu der in Wittenberg – bis auf einen Sondereffekt im Januar 2006, bei dem (vgl. auch unten) die sonstigen Abgänge wohl wegen der (statistischen) Übergabe von SGB-II-Arbeitslosen an eine Optionskommune deutlich erhöht waren (Abbildung 4).

Abbildung 4: Arbeitslose im Zeitverlauf im Vergleich (normierte Werte, Januar 05 = 100)



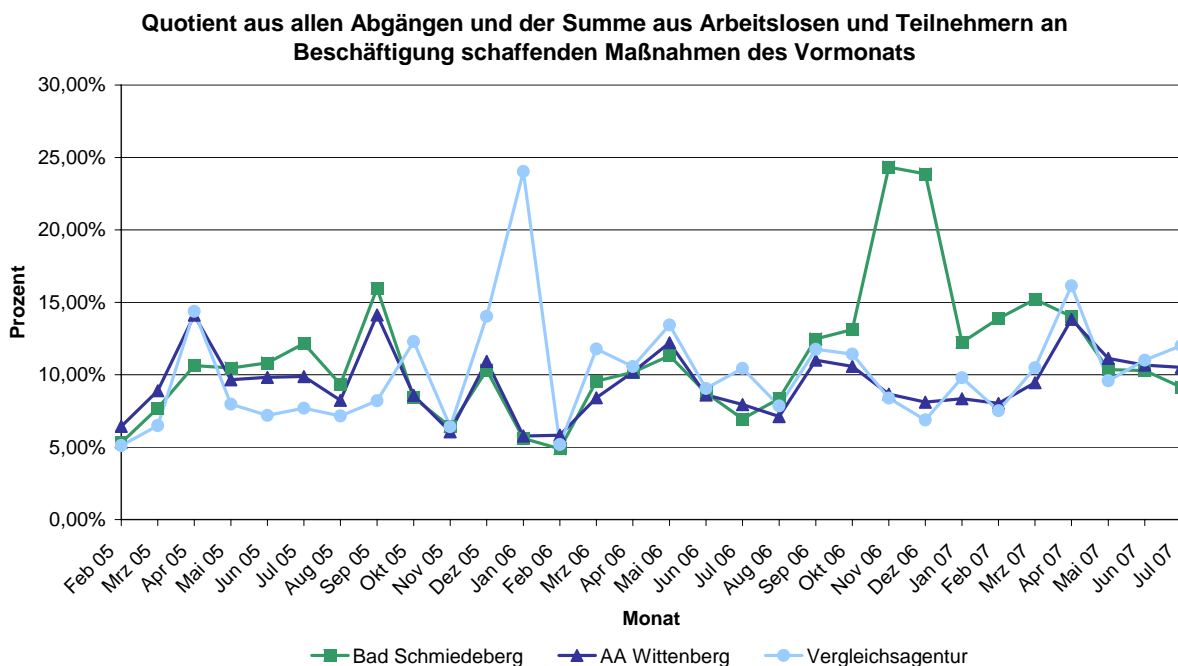
Natürlich ist hier entscheidend, dass die Maßnahmeteilnehmer der vierten Stufe Bürgerarbeit nicht mehr als arbeitslos gezählt werden – aber gibt es noch andere Einflussgrößen? Um dies nachzuvollziehen, haben wir die Abgänge aus Arbeitslosigkeit seit Januar 2005 bis Juli 2007 für die drei Vergleichsregionen analysiert (Quelle: Data Warehouse der BA). Zwar lassen sich hier die Abgänge der „Bestands-Arbeitslosen“ vom 15.09.06 nicht isolieren. Da aber in Bad Schmiedeberg auch die Neuzugänge in Arbeitslosigkeit (ca. 120) seit Projektbeginn in die vier Stufen Bürgerarbeit einbezogen werden sollten, erscheint uns dieses Vorgehen zumindest für eine grobe erste Analyse der Effekte vertretbar. In den folgenden Abbildungen sind dabei jeweils Abgangsraten dargestellt, d. h. es wurden die Abgänge

⁵ Entwicklung in der Agentur Wittenberg jeweils ohne Bad Schmiedeberg.

eines Monats (gesamt, in Beschäftigung, in Maßnahmen, sonstige) in Bezug gesetzt zur Summe aus dem Bestand an Arbeitslosen und Teilnehmern an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen des Vormonats. Somit verändern Abgänge in Beschäftigung schaffende Maßnahmen die Bezugsgröße der Abgangsrate nicht. Die Abgangsraten in Beschäftigung und sonstiges werden demnach von einer erhöhten Zuweisung in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) oder Arbeitsgelegenheiten (AGH) nicht beeinflusst. Wir haben diese Maßzahl gewählt, um zu untersuchen, ob die ersten drei Stufen der Bürgerarbeit in Bad Schmiedeberg einen aktivierenden Effekt bewirkt haben, der über eine Teilnahme an öffentlicher Beschäftigung hinausgeht.

Zunächst fällt bei einem Blick auf die drei Regionen auf, dass die Abgänge aus Arbeitslosigkeit insgesamt bis auf wenige regionalspezifische Ausnahmen weitgehend parallel verlaufen sind (Abbildung 5).

Abbildung 5: Abgangsraten insgesamt

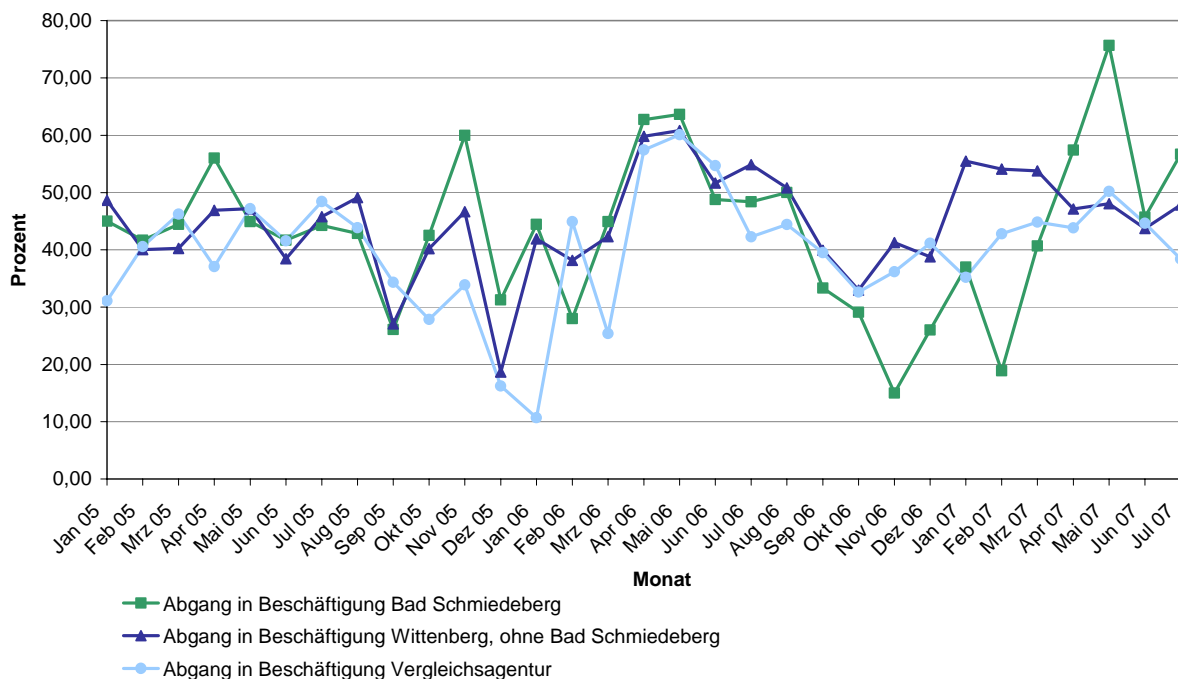


Abweichungen zeigen sich lediglich in der Vergleichsagentur Anfang 2006 (vgl. weiter oben) sowie in Bad Schmiedeberg zu Beginn der Bürgerarbeit. Untersucht man die Abgänge aus Arbeitslosigkeit differenziert nach Abgängen in Beschäftigung/Existenzgründung⁶, Maßnahmeteilnahme und

⁶ Hierunter fallen alle Beschäftigungsaufnahmen auf den „ersten“ Arbeitsmarkt, also sowohl ungeforderte als auch z. B. durch Eingliederungs- oder Existenzgründungszu-

sonstigen Abgängen⁷, so zeigen sich zunächst im Anteil der Abgänge in Beschäftigung an allen Abgängen in allen drei Regionen erhebliche Schwankungen um einen Durchschnittswert von etwa 40 %. Mit Beginn der Bürgerarbeit und wohl bedingt durch die hohen Maßnahmezuweisungen ging dieser Wert in Bad Schmiedeberg im November 2006 auf gut 15 % zurück. Anfang 2007 (nachdem der größte Teil der Personen zu Bürgerarbeit zugewiesen war) stieg der Anteil der Abgänge in Beschäftigung an und lag z. T. deutlich über den Vergleichsregionen (Abbildung 6). Ein Grund hierfür mag sein, dass nach Abschluss der Zuweisung in Bürgerarbeit der Anteil der Kurzarbeitslosen an allen Arbeitslosen in Bad Schmiedeberg natürlich deutlich höher ist als in den Vergleichsregionen. Kurzarbeitslose weisen aber deutlich höhere Abgangsquoten in reguläre Beschäftigung auf.

