

„Bürgerarbeit“

Ein innovatives Konzept
zur Senkung von Arbeitslosigkeit



Bundesagentur für Arbeit

Regionaldirektion
Sachsen-Anhalt-Thüringen



Bundesagentur für Arbeit

Regionaldirektion Bayern

Bundesagentur für Arbeit

November 2009

Autoren

Rainer Bomba, Vorsitzender der Geschäftsführung der Regionaldirektion Bayern
Sylvia Kühnel, Projektleiterin „Bürgerarbeit“ in der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-
Thüringen

unter Mitwirkung von

Ralf Holtzwardt, Geschäftsführer Grundsicherung der Regionaldirektion Bayern
Undine Schreiber, Projektleitung der Regionaldirektion Bayern
Cynthia Rösler, Pressestelle der Arbeitsagentur Magdeburg
Silvia Lösch, Pressestelle der Regionaldirektion Bayern

Kontakt zu den Autoren: Sylvia.Kuehnel@arbeitsagentur.de

Inhaltsverzeichnis	Seite
Vorwort	4
Zitate zur „Bürgerarbeit“	5
In aller Kürze	6
Das Konzept „Bürgerarbeit“	8
Einleitung	8
Was ist „Bürgerarbeit“?	8
Welche Ziele hat die „Bürgerarbeit“?	9
Wie wird „Bürgerarbeit“ vergütet?	10
Verdrängt „Bürgerarbeit“ reguläre Beschäftigung?	10
Wie verläuft die Umsetzung des Konzeptes in der Praxis?	12
Versuch in Magdeburg	12
Flächentest in Bad Schmiedeberg	12
Flächentest in Barleben	13
Flächentests in Gerbstedt, Kelbra und Hecklingen	13
Flächentest in Schmölln (Thüringen)	13
Flächentest in Weiden, Hof und Coburg (Bayern)	14
Bilanz und Ausblick auf weitere Schritte	14
Finanzierbarkeit der „Bürgerarbeit“	15
Auswirkungen im Gesamtsystem	16

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Interessenten,

das Projekt „Bürgerarbeit“ wurde von der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit und der Landesregierung Sachsen-Anhalt konzipiert und durch die Regionaldirektion Bayern weiterentwickelt. Das primäre Ziel dieses bisher an zehn Modellstandorten getesteten Aktivierungskonzeptes ist es, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren und dadurch die Anzahl arbeitsloser Menschen erheblich zu reduzieren. Das ist uns bisher auch eindrucksvoll gelungen. Das Konzept „Bürgerarbeit“ wird in vier Stufen konsequent umgesetzt, mit dem Ziel, jedem Arbeitslosen ein auf ihn zugeschnittenes Angebot zu unterbreiten.

Von „Bürgerarbeit“ profitieren insbesondere Personen, die bisher auf dem Arbeitsmarkt chancenlos waren. Diesen Menschen geben wir durch unser Konzept neue Hoffnung und stärken ihr Selbstwertgefühl, indem wir sie durch Arbeit wieder in die Gesellschaft integrieren.

Sowohl das Pilotprojekt in Magdeburg als auch die Flächenerprobung an neun Standorten in drei Bundesländern zeigen, dass „Bürgerarbeit“ die Erwartungen deutlich übertrifft. Innerhalb von nur wenigen Wochen konnte die Arbeitslosigkeit an jedem Standort signifikant und nachhaltig reduziert werden. Diese durchweg positiven Erfahrungen waren ausschlaggebend für die Aufnahme des Projektes „Bürgerarbeit“ in den jetzt abgeschlossenen Koalitionsvertrag der Bundesregierungsparteien.

Die vorliegende Broschüre beschreibt die erforderlichen Schritte für eine Umsetzung des Projektes „Bürgerarbeit“ in der Fläche und gibt zugleich einen Überblick über die Leistungsfähigkeit dieses innovativen Ansatzes.