Abbildung 6: Anteil von Abgängen in Beschäftigung an allen Abgängen



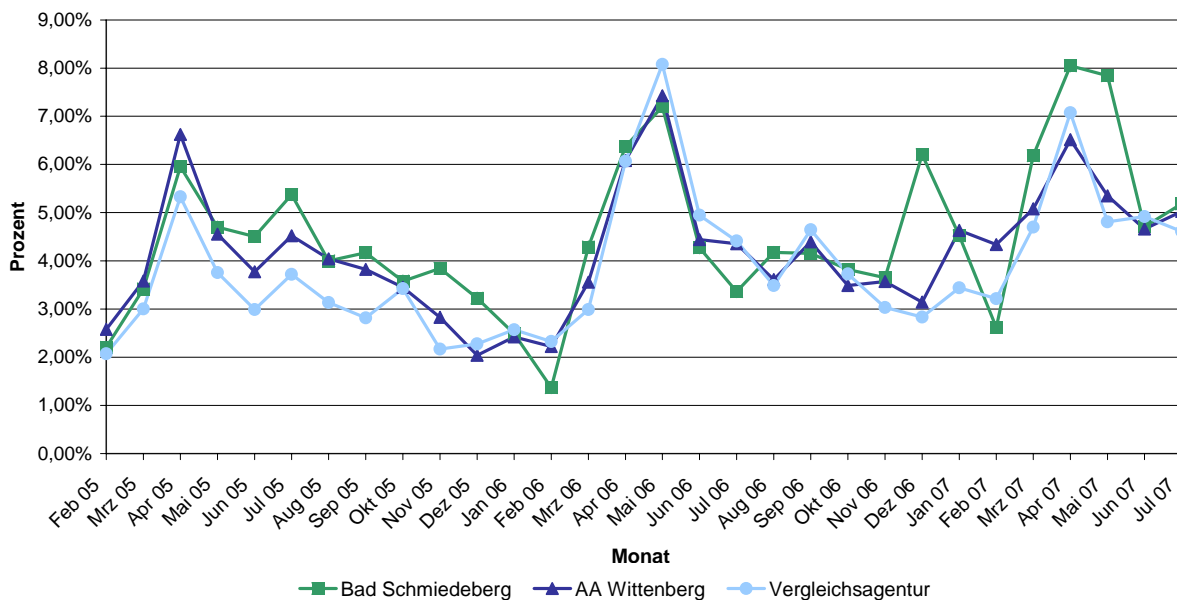
schüsse geförderte. Nicht enthalten sind aber Beschäftigungsaufnahmen in ABM, SAM oder AGH. Die Definition der „Abgänge in Beschäftigung/Existenzgründung“, die hier zugrunde liegt, unterscheidet sich demnach von den „Abgängen in Erwerbstätigkeit“, die in den von der BA veröffentlichten Aktuellen Daten verwendet wird und die Abgänge in ABM und SAM einschließt.

⁷ Dies sind z. B. Abgänge in den Rentenbezug oder in die Nicht-Erwerbstätigkeit sowie Abgänge mit unbekanntem Verbleib.

Betrachtet man die Abgangsraten differenziert nach Status nach Abgang, so zeigt sich bei den Abgängen in Beschäftigung vor dem Start des Modellversuchs ein weitgehender Gleichlauf in den drei regionalen Einheiten. Veränderungen im Jahresverlauf scheinen vorwiegend Saisonmustern zu folgen. In Bad Schmiedeberg schwanken die Abgangsraten in Beschäftigung nach November 06 stärker als in den Vergleichsregionen und liegen im Dezember deutlich über, aber im Februar unter diesen. Allerdings sollte in diese Schwankungen nicht allzu viel hineininterpretiert werden, denn hinter den Abgangsraten verbergen sich absolute Zahlen von 10 (Februar 07) bis 26 (Dezember 06) (Abbildung 7).

Abbildung 7: Abgangsraten in Beschäftigung

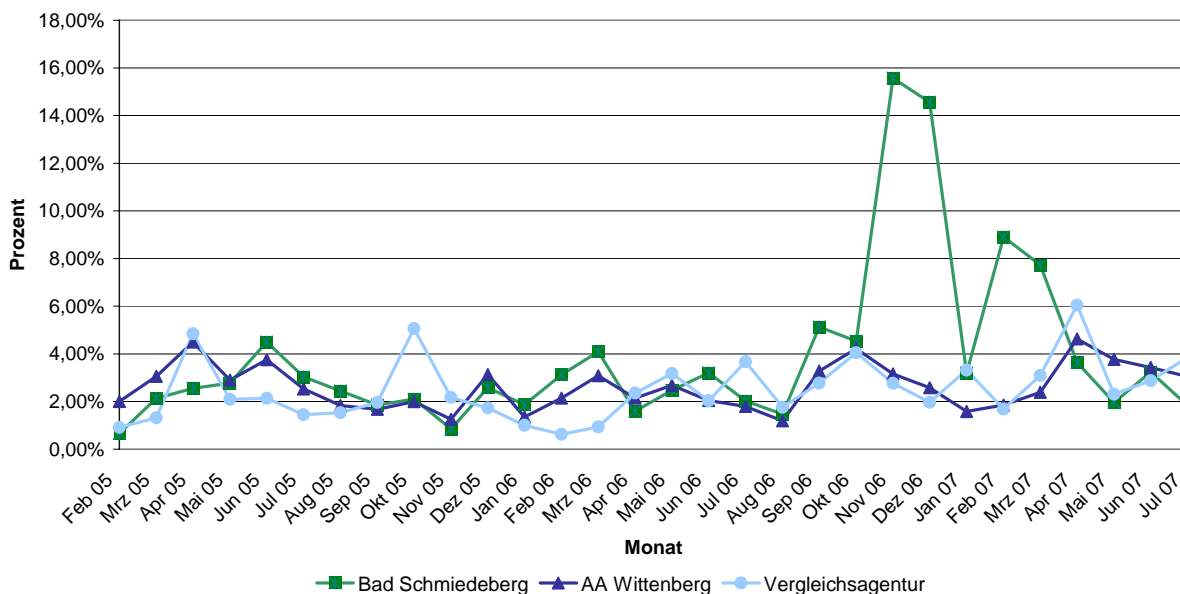
Quotient aus Abgängen in Beschäftigung und der Summe aus Arbeitslosen und Beschäftigung schaffenden Maßnahmen des Vormonats



Bei den Abgangsraten in Maßnahmen zeigt sich die Zuweisung in die vierte Stufe der Bürgerarbeit im November und Dezember 2006 in Bad Schmiedeberg mit einem deutlichen Anstieg von um die 5 % auf knapp 16 %. Nach dem Ende der „heißen“ Bürgerarbeitsphase bewegen sich die Abgangsraten in Maßnahmen wieder auf ihr Ausgangsniveau zurück, das dem der Vergleichsregionen ähnlich ist (Abbildung 8).

Abbildung 8: Abgangsraten in Maßnahmen

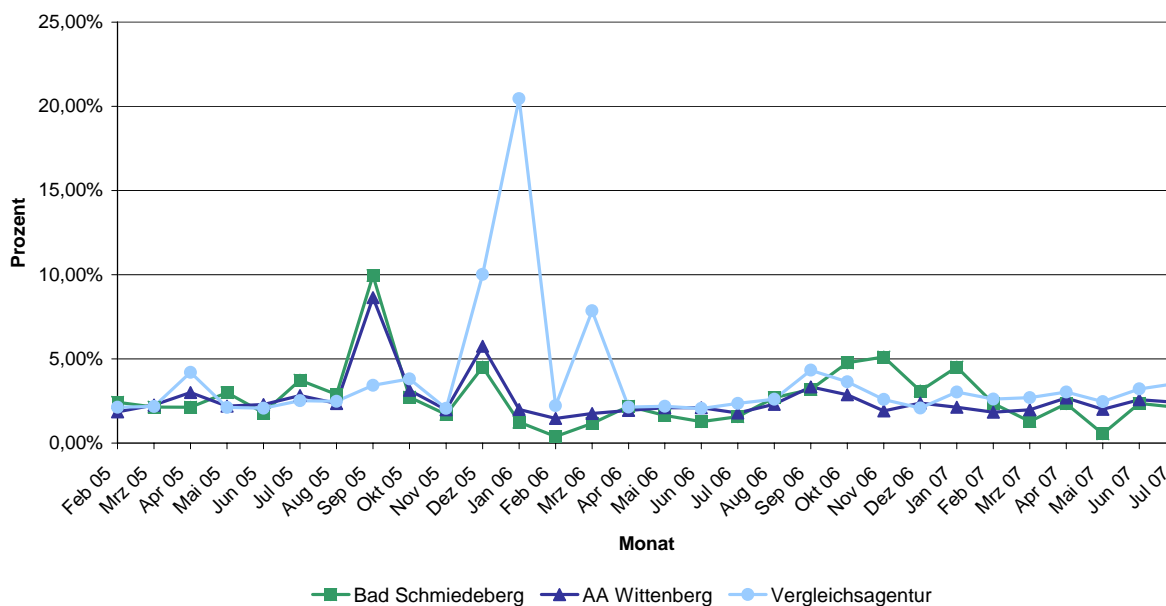
Quotient aus Abgängen in Maßnahmeteilnahme und der Summe aus Arbeitslosen und Beschäftigung schaffenden Maßnahmen des Vormonats



Was schließlich die sonstigen Abgänge angeht, so zeigt sich in Bad Schmiedeberg nach Beginn der Bürgerarbeit ein leichter Anstieg der Abgangsrate gegenüber den Vergleichsregionen, der bis zum Jahresbeginn 2007 anhält, allerdings sind auch hier wieder die Fallzahlen sehr gering (Abbildung 9).

Abbildung 9: Abgangsraten in Sonstiges

Quotient aus sonstigen Abgängen und der Summe aus Arbeitslosen und Beschäftigung schaffenden Maßnahmen des Vormonats



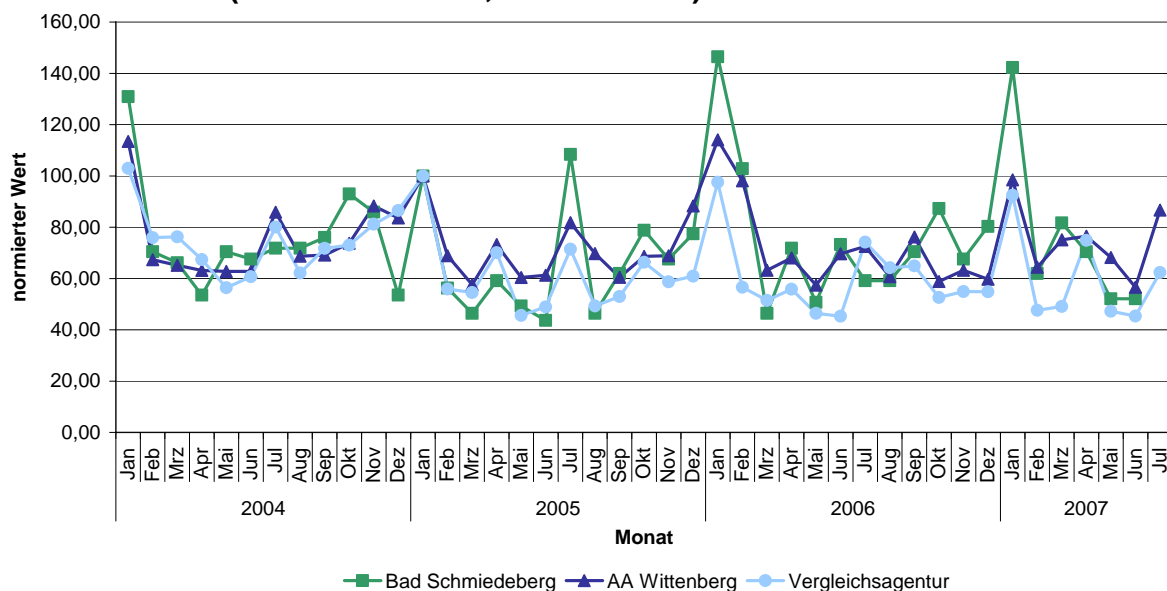
Zusammengenommen erklärt sich der Anstieg der Abgangsraten in Bad Schmiedeberg im Modellversuch Bürgerarbeit zum weit überwiegenden

Teil aus dem Anstieg der Abgänge in Maßnahmen. Vermehrte Abgänge in Beschäftigung und sonstige Abgänge aus dem Leistungsbezug, die einer verbesserten Aktivierung zuzuschreiben wären, lassen sich dagegen nur in sehr geringem Umfang beobachten.

Neben den Abgängen aus Arbeitslosigkeit könnte die Bürgerarbeit in Bad Schmiedeberg durchaus auch die Zugänge in Arbeitslosigkeit beeinflusst haben: Einerseits wäre im Sinne des Workfare-Ansatzes ein Abschreckungseffekt bei solchen Personen möglich, die gar nicht auf der Suche nach einer neuen Beschäftigung sind. Andererseits könnte – gerade bei Personen ohne monetären Leistungsanspruch – die Bürgerarbeit auch gerade dazu geführt haben, dass sie sich vermehrt arbeitslos gemeldet haben.

Wie ein Blick auf die Entwicklung der (normierten) Zugänge in Arbeitslosigkeit in Bad Schmiedeberg im Vergleich zu den anderen Regionen zeigt, lassen sich zumindest auf der aggregierten Ebene keine Auswirkungen der Bürgerarbeit auf die Zugänge erkennen – sei es, weil es gar keine gab, sei es, weil sich negative und positive Effekte aufheben (Abbildung 10).

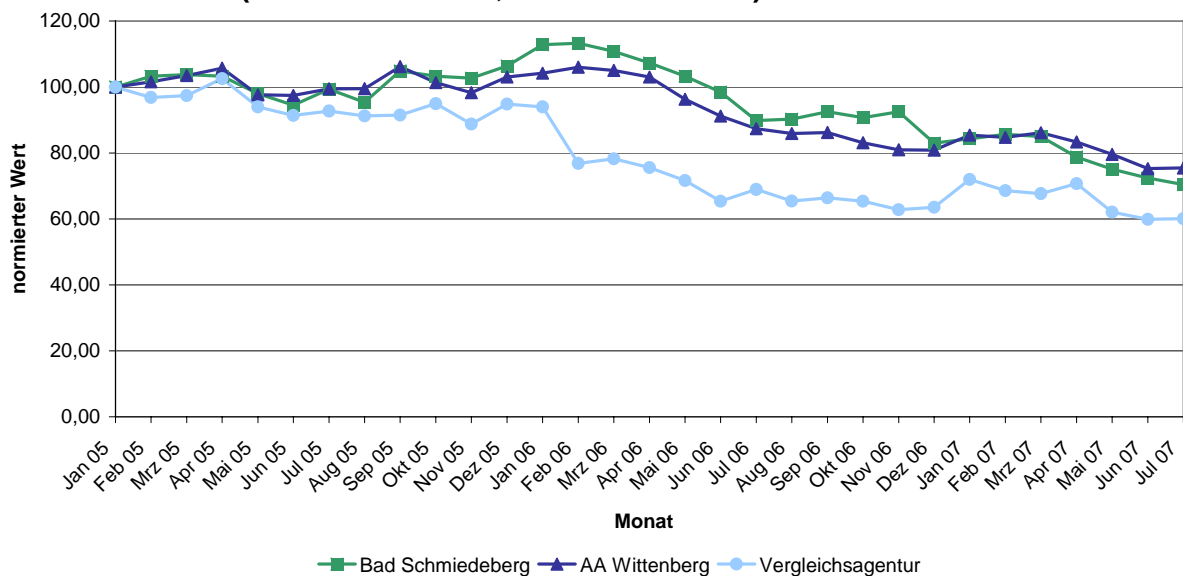
Abbildung 10: Zugänge in Arbeitslosigkeit im Vergleich (normierte Werte, Jan 05 = 100)



Dass sich der Rückgang der Arbeitslosigkeit in Bad Schmiedeberg nach dem Start des Projekts Bürgerarbeit nahezu ausschließlich durch die erhöhte Zuweisung in Maßnahmen – und hier vor allem in Bürgerarbeit im engeren Sinne – erklären lässt, verdeutlicht abschließend die Abbil-

dung 11, die die Entwicklung des Bestands an Arbeitslosen und der Teilnehmer an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nachzeichnet. Hier zeigt sich anders als bei den reinen Arbeitslosenzahlen, dass die Entwicklung in Bad Schmiedeberg weitgehend parallel zu der in Wittenberg verlaufen ist und – rechnet man den Sondereffekt in der Vergleichsagentur heraus – auch weitgehend parallel zu dieser.

Abbildung 11: Die Summe von Arbeitslosen und Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im Vergleich (normierte Werte, Januar 05 = 100)



Aus den Daten des DWH lässt sich allerdings nicht unmittelbar erkennen, inwieweit die ersten drei Stufen der Bürgerarbeit zu einer Neueinschätzung von Arbeitslosen geführt haben – etwa durch die Einordnung in eine andere Kundengruppe (Betreuungsstufen im SGB II waren noch nicht eingeführt) oder durch die Feststellung, dass eine Person nach § 10 SGB II dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen muss.

Um zum einen diesen Fragen genauer nachzugehen und zum anderen zu klären, welche Ursachen sich für die geringen quantitativ messbaren Erfolge finden lassen, wurden die im Vermittlungsprozess dokumentierten Kunden- und Maßnahmehistorien (BewA-Einträge) einer Stichprobe von Bad Schmiedeberger Arbeitslosen und vergleichbarer Personen aus den Vergleichsregionen analysiert. Außerdem wurden Interviews mit im Modellversuch beteiligten Vermittlungsfachkräften geführt. In den folgenden Abschnitten werden die Ergebnisse hieraus zusammengetragen.