Die Autoren

Rainer Bomba

Sylvia Kühnel

Zitate zur „Bürgerarbeit“

„Arbeitslosigkeit ist kein naturgegebenes Schicksal. Wir bieten den Menschen die ‚Bürgerarbeit‘, die keine Chance auf einen Arbeitsplatz haben. Damit finanzieren wir die Arbeit statt Arbeitslosigkeit.“

(Wirtschaftsminister des Landes Sachsen-Anhalt, Dr. Reiner Haseloff)

„Mit der ‚Bürgerarbeit‘ haben wir in der nördlichen Oberpfalz und in Oberfranken die Arbeitslosigkeit signifikant gesenkt. Das ist ganz klar ein Modell für Bayern.“

(Staatsministerin Christine Haderthauer)

„Es ist wieder Zuversicht da. Und das ist ein ganz wichtiger Aspekt, gerade in einer Region wie Sangerhausen, wo die Arbeitslosigkeit in Sachsen-Anhalt immer noch am höchsten ist.“

(Uda Heller, stellvertretende Landesvorsitzende der CDU in Sachsen-Anhalt)

„Unter dem Strich rechnet sich das Projekt für die Stadt Weiden. Innerhalb der letzten zwölf Monate haben wir einen Rückgang der Zahlungen an Bedarfsgemeinschaften in Höhe von 300.000 Euro zu verzeichnen. Insofern sind 25% Zuzahlung für jeden Arbeitsplatz sehr gut angelegtes Geld.“

(Oberbürgermeister Kurt Seggewiß, Weiden i. d. Opf.)

„Die Zahl der jungen Menschen wird erheblich abnehmen, die der Älteren zunehmen, und von daher wird es im ureigensten Interesse der Wirtschaft und Politik liegen, dass mehr getan wird, um vorhandene Qualifikationen bei Arbeitnehmern und Arbeitslosen besser auszunutzen. Deshalb hat dieses vierstufige Projekt auch eine ganz wesentliche Bedeutung für die Wirtschaft.“

(Ursula Engelen-Kefer, ehem. DGB-Vizechefin)

„Wir begegnen den Sorgen vieler Menschen vor Abstieg und Überforderung, in dem wir marktgerechte Arbeitsplätze fördern statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Das Prinzip des ‚Förderns und Forderns‘ bleibt Maßstab unseres Handelns.“

(Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode)

In aller Kürze

Das Projekt „Bürgerarbeit“ hat sich in bisher sieben Modellstandorten in Sachsen-Anhalt und Thüringen als erfolgreiches und anerkanntes Konzept zur nachhaltigen Reduzierung der Arbeitslosigkeit bewährt. In allen Modellregionen ging die Arbeitslosenzahl dauerhaft um 50-60% zurück. Auch die konsequente Weiterentwicklung und Umsetzung des Projektes mit ebenso guten Ergebnissen in drei bayerischen Städten mit vergleichsweise hoher Arbeitslosenquote zeigt, dass das Konzept unter den verschiedensten Rahmenbedingungen erfolgreich realisiert werden kann.

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

Nach einem vierstufigen, kaskadierten System wird jedem Arbeitslosen – unabhängig von seiner Rechtskreiszugehörigkeit - ein auf die individuelle Situation zugeschnittenes Angebot unterbreitet. Zunächst werden in einer ersten Stufe alle Arbeitslosen zu einem Beratungsgespräch in die Agentur für Arbeit bzw. zum Grundsicherungsträger eingeladen. Ziel des Gespräches ist die Feststellung der aktuellen Bedarfe und Ressourcen des Kunden. Ist seine Nähe zum Arbeitsmarkt erkannt, können weitere Schritte in Richtung der individuellen Integration unternommen werden. In einer zweiten Stufe werden die marktnahen Kunden durch eine individuelle intensive Beratung so rasch wie möglich vermittelt. Sofern ein Bedarf für eine Erweiterung der Kenntnisse und Fertigkeiten deutlich wird, kommen im Rahmen der dritten Stufe geeignete Maßnahmen und Instrumente, wie z. B. Weiterbildungsangebote, zum Einsatz, die mit den regionalen Arbeitgebern abgestimmt sein sollten. Erst wenn geförderte und eigene Aktivitäten nicht zum Ziel führen, wird im Rahmen der vierten Stufe die „Bürgerarbeit“ als gemeinnützige, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten.

Der Einsatz in der „Bürgerarbeit“ orientiert sich an den Fähigkeiten und Kenntnissen des Einzelnen. Die Beschäftigungsfelder werden nach strengsten Maßstäben ausgesucht, so dass „Bürgerarbeit“ keine regulären Beschäftigungsverhältnisse substituiert und die regionale Wirtschaft auch anderweitig nicht beeinträchtigt. Dabei haben die bisherigen Erfahrungen gezeigt, dass es möglich ist, im gemeinnützigen Bereich eine ausreichende Zahl von Stellen zu akquirieren, um den Arbeitslosen, die derzeit keine Chance auf dem Ersten Arbeitsmarkt haben, eine sinnvolle Tätigkeit zu ermöglichen.

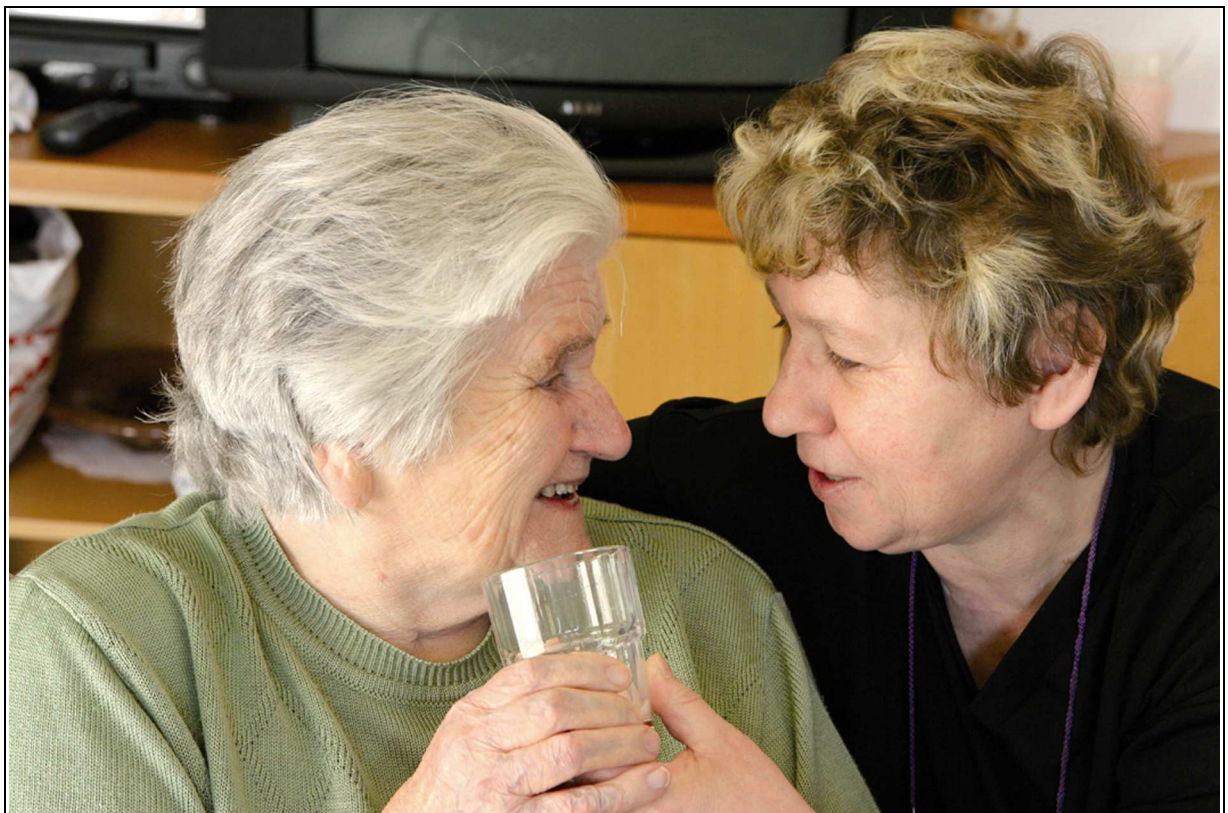
Die „Bürgerarbeiter“ erleben das Gefühl, von der Gesellschaft wieder gebraucht zu werden und erhalten so neue Motivation. Die Erwerbsfähigkeit und die berufliche Qualifikation der Arbeitnehmer bleiben langfristig erhalten und werden gegebenenfalls auch erweitert. Gesundheitliche und soziale Folgekosten, die nachweislich durch Arbeitslosigkeit entstehen – wie psychosomatische Störungen, Suchtmittelmissbrauch, Isolation - werden gemindert und die sozialen Beziehungen stabilisiert. Die bisherigen Modellversuche haben gezeigt, dass viele „Bürgerarbeiter“ aus ihrer Tätigkeit neuen Mut gefasst haben und inzwischen erfolgreich den Weg in den Ersten Arbeitsmarkt gegangen sind. Die „Bürgerarbeit“ ist also keine Einbahnstraße.

Durch den beschriebenen Auswahlprozess kann darüber hinaus die Tätigkeit in der sogenannten Schattenwirtschaft erheblich eingeschränkt werden. Über die konkreten

Arbeitsangebote ist es möglich, zu lokalisieren, wer wirklich von Arbeitslosigkeit betroffen ist.

„Bürgerarbeit“ ist kein zusätzliches arbeitsmarktpolitisches Instrument, sondern kann eine Reihe bisheriger Instrumente bündeln und ersetzen.