5 Intensivere Betreuung?

Um die Wirksamkeit der ersten drei Stufen des Konzeptes „Bürgerarbeit“ angemessen beurteilen zu können, müssen folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- Ist die Betreuung des relevanten Personenkreises im Zeitablauf tatsächlich intensiviert worden? Wie gut ist die Betreuung, wenn man sie in Relation zu Kontrollgruppen nicht-einbezogener Arbeitsloser des gleichen Agenturbezirks bzw. der Vergleichsagentur setzt?
- Wurden im Zeitablauf bzw. im Vergleich zu anderen Arbeitslosen tatsächlich mehr Förder- und Trainingsmaßnahmen eingesetzt, um eine Integration zu ermöglichen?
- Gibt es relevante Unterschiede zwischen Personen in den Rechtskreisen SGB II und SGB III?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurde wie nachfolgend beschrieben vorgegangen:

Im Kern erfolgt eine Beurteilung der Betreuungsaktivitäten, die der Kundenhistorie der Stichprobenteilnehmer entnommen werden. Wie später ausführlicher beschrieben, werden bestimmte Vermittlungsaktivitäten in der Kundenhistorie ausgezählt, nach Bedarf zusammengefasst und miteinander verglichen. Natürlich vernachlässigt eine solche rein quantitative Betrachtung qualitative Aspekte, aber auch die Länge einzelner Beratungsgespräche völlig. Dennoch können so erste Aussagen zur Betreuungsqualität gewonnen werden.

Zunächst wurde eine Stichprobe von 25 Arbeitslosen aus der Grundgesamtheit an allen Arbeitslosen in Bad Schmiedeberg gezogen. Diese wurden so ausgewählt, dass die Verteilung wichtiger soziodemographischer Merkmale (Geschlecht, Alter, Qualifikation, Arbeitslosigkeit) sowie der Rechtskreiszugehörigkeit in etwa der in der Grundgesamtheit entsprach.⁸ Jede der ausgewählten Personen war ergo potentieller Kandidat für eine

⁸ Wegen der relativ kleinen Stichprobe sind die im Folgenden berichteten Ergebnisse vermutlich nicht signifikant im statistischen Sinne. Da der Aufwand zur Aufbereitung und Auswertung der einzelnen Kundenhistorien aber nicht unbeträchtlich ist, wurde für diese erste Analyse auf eine größere Stichprobe oder gar Vollauswertung verzichtet.

Tätigkeit im Sinne von Bürgerarbeit, nur ein Teil bekam aber tatsächlich eine solche Stelle angeboten. Für einen aussagekräftigen Vergleich ist es außerdem notwendig, Kontrollgruppen alternativer Arbeitsloser zu generieren, bei der das Konzept der Bürgerarbeit nicht angewandt wurde. Zu diesem Zweck wurde zunächst eine Stichprobe gleicher Größe und Struktur aus den Arbeitslosen des Agenturbezirks Wittenberg (ohne Bad Schmiedeberg) gezogen. Darüber hinaus wurde eine dritte Stichprobe wiederum gleicher Größe und Struktur aus der Vergleichsagentur gezogen, die – wie gesagt - hinsichtlich seiner Arbeitsmarktlage sowohl im Rechtskreis SGB II als auch im SGB III dem Agenturbezirk Wittenberg stark ähnelt.

Es ergeben sich verschiedene Möglichkeiten, die Gruppe Bad Schmiedeberger Arbeitsloser und die beiden Kontrollgruppen zu vergleichen und somit die oben aufgeworfenen Fragen zu beantworten:

- 1.) Intertemporaler Vergleich: Es ist möglich, die Entwicklung der Betreuungsintensität im Zeitablauf zu erfassen, und zwar sowohl Veränderungen innerhalb einer Gruppe als auch Unterschiede zwischen der Gruppe aus Bad Schmiedeberg und den Kontrollgruppen.
- 2.) Vergleich der Rechtskreise: Durch Aufgliederung der Gruppen nach SGB II und SGB III können Unterschiede in der Betreuung von Personen aus unterschiedlichen Rechtskreisen aufgedeckt werden, und zwar wiederum sowohl innerhalb einer Gruppe als auch im Gruppenvergleich.

Um die Entwicklung der Kundenbetreuung in den Agenturen im Zeitablauf zu erfassen, wurden zwei Zeitfenster gewählt: Der Zeitraum vom 15. September 2005 bis zum 15. Mai 2006 und vom 15. September 2006 bis zum aktuellen Rand (Stand: Mitte Mai 2007). Beide Zeiträume umfassen etwa acht Monate und sind damit annähernd gleich lang. Da beide Abschnitte dieselben Monate verschiedener Jahre einschließen, sollten eventuell vorhandene saisonale Effekte in der Arbeitsvermittlung weitgehend ausgeschaltet sein. Das erste Zeitfenster liegt deutlich vor der Einführung der Bürgerarbeit, das zweite schließt den Stichtag 15. November 2006 inklusive einer zweimonatigen Vorlaufzeit ein. Im Folgenden werden die beiden Zeiträume der Einfachheit halber als Fenster „vor“ und „nach“ der Bürgerarbeit bezeichnet.

Die Gruppen wurden anhand verschiedener Merkmale miteinander verglichen, die der Kundenhistorie der einzelnen Personen entnommen wurden:

- 1.) Der Anzahl der Beratungsvermerke je Person, jeweils vor und nach der Etablierung der Bürgerarbeit. Beratungsvermerke werden in der Regel bei solchen Kontakten zwischen dem Arbeitslosen und der Vermittlungsfachkraft angelegt, bei denen wichtige, den Vermittlungsprozess betreffende Inhalte besprochen oder Vereinbarungen getroffen werden. Diese können sich etwa auf Maßnahmeteilnahmen oder Eigenbemühungen beziehen. Nicht gezählt werden folglich bloße Kundenkontakte wie Nachfragen, Abmeldungen in den Urlaub etc. Natürlich kann die Anzahl der Beratungsvermerke dennoch nur ein grober Proxy für die Betreuungsintensität sein.
- 2.) Die Anzahl der durchgeführten Fördermaßnahmen je Person, jeweils vor und nach der Etablierung der Bürgerarbeit. Unter dem Begriff „Fördermaßnahmen“ wurden folgende Prozesse subsumiert: Die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung, Arbeitsgelegenheiten, ABM (ohne Bürgerarbeit im engeren Sinne), sonstige weitere Leistungen, Trainingsmaßnahmen, Rehabilitation und die Ausgabe von Vermittlungsgutscheinen.
- 3.) Die Anzahl ärztlicher oder psychologischer Gutachten je Person, jeweils vor und nach der Etablierung der Bürgerarbeit.
- 4.) Und die Anzahl der bewilligten Bewerbungs- oder Reisekostenerstattungen je Person, jeweils vor und nach der Etablierung der Bürgerarbeit.

Diese Merkmale können – wie oben bereits dargestellt – sowohl im Zeitablauf als auch getrennt nach Gruppen verglichen werden.

Resultate:

Erste Resultate sollen zeigen, inwieweit das Konzept der Bürgerarbeit tatsächlich den Anspruch erfüllt, Arbeitslose besser zu betreuen. Betrachtet man zunächst nur die Stichprobe Arbeitsloser aus Bad Schmiedeberg und vergleicht den Zeitraum vor der Bürgerarbeit mit dem nach der Bürgerarbeit, so wird offenkundig, dass die Arbeitslosen intensiver betreut werden, wenn man die Anzahl der Beratungsvermerke als Indikator heranzieht. Deren Anzahl je Person nimmt merklich zu, nämlich von rund 2,3 Vermer-

ken innerhalb von acht Monaten pro Person auf fast 4,7 Vermerke. Auch die Zahl der angewandten Fördermaßnahmen steigt von 0,4 auf 1,1 pro Person an. Schließlich nimmt auch der Aufwand für die Erstattung von Bewerbungs- und Reisekosten zu, von 0,7 auf zwei Erstattungen je Person und Zeitraum. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass die Eigenbemühungen der Arbeitslosen zugenommen haben. Auch in Auftrag gegebene ärztliche und psychologische Gutachten haben in unserer Stichprobe deutlich an Bedeutung gewonnen, wenn auch ausgehend von sehr niedrigem Niveau: Vor der Bürgerarbeit ist bei keinem einzigen Stichprobenmitglied ein Gutachten vermerkt, im zweiten Zeitfenster waren es immerhin drei.

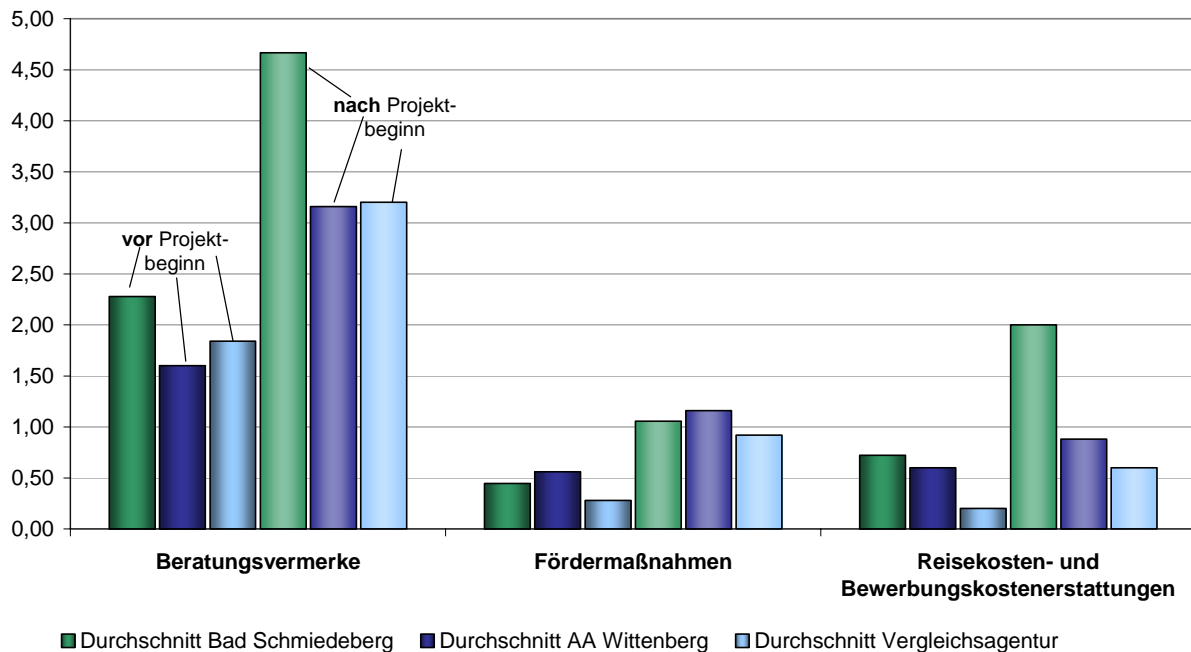
Ein realistisches Bild zur Beurteilung des Konzeptes kann man aber nur über einen Vergleich mit den Kontrollgruppen gewinnen. Bei der Kontrollgruppe von Arbeitslosen aus dem Agenturbezirk Wittenberg, die nicht in das Modellprojekt einbezogen waren, zeigen sich ebenfalls gleichgerichtete Veränderungen in der Betreuung. Auch hier steigt die Betreuungsintensität, gemessen an der Anzahl der Beratungsvermerke: Sie verdoppelt sich von 1,6 pro Person auf 3,2. Der Anstieg ist weniger stark ausgeformt als bei den Bad Schmiedeberger Arbeitslosen und geschieht von einem niedrigeren Ausgangsniveau, ist aber ebenfalls offensichtlich. Auch die Anzahl der Fördermaßnahmen steigt spürbar von 0,6 auf etwa 1,2 pro Person. Die durchschnittliche Anzahl der Erstattungen für Bewerbungsaktivitäten steigt im Vergleich zu der Bad Schmiedeberger Stichprobe nur leicht von 0,6 auf 0,9. Wie in Bad Schmiedeberg ist die Zahl der ärztlichen und psychologischen Gutachten gering.

Auch bei der Kontrollgruppe aus der Vergleichsagentur zeigt sich ein ähnliches Bild: Die Kontaktdichte stieg im Vergleich der beiden Zeiträume von 1,8 auf 3,2. Die Fördermaßnahmen stiegen von 0,3 auf 0,9, die Reise- und Bewerbungskostenerstattung von 0,2 auf 0,6. Ärztliche und psychologische Gutachten spielten in der Stichprobe der Vergleichsagentur in beiden Beobachtungsphasen keine Rolle.

Der Vergleich zeigt, dass im Zeitablauf in allen drei Gruppen die Betreuungsintensität zugenommen hat. Die Einführung der Bürgerarbeit in Bad Schmiedeberg hat sicherlich die Betreuungsintensität dort erhöht, aber nicht der gesamte Anstieg wurde ausschließlich durch das Modellprojekt

verursacht. Eine mögliche alternative Erklärung wäre die konjunkturbedingte Abnahme der Arbeitslosenzahlen, die bei allen Agenturen trotz gleicher Ressourcenausstattung ceteris paribus eine bessere Betreuung der verbliebenen Arbeitslosen gestattet, sowie im SGB II die verbesserte Betreuung nach Abschluss der Aufbauphase der ARGEn (Abbildung 12).

Abbildung 12: BewA-Aktivitäten im Vergleich



Die Zerlegung der verwendeten Stichproben nach den Rechtskreisen SGB II und SGB III lässt weitere sinnvolle Vergleiche zwischen den Gruppen zu, auch wenn einschränkend angemerkt werden muss, dass die jeweilige Gruppengröße durch die Zerteilung weiter abnimmt. Zunächst wird wiederum lediglich die Gruppe aus Bad Schmiedeberg betrachtet: Hier zeigt sich sowohl für die Personen aus dem Rechtskreis SGB II als auch aus dem Rechtskreis SGB III ein Anstieg in der Betreuungsintensität. Im SGB III fällt dieser Anstieg allerdings höher aus als im SGB II. Die Anzahl der Beratungsvermerke steigt um etwa 0,8 im SGB II, aber um 3,6 im SGB III, die der Fördermaßnahmen um 0,5 bzw. um 0,4 und die der Erstattungen um 0,5 bzw. um 1,8.

Die gleiche Tendenz zeigt sich bei den Kontrollgruppen aus den Agenturen Wittenberg und der Vergleichsagentur. Auch in Wittenberg steigt die Betreuungsintensität zwischen den Zeiträumen sowohl für Personen aus dem Rechtskreis SGB II als auch aus dem Rechtskreis SGB III, aber stärker bei letzterem. In der Vergleichsagentur steigt die Betreuungsdichte ebenfalls,

aber für beide Rechtskreise in ähnlichem Umfang. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass vor allem sinkende Arbeitslosigkeit und nicht Bürgerarbeit in Bad Schmiedeberg für die intensivere Betreuung verantwortlich ist: Die Arbeitslosigkeit ist im SGB-III-Bereich relativ stärker gesunken als im Rechtskreis SGB II, so dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen im Rechtskreis SGB II an allen Arbeitslosen zugenommen hat. Im Rechtskreis SGB III könnten daher *ceteris paribus* die gleichen Kapazitäten für eine bessere Betreuung von weniger Arbeitslosen verfügbar sein.

6 Implementationsaspekte

Genauere Hinweise für die Implementation des Modellprojekts wurden aus leitfadengestützten Interviews gewonnen, die mit Vermittlungsfachkräften geführt wurden, die unmittelbar in das Projekt Bürgerarbeit involviert waren. Auf Vergleichsinterviews mit nicht direkt am Projekt beteiligten Vermittlern in der Agentur oder ARGE Wittenberg oder in der Vergleichsagentur wurde – vor allem um den Aufwand für die Vermittler in diesem „kleinen“ Projekt überschaubar zu halten – verzichtet.

Für das Verständnis der Implementation des Projekts ist es zunächst wichtig zu wissen, dass Bad Schmiedeberg nicht über eine eigene Agentur-geschäftsstelle verfügt. Vielmehr werden die arbeitslosen Personen, die ihren Wohnsitz in Bad Schmiedeberg haben, in der Hauptagentur Wittenberg bzw. der dortigen ARGE betreut. Im SGB-III-Bereich erfolgte die Verteilung der „Kunden“ auf die Vermittler – wie allgemein üblich – nicht nach Wohnorten, sondern nach Berufsklassen, in der ARGE nach dem Anfangsbuchstaben des Nachnamens. Dies bedeutet, dass die Bad Schmiedeberger zum Projektstart bei ganz unterschiedlichen Ansprechpartnern verortet waren. Zu Projektstart wurden drei Vermittlungsfachkräfte – eine für die Agentur und zwei für die ARGE – ausgewählt, die für alle Bad Schmiedeberger Arbeitslosen das Einstiegsprofilung durchführen und über die Projektlaufzeit betreuen sollten.

Die Einführungsphase des Projekts verlief nach Angaben der Fachkräfte in Agentur und ARGE Wittenberg unterschiedlich. Während in der Agentur Ende September alle Mitarbeiter eine E-Mail-Info mit dem detaillierten Konzept des Modellversuchs erhielten, wurde es in der ARGE zu diesem Zeitpunkt kaum kommuniziert. Dort war – zumindest auf Arbeitsebene – bis Mitte oder Ende Oktober 2006 unklar, ob der Modellversuch sich über-

haupt auf den Rechtskreis SGB II bezöge. Da etwa zwei Drittel des Arbeitslosenbestands in Bad Schmiedeberg im September 2006 dem Rechtskreis SGB II angehörten, erstaunt dies etwas.

Nach Angaben der Vermittlungsfachkräfte wurden nach Projektstart etwa in der Phase bis Mitte November alle arbeitslosen Bad Schmiedeberger (Bestand September plus Neuzugänge seitdem) getrennt nach Rechtskreisen von einer der drei zuständigen Personen zu einem intensiven Profilinggespräch von 45 bis 60 Minuten Dauer geladen. Diese Erstgespräche waren mit einem hohen Arbeitsaufwand bei den beteiligten Vermittlungskräften verbunden, da die Gespräche mit der gesamten Klientel am Stück über mehrere Tage ganztags zu absolvieren waren. Zwar wurde dieses „Durchschleusen“ von den Fachkräften durchaus auch als „Massengeschäft“ empfunden. In den Interviews wurde aber der positive Aspekt, sich lange und intensiv mit den Einzelnen beschäftigen zu können, sehr viel stärker in den Vordergrund gestellt. Hierdurch sei es möglich gewesen die „Kunden“ sehr viel besser kennenzulernen und einzuschätzen, als das im normalen Betrieb geschehe.