Die bisherigen wissenschaftlichen Untersuchungen und Berechnungen belegen, dass die Umsetzung der „Bürgerarbeit“ im oben beschriebenen Stufensystem gesamtfiskalisch keine höheren Kosten als die gegenwärtig praktizierte Arbeitsmarktpolitik verursacht. Dabei wurde die Wertschöpfung durch die Beschäftigung der „Bürgerarbeiter“ noch nicht einmal berücksichtigt. Nicht die Finanzierung der Arbeitslosigkeit, sondern die der Arbeit ist das Ziel dieses Konzeptes!



Bürgerarbeiterin mit Frau aus der Seniorenwohnanlage „Sonnenhof“, Barleben

„Manche Ideen scheinen so genial einfach, dass man sich fragt, warum niemand früher darauf gekommen ist. Eine solche Idee ist die, zu prüfen, was es in einer Gemeinde an unerledigter Arbeit gibt – und die Aufgaben auf diejenigen zu verteilen, die keine Arbeit finden. Hinterher sind alle zufrieden: die Arbeitslosen, weil sie wieder arbeiten können, die Gemeinde, weil Vernachlässigtes und zuvor Unbezahlbares nun erledigt werden kann, und die Hüter der Sozialkassen, weil sie entlastet werden.“
(„Sie nennen es Bürgerarbeit“, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 28.01.2007).

Das Konzept „Bürgerarbeit“

Einleitung

Bis zum Ende des Jahres 2008 haben die Arbeitslosenzahlen in Deutschland eine sehr erfreuliche Entwicklung genommen. Mit einer Arbeitslosenquote von 3,7% oder 237.000 Arbeitslosen wurde in Bayern ein historischer Tiefpunkt erreicht. Dennoch blieb eine hohe Zahl von langzeitarbeitslosen Personen weiterhin ohne Beschäftigung – in Sachsen-Anhalt waren es rund 40% des gesamten Arbeitslosenbestandes. Die Ursachen hierfür sind mannigfaltig. Zum einen liegen sie bei den veränderten Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten, zum anderen aber auch an der mit der Dauer der Arbeitslosigkeit wachsenden Resignation und der damit sinkenden Motivation.

Die Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit sind gravierend. Sie stellen alle Arbeitsmarktpartner vor große Herausforderungen. Die aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere gezeichnet von den Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, verschärfen die Situation weiter. Mit den bekannten Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik lässt sich dieses Phänomen nicht nachhaltig genug bekämpfen. Aus diesem Grund wurden mit dem Konzept „Bürgerarbeit“ neue Wege erprobt.

Was ist „Bürgerarbeit“?

Die Grundidee des Konzeptes besteht in der konsequenten Aktivierung des gesamten – rechtskreisunabhängigen - Arbeitslosenbestandes bei gleichzeitigem Angebot von gemeinnütziger, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für diejenigen Menschen, die selbst bei guter konjunktureller Lage aufgrund multipler Vermittlungshemmnisse auch mittelfristig keine Chance am Ersten Arbeitsmarkt haben.

Nach einem vierstufigen, kaskadierten System wird jedem Arbeitslosen ein auf seine individuelle Situation zugeschnittenes Angebot unterbreitet, das die Arbeitslosigkeit in absehbarer Frist beendet.

Stufe 1 – Aktivierung und Aktualisierung

Zunächst werden in einer ersten Stufe alle Arbeitslosen in dichter zeitlicher Abfolge zu einem Beratungsgespräch in die Agentur für Arbeit bzw. zum Grundsicherungsträger eingeladen. Ziel des Gespräches ist die Feststellung der aktuellen Bedarfe und Ressourcen des Kunden im Rahmen eines Profilings. Ist die Nähe zum Arbeitsmarkt erkannt, können weitere Schritte in Richtung der individuellen Integration unternommen werden. Diese werden gemeinsam mit dem Kunden besprochen und in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten.

Stufe 2 - Vermittlungsaktivitäten

Die Aktivitäten der zweiten Stufe sind ein direktes Ergebnis des Profilings und betreffen marktnahe Kunden. Sofern passende Angebote auf dem Ersten Arbeitsmarkt

vorhanden sind, werden die entsprechenden Aktivitäten sofort ausgelöst, Erfolge konsequent nachgehalten und Misserfolge gemeinsam analysiert. Eigene Bemühungen um einen Arbeitsplatz werden eingefordert und unterstützt, wenn erforderlich, auch durch Beschäftigung begleitende Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Bestrebungen zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit werden durch eingehende Beratung und ggf. durch die Förderung eines Coachings bzw. die Gewährung eines Gründungszuschusses oder Einstiegs geldes begleitet.