Als Resultat dieses Prozesses wurden bei vielen Kunden die Einträge in Verbis aktualisiert und häufig wurden auch Neuordnungen u. a. zwischen den beiden Rechtskreisen bzw. Änderungen im Status der Kunden vorgenommen. Dies betraf nach Aussagen der Fachkräfte auch häufig die Kundengruppenzuordnungen und im SGB-II-Bereich die Feststellung, dass z. B. Kunden den § 10 SGB II in Anspruch nehmen können und dem Arbeitsmarkt gegenwärtig nicht zur Verfügung stehen müssen. Zu diesem Personenkreis gehören u. a. auch Kunden mit gesundheitlichen Problemen, die in einzelnen Fällen erstmals erkannt und über den Ärztlichen Dienst bewertet wurden.

Neben der Feststellung des genauen Status der Arbeitslosen dienten die Profilinggespräche natürlich auch der Aktivierung und Festlegung der weiteren Vermittlungsstrategie einschließlich einer möglichen Maßnahmezuweisung. Übereinstimmend wurde von den Fachkräften dabei die besondere Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeberservice (AGS) betont. Zwar wurden keine besonderen Stellenangebote für die Bad Schmiedeberger vorgehalten, aber bei sämtlichen neu gemeldeten Stellen im Agenturbezirk Wittenberg wurde vorrangig geprüft, ob ein geeigneter Kunde aus Bad Schmiedeberg für die Stelle infrage kam. Der AGS wurde zudem über die

reguläre Zusammenarbeit hinaus häufig dann eingeschaltet, wenn Personen eine Nebentätigkeit ausübten. Hier wurde intensiv versucht, die Arbeitgeber mittels Arbeitgeberförderleistungen zu einer Umwandlung der Nebentätigkeit in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anzuregen. Die kurzfristigen quantitativen Erfolge waren allerdings gering: Im Rechtskreis SGB II gelang nur bei etwa 5 Personen ein solcher Übergang (Angabe Interviewpartner). Nach Aussage des Interviewpartners lag dies vor allem daran, dass die Arbeitgeber die Flexibilität des Einsatzes von geringfügig Beschäftigten nicht aufgeben wollten.

Darüber hinaus wurde gemäß der zweiten Stufe der Bürgerarbeit auch versucht, weitere Arbeitslose so weit wie möglich – auch über Förderung – in reguläre Beschäftigung zu integrieren. Nach Aussage unserer Interviewpartner wurden dazu beschäftigungsbegleitende Leistungen wie Eingliederungszuschüsse bzw. im SGB II die sogenannten „Sonstigen weiteren Leistungen“ und Einstiegsgeld ebenso eingesetzt wie (betriebliche) Trainingsmaßnahmen. Dass diese Strategie sich zumindest nicht quantitativ messbar niederschlug, kann an der Arbeitsmarktlage ebenso gelegen haben wie daran, dass insbesondere im Rechtskreis SGB II ein Großteil der Personen relativ arbeitsmarktfremd ist. In diesem Zusammenhang ist interessant, dass die Interviewpartner unabhängig voneinander über die Ansiedlung eines großen Callcenters mit entsprechendem Arbeitskräftebedarf berichteten. Dies sei für die Vermittlungsarbeit hilfreich gewesen. Wie aus der Entwicklung der Abgänge oben ersichtlich ist, zeigt sich für Bad Schmiedeberg lediglich für den Dezember 2006 ein „Sondereffekt“ in dem Sinne, dass die Abgänge in Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt deutlich über denen der Vergleichsregionen und deutlich über den sonstigen Dezemberwerten in Bad Schmiedeberg liegen. Unklar ist, ob dies auf die Neuansiedlung, auf die Bürgerarbeitsaktivitäten, auf eine günstigere Arbeitsmarktlage generell oder auf sonstige Sondereinflüsse zurückzuführen ist.

Für Personen schließlich, für die eine unmittelbare Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht infrage kam, wurde die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Teilnahme an Qualifikations- und Beschäftigungsmaßnahmen geprüft. Nach Angaben der Fachkräfte handelte es sich dabei – bis auf die Bürgerarbeit im engeren Sinne – jedoch nicht um extra eingekaufte Maßnahmen, vielmehr wurde auf die ohnehin zur Verfügung stehenden Maß-

nahmen zurückgegriffen bzw. Bildungsgutscheine ausgegeben. Insgesamt wurden Qualifizierungsmaßnahmen und andere Instrumente in den Interviews nur am Rande – allerdings im SGB-III-Bereich stärker – thematisiert. Auch in den statistischen Daten zeigt sich – wie oben gesehen – keine intensivere Nutzung im Modellversuch. Schlussfolgerungen hieraus lassen sich freilich nur sehr vorsichtig ziehen. Auffällig ist, dass die „dritte Stufe“ der Bürgerarbeit auch in der Konzeption eher knapp beschrieben und wenig differenziert dargestellt ist. Dies kann mehrere Gründe haben: Zum einen kann dahinter die Vorstellung stecken, dass der „Königsweg“ schnelle Integration in Beschäftigung ist und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ansonsten nur wenig Erfolgchancen haben. Gemäß dem Workfare-Gedanken wäre dann außer Vermittlungsbemühungen im Portfolio der Arbeitsmarktpolitik nur öffentlich geförderte Beschäftigung notwendig.

Zum anderen kann die konzeptionelle Unterausstattung auch darin begründet liegen, dass der Schlüssel für arbeitsmarktpolitischen Erfolg vor allem im intensiven Profiling gesehen wird und der Kanon arbeitsmarktpolitischer Instrumente ansonsten als vollständig und von den Vermittlungskräften gut handhabbar angesehen wird. Dann würde sich eine passgenauere – nicht zwangsläufig häufigere – Nutzung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten als Resultat der intensiveren Betreuung ergeben.

Schließlich mag auch eine Rolle gespielt haben, dass – auch nach Angaben unserer Interviewpartner – sehr stark auf das Ziel abgestellt wurde, die Arbeitslosigkeit in Bad Schmiedeberg bis zum Jahresende 2006 möglichst stark zu reduzieren. Deshalb wurden möglicherweise vor allem solche Maßnahmen eingesetzt, die schnell zu einer formalen Beendigung der Arbeitslosigkeit führten – und das sind in der Regel Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung.

Auch wenn die eigentliche Bürgerarbeit der vierten Stufe und die Zuweisung hierzu nicht Gegenstand dieser Analyse sind, sei doch ein Befund hierzu aus den Vermittlerinterviews im SGB II hervorgehoben: Übereinstimmend wurde dort angegeben, dass für Bürgerarbeit gerade nicht die wettbewerbsschwächsten Arbeitslosen ausgewählt worden seien. Vielmehr seien die Tätigkeiten in Bürgerarbeit anspruchsvoller als die in den AGH. Folglich hätten auch qualifiziertere Personen ausgewählt werden müssen. Dieses Vorgehen widerspricht dem, was gegenwärtig etwa im Zusammen-

hang mit dem Beschäftigungszuspruch und dem „sozialen Arbeitsmarkt“ diskutiert wird und macht zweierlei deutlich: Erstens, wie schwierig es ist, bei einem solchen sozialen Arbeitsmarkt genau diese Stellen zu generieren, auf die die wirklich Chancenlosen einmünden können. Gelingt dies nicht, ist Creaming die zwangsläufige Folge. Zweitens zeigt dies, wie unklar die Zielsetzung des Modellversuchs Bürgerarbeit zwischen „Workfare“ auf der einen und „sozialem Arbeitsmarkt“ auf der anderen Seite ist.

Nach Angaben der interviewten Vermittlungsfachkräfte wurde nach der ersten Phase des intensiven Profilings die intensive Betreuung insofern aufrechterhalten, als dass die Eigenbemühungen weiterhin angeregt und überprüft wurden. Insbesondere solche Personen, die im Erstgespräch angegeben hatten, dass ein Arbeitsplatz in Aussicht sei, wurden häufig eingeladen, um den Stand der Dinge zu überprüfen. Wie oben schon beschrieben, schlug sich diese „Nachhaltung“ allerdings zunächst nicht messbar in zusätzlichen Abgängen in Beschäftigung nieder. Dies wäre allerdings nur zu erwarten gewesen, wenn die Arbeitslosen vorher in erheblichem Umfang nachlässig bei den Eigenbemühungen gewesen wären.

In den Interviews wurde weiterhin deutlich, dass die verstärkte Betreuung für die SGB-III-Arbeitslosen und die SGB-III-Bürgerarbeiter aus Bad Schmiedeberg Ende April 2007 vollkommen eingestellt wurde. Diese Personen werden nun wieder von ihrem angestammten Vermittler betreut. Für die in Bürgerarbeit eingemündeten Arbeitslosen aus dem Rechtskreis SGB II finden weiterhin einmal wöchentlich Sprechstunden durch die beiden mit dem Modellprojekt beauftragten Vermittlungskräfte vor Ort in Bad Schmiedeberg statt, bei denen u. a. die Eigenbemühungen überprüft werden. Die SGB-II-Bestandsarbeitslosen und Neuzugänge aus Bad Schmiedeberg befinden sich auch weiterhin in der regulären Betreuung der beiden in das Modellprojekt involvierten Vermittlungskräfte. Allerdings hat sich auch für diese beiden Fachkräfte der Betreuungsschlüssel wieder erhöht, da ihnen neben den Bad Schmiedeberger Arbeitslosen weitere Kunden aus dem übrigen Agenturbezirk zur Betreuung zugeordnet wurden.

7 Fazit

Die Konzeption des Modellversuchs Bürgerarbeit beinhaltet sowohl Elemente von Workfare als auch Elemente eines „sozialen Arbeitsmarktes“. Ziel dieses Forschungsberichts war es, anhand deskriptiver Analysen zur

Umsetzung des Modellversuchs in Bad Schmiedeberg Anhaltspunkte dafür zu finden, inwieweit die ersten drei Stufen der Bürgerarbeit, also die konsequente Aktivierung, Wirkung in die eine oder die andere Richtung entfaltet. „Wirkung“ im Sinne des Workfare-Ansatzes bedeutet dabei, dass es vermehrt zu Übergängen in reguläre Beschäftigung kommen sollte. „Wirkung“ im Sinne eines sozialen Arbeitsmarktes wird durch die Vorbereitung einer passgenauen Zuweisung in die letzte Stufe, die Bürgerarbeit im engeren Sinne, erzielt.

Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Betreuung der Arbeitslosen in Bad Schmiedeberg im Rahmen des Modellversuchs durchaus intensiviert worden ist. Allerdings dürfte nur ein Teil des beobachteten Anstiegs der Betreuungsintensität auf das Konto des Modellversuchs gehen, denn auch in den Vergleichsregionen stieg im Beobachtungszeitraum im Durchschnitt die Anzahl der Beratungsvermerke, die wir als Hauptindikator für die Betreuungsintensität herangezogen haben, ebenso wie die Zahl der Maßnahmezweisungen und die durch Bewerbungs- und Mobilitätshilfen dokumentierten Eigenaktivitäten der Arbeitslosen. Allerdings war der Anstieg in den Vergleichsregionen etwas schwächer als in Bad Schmiedeberg.

Die erhöhte Betreuungsintensität schlug sich im Beobachtungszeitraum jedoch kaum in zählbaren Erfolgen, d. h. in Abgängen in reguläre Beschäftigung oder in Abmeldung aus dem Leistungsbezug nieder. Die Entwicklung in Bad Schmiedeberg nach Start des Modellprojekts verlief vielmehr - bis auf die Zuweisung in Bürgerarbeit im engeren Sinne - weitgehend parallel zu derjenigen in den Vergleichsregionen. Eine „Wirkung“ im Sinne des Workfare-Ansatzes wurde demnach augenscheinlich zumindest im beobachteten Zeitraum nur in sehr geringem Umfang erzielt.

Dies kann einerseits ein Indiz dafür sein, dass eine der Prämissen des Workfare-Ansatzes zumindest in dieser speziellen regionalen Konstellation nicht erfüllt war, nämlich die mangelnde Aktivierung als Hauptgrund für lang andauernde Arbeitslosigkeit. Intensivere Betreuung führt dann nicht zu zählbaren Erfolgen, wenn die fehlende Aktivierung der Arbeitslosen eben nicht das Haupthemmnis für eine Eingliederung in Beschäftigung war, sondern andere Probleme, die im generellen Fehlen von Arbeitsplätzen oder in der mangelnden Passung z. B. zwischen Qualifikationsanforderungen auf der einen und vorhandenen Qualifikationen auf der anderen

Seite begründet sein könnten. Ein Indiz dafür mag sein, dass die Eigenbemühungen der Arbeitslosen sich im Beobachtungszeitraum deutlich gesteigert zu haben scheinen – zumindest wenn man dies an der Anzahl der Bewerbungs- und Reisekostenerstattungen misst. Dies schlug sich aber offensichtlich kaum in zusätzlichen Arbeitsaufnahmen nieder.

Allerdings muss einschränkend angemerkt werden, dass die konsequente Aktivierung im Modellversuch letztlich nur über einen Zeitraum von etwa zwei Monaten durchgeführt wurde. Möglicherweise ist dieser Zeitraum einfach zu kurz, um in erheblichem Umfang in Abgängen messbare Erfolge zu erzielen.

Es spricht aber einiges dafür, dass die ersten drei Stufen des Modellversuchs Erfolge außerhalb der in den statistischen Daten zählbaren Integrationen und sonstigen Abgängen aus Leistungsbezug generiert haben. Nach den Aussagen der interviewten Vermittlungsfachkräfte, aber auch in den analysierten Arbeitslosendaten erkennbar, führt die intensivere Beschäftigung mit den Arbeitslosen dazu, dass ihre Stärken und Schwächen besser kennengelernt und damit die Vermittlungsstrategien besser zugeordnet sowie so mancher Fehler in den erfassten Daten korrigiert werden konnte. Damit könnte durchaus eine Grundlage gelegt worden sein, auf der – bei einer Fortführung der intensiven Betreuung – auch für schwierigere Fälle Integrationserfolge zu erzielen wären. Inwieweit das intensivere Profiling aber tatsächlich zu einer passgenaueren Zuweisung in Bürgerarbeit im engeren Sinne und damit zu einer Wirkung im Sinne des „Sozialen Arbeitsmarktes“ führt, muss zumindest skeptisch beurteilt werden. Darauf weisen zum einen die Aussagen der Vermittlungskräfte zum Creaming hin, zum anderen die bloßen Teilnehmerzahlen: Auch bei schwierigen Arbeitsmarktbedingungen ist kaum zu erwarten, dass gut ein Drittel eines Arbeitslosenbestands als langfristig chancenlos am ersten Arbeitsmarkt einzustufen ist. Genauere Analysen zum Zuweisungsprozess sind jedoch aus der Evaluation des ZSH zu erwarten.

Als internen Erfolg kann man schließlich werten, dass die beteiligten Vermittlungsfachkräfte – trotz des Drucks, der auf ihnen lastete – durchaus eine Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen während des Modellversuchs wahrgenommen haben. Es ist zu vermuten, dass dies sich letztlich auch in besseren Arbeitsergebnissen niederschlagen wird – eine Hypothese, die

gegenwärtig in der BA in anderen Modellversuchen zur Verbesserung des Betreuungsschlüssels erprobt und evaluiert wird.

Literatur

Bonin, Holger & Hilmar Schneider (2006): Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, Bonn, IZA Discussion Paper No. 2399.

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.

Kabel, Marcel (2007): Evaluation Bürgerarbeit – Pilotprojekt Magdeburg. Abschlussbericht. Der Paritätische Sachsen-Anhalt, Magdeburg.

Koch, Susanne & Peter Kupka (2007): Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs.

Koch, Susanne, Gesine Stephan & Ulrich Walwei (2005): Workfare. Möglichkeiten und Grenzen, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 38, H. 2/3. S. 419-440.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2006): Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

Sinn, Hans-Werner et al. (2006): Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo-Instituts, München, Sonderdruck aus ifo-Schnelldienst Nr. 2.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
1/2004	Sabine Hagemann, Werner Sörgel, Eberhard Wiedemann	Vermittlungsgutscheine nach § 421g SGB III - Zwischenergebnisse aus der Begleitforschung zur Vermittlung	9/2004
2/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil I: Entwicklung und Struktur der Betriebe und Beschäftigten, Auszubildende	9/2004
3/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil II: Personalpolitik, Betriebliche Flexibilität, Weiterbildung	9/2004
4/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil III: Wirtschaftliche Lage der Betriebe, Öffentliche Förderung	9/2004
5/2004	Eugen Spitznagel, Susanne Wanger	Mehr Beschäftigung durch längere Arbeits- zeiten? Ein Beitrag zu der Diskussion um eine generelle Erhöhung der Arbeitszeit	10/2004
6/2004	IAB-Autoren- gemeinschaft	Forschung zum SGB II des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Über- blick	12/2004
1/2005	Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Sper- mann, Henrik Win- terhager, Amelie Wuppermann	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil I: Datenstruktur und deskriptive Analysen	3/2005
2/2005	Sabine Dann, Günther Klee, Martin Rosemann	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil II: Typisierung der Arbeitsagenturen	2/2005
3/2005	Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Sper- mann, Henrik Win- terhager	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil III: Mikroökonomische Wirkungs- analyse	3/2005

4/2005	Reinhard Hujer, Christopher Zeiss	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil IV: Makroökonomische Wirkungsanalyse	2/2005
5/2005	Friedhelm Pfeiffer, Henrik Winterhager	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil V: Kosten-Nutzen-Analyse	2/2005
6/2005	Sabine Hagemann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VIa: Implementations- und Strukturanalysen - Private Arbeitsvermittler	7/2005
7/2005	Sabine Hagemann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil Vb: Implementations- und Strukturanalysen - Tabellenanhang	7/2005
8/2005	Reinhard Hujer, Günther Klee, Alexander Spermann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VII: Zusammenfassung der Projektergebnisse	7/2005
9/2005	Regina Konle-Seidl	Lessons learned – Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik	2/2005
10/2005	Ch. Brinkmann, J. Passenberger, H. Rudolph, E. Spitznagel, G. Stephan, U. Thomsen, H. Roß	SGB II – Neue Herausforderungen an Statistik und Forschung	2/2005
11/2005	Corinna Kleinert, Hans Dietrich	Aus- und Weiterbildungen im Pflegebereich - Eine Analyse des Eingliederungsprozesses in Erwerbstätigkeit	3/2005
12/2005	Axel Deeke	Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität - Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003	3/2005
13/2005	Oliver Falck	Das Scheitern junger Betriebe Ein Überlebensdauermodell auf Basis des IAB-Betriebspanels	3/2005
14/2005	Helmut Rudolph, Kerstin Blos	Schätzung der Auswirkungen des Hartz-IV-Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher	4/2005

15/2005	Johann Fuchs, Brigitte Weber	Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Westdeutschland (inkl. Berlin-West)	5/2005
16/2005	Johann Fuchs, Doris Söhnlein	Vorausschätzung der Erwerbsbevölkerung bis 2050	5/2005
17/2005	Michael Feil, Gerd Zika	Politikberatung mit dem Simulationsmodell PACE-L – Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel einer Senkung der Sozialabgaben	5/2005
18/2005	Johann Fuchs, Brigitte Weber	Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Ostdeutschland (einschl. Berlin-Ost)	6/2005
19/2005	Stefan Schiel, Ralph Cramer, Reiner Gilberg, Doris Hess, Helmut Schröder	Das arbeitsmarktpolitische Programm FAIR - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 -	7/2005
20/2005	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil I: Entwicklung und Struktur der Betriebe und Beschäftigten, Auszubildende	7/2005
21/2005	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil II: Personalpolitik, Betriebliche Flexibilität, betriebliche Arbeitszeiten, ältere Arbeitnehmer	7/2005
22/2005	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil III: Innovationen im Betrieb, wirtschaftliche Lage der Betriebe	7/2005
23/2005	Aderonke Osikominu	Eine Analyse der Teilnehmerselektion in die berufliche Weiterbildung auf Basis der integrierten Erwerbsbiografien (IEB)	9/2005
24/2005	Uwe Blien, Franziska Hirschenauer	Vergleichstypen 2005: Neufassung der Regionaltypisierung für Vergleiche zwischen Agenturbezirke	9/2005
25/2005	Johann Fuchs, Katrin Dörfler	Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2050 – Annahmen und Grundlagen	9/2005
26/2005	Axel Deeke	Das ESF-BA-Programm im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit – Zur Umsetzung des Programms von 2000 bis Anfang 2005	10/2005

1/2006	Lena Koller, Ulrike Kress, Kerstin Windhövel	Blinde Kuh war gestern – heute ist FIS Das Forschungs-Informationen-System – ein neuer Weg wissenschaftlicher Politikbera- tung	1/2006
2/2006	Susanne Wanger	Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeits- volumen nach Geschlecht und Altersgruppe – Ergebnisse der IAB-Arbeitszeitrechnung nach Geschlecht und Alter für die Jahre 1991-2004	1/2006
3/2006	Sarah Heinemann, Hermann Gartner, Eva Jozwiak	Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose - Erste Befunde zu Eingliederungsleistun- gen des SGB III im Rechtskreis SGB II	2/2006
4/2006	Jan Binder, Barba- ra Schwengler	Neuer Gebietszuschnitt der Arbeitsmarkt- regionen im Raum Berlin und Brandenburg – Kritische Überprüfung der bisher gültigen Arbeitsmarktregionen und Vorschläge für einen Neuzuschnitt	2/2006
5/2006	Ch. Brinkmann, M. Caliendo, R. Hujer, St. L. Thomsen	Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Gewinner und Verlierer	2/2006
6/2006	Ch. Gaggermeier	Indikatoren-Modelle zur Kurzfristprognose der Beschäftigung in Deutschland	4/2006
7/2006	St. Schiel, R. Gilberg, H. Schröder	Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Pro- gramms FAIR - 3. Zwischenbericht	4/2006
8/2006	K. Blos	Die Bedeutung der Ausgaben und Einnah- men der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland	3/2006
9/2006	A. Haas, Th. Rothe	Regionale Arbeitsmarktströme - Analyse- möglichkeiten auf Basis eines Mehrkon- tenmodells	4/2006
10/2006	J. Wolff, K. Hohmeyer	Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgele- genheiten: Bislang wenig zielgruppenorien- tiert	6/2006
11/2006	L. Bellmann, H. Bielski, F. Bilger, V. Dahms, G. Fischer, M. Frei, J. Wahse	Personalbewegungen und Fachkräfterekrui- tierung – Ergebnisse des IAB-Betriebs- panels 2005	6/2006

12/2006	Th. Rhein, M. Stamm	Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland: Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirt- schaftszweige	7/2006
13/2006	B. Rudolph, C. Klement	Arbeitsmarktpartizipation von Frauen im Transformationsprozess - Sozio-ökono- mische Realität in den EU-Beitrittsländern Polen, Tschechien und Ungarn	7/2006
14/2006	Th. Rothe	Die Arbeitskräftegesamtrechnung für Ost- und Westdeutschland – Konzeption und ausgewählte Ergebnisse	7/2006
15/2006	R. Konle-Seidl, Kristina Lang	Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials	8/2006
16/2006	Johanna Dornette, Marita Jacob	Zielgruppenerreichung und Teilnehmer- struktur des Jugendsofortprogramms JUMP	8/2006
17/2006	Andreas Damelang, Anette Haas	Arbeitsmarkteinstieg nach dualer Berufs- ausbildung – Migranten und Deutsche im Vergleich	8/2006
18/2006	Susanne Rässler	Der Einsatz von Missing Data Techniken in der Arbeitsmarktforschung des IAB	10/2006
19/2006	Kerstin Blos	Haushalte im Umfeld des SGB II	11/2006
20/2006	György Barabas, Roland Döhrn	Konjunktur und Arbeitsmarkt: Simulationen und Projektionen mit der IAB-Version des RWI-Konjunkturmodells	12/2006
21/2006	Axel Deeke	Berufsbezogene Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund: Erste Ergebnisse aus der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm	12/2006
22/2006	K. Hohmeyer, Ch. Schöll, J. Wolff	Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante: Viele Zielgruppen werden noch vernachläs- sigt	12/2006
23/2006	S. Noll, A. Novorozhkin, J. Wolff	Förderung mit dem Einstiegsgeld nach § 29 SGB II – Erste Befunde zur Implementation und Deskription	12/2006
1/2007	F. Rüb, D. Werner	Typisierung von SGB II-Trägern	1/2007

2/2007	A. Kettner, M. Rebien	Soziale Arbeitsgelegenheiten: Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive	2/2007
3/2007	S. Rässler, U. Jensen	The effects of collective bargaining on firm performance: New evidence based on stochastic production frontiers and multiply imputed German establishment data	2/2007
4/2007	Th. Rothe, St. Tinter	Jugendliche auf dem Arbeitsmarkt: Eine Analyse von Beständen und Bewegungen	3/2007
5/2007	Gabriele Fischer, Jürgen Wahse, Vera Dahms, Marek Frei, Arnold Riedmann, Florian Janik	Standortbedingungen und Beschäftigung in den Regionen West- und Ostdeutschlands Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2006	6/2007
6/2007	Eva Schweigard	Berufsbezogene Deutschkurse im Rahmen des ESF-BA-Programms: Ergebnisse aus regionalen Fallstudien zur Umsetzung	6/2007
7/2007	Kerstin Blos, Michael Feil, Helmut Rudolph, Ulrich Walwei, Jürgen Wiemers	Beschäftigungseffekte, Verteilungseffekte und fiskalische Kosten des Bofinger-Walwei-Konzepts zur Existenz sichernden Beschäftigung im Niedriglohnbereich	6/2007
8/2007	Eva Schweigard	Sprachförderung für arbeitslose ALG-II-Bezieher mit Migrationshintergrund: Eine explorative Untersuchung zur Umsetzung	7/2007
9/2007	Alexander Reinberg, Markus Hummel	Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 und die Einführung der Hartz-IV-Reform: Empirische Befunde und methodische Probleme	7/2007
10/2007	Melanie Arntz, Markus Clauss, Margit Kraus, Reinhold Schnabel, Alexander Spermann, Jürgen Wiemers	Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform	8/2007
11/2007	Kathi Zickert	Förderung der beruflichen Qualifizierung durch Weiterbildungs- und Arbeitszeitmanagement: Ergebnisse einer Betriebsbefragung	10/2007

12/2007	Markus Promberger (Hrsg.)	Neue Daten für die Sozialstaatsforschung: Zur Konzeption der IAB-Panelerhebung „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“	10/2007
13/2007	Brigitte Schels	Jugendarbeitslosigkeit und psychisches Wohlbefinden	11/2007

Impressum

IABForschungsbericht
Nr. 14 / 2007

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
D-90478 Nürnberg

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Jutta Sebald

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Volltext-Download dieses Forschungsberichtes
unter:

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2007/fb1407.pdf>

IAB im Internet

<http://www.iab.de>

Rückfragen zum Inhalt an

Susanne Koch, Tel. 0911/179-3123,
oder E-Mail: susanne.koch@iab.de