Stufe 3 – Ausgleich von Vermittlungsdefiziten

Sofern das Ergebnis des Profilings einen Bedarf zur Erweiterung der Kenntnisse und Fertigkeiten aufzeigt, kommen im Rahmen der dritten Stufe geeignete Maßnahmen und Instrumente zum Einsatz, z. B. eine Weiterbildung. Das Angebot dient dem Zweck der gezielten Verbesserung der individuellen Vermittlungschancen. Um einen größtmöglichen Eingliederungserfolg nach der Weiterbildung zu erzielen, ist die Berücksichtigung der Bedarfe regionaler Arbeitgeber unerlässlich.

Im Bereich des SGB II werden in Stufe 3 auch Maßnahmen zur Erlangung von Integrationsfortschritten vorgehalten. Insbesondere zählen hierzu Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwands- oder Entgeltvariante. Genutzt werden auch Förderangebote aus Programmen des Bundes und der Länder.

Stufe 4 - Angebot von zusätzlicher, gemeinnütziger Beschäftigung

All denjenigen Arbeitslosen, die durch die Stufen 1 bis 3 nicht in den Ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden konnten bzw. deren Integration auf Grund multipler Problemlagen von vornherein auch mittelfristig nicht wahrscheinlich erscheint, wird ein Angebot für eine zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeit, die „Bürgerarbeit“ im engeren Sinne, unterbreitet. Der Einsatz orientiert sich so weit als möglich an den Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnissen des Einzelnen.

Mit der „Bürgerarbeit“ wird ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis – mit Ausnahme der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung – begründet. Mit der Teilnahme am Erwerbsleben verbessert sich auch die soziale und gesellschaftliche Teilhabe. Damit gewinnen die Betroffenen neues Selbstwertgefühl und Motivation für die weitere Stellensuche, denn die Tätigkeit in „Bürgerarbeit“ stellt keine Einbahnstraße oder „Endstation“ dar. In Abhängigkeit von der individuellen Situation werden auch weiterhin Bewerbungsaktivitäten eingefordert. Dazu werden die persönlichen Fortschritte von den Vermittlungsfachkräften regelmäßig analysiert und Möglichkeiten der Unterstützung für eine nun näher ins Blickfeld gerückte Integration in den Ersten Arbeitsmarkt geprüft. Dass der Eingliederungserfolg kein Einzelfall ist, zeigen die bisherigen Erfahrungen an allen Modellstandorten.

Welche Ziele hat die „Bürgerarbeit“?

Durch die konsequente Aktivierung aller Arbeitslosen und das Angebot gemeinnütziger, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, falls auch mittelfristig keine Chance auf dem Ersten Arbeitsmarkt absehbar ist, wird eine nachhaltige Reduzierung der Arbeitslosigkeit erreicht. Mit den Modellversuchen wurde bewiesen, dass es für

Langzeitarbeitslose möglich ist, im Non-Profit-Bereich genügend Stellen zu akquirieren, um eine sinnvolle Tätigkeit leisten.

Scheinbar chancenlose Arbeitslose erleben das Gefühl, von der Gesellschaft wieder gebraucht zu werden. Die Erwerbsfähigkeit und Qualifikation bleiben langfristig erhalten und können erweitert werden. Gesundheitliche und soziale Folgekosten, die nachweislich durch Arbeitslosigkeit entstehen, werden gemindert und die sozialen Beziehungen stabilisiert.

Über die Aktivierung der Bewerber, die Aktualisierung ihrer Bewerberprofile und die darauf ausgerichteten konkreten Arbeitsangebote ist es möglich, zu lokalisieren, wer wirklich von Arbeitslosigkeit betroffen ist. „Bürgerarbeit“ kann dadurch auch Tätigkeiten in der sogenannten „Schattenwirtschaft“ erheblich einschränken.

„Bürgerarbeit“ ist dabei kein zusätzliches arbeitsmarktpolitisches Instrument, sondern kann eine Reihe bisheriger Instrumente bündeln und ersetzen. Mit den Ergebnissen der bisherigen wissenschaftlichen Untersuchungen und weitergehenden Berechnungen wird belegt, dass ein solches Modell mit den aktuell vorhandenen Mitteln der aktiven und passiven Arbeitsmarktförderung bezahlt werden kann und in der Summe nicht teurer ist als die Finanzierung der Arbeitslosigkeit.

Wie wird „Bürgerarbeit“ vergütet?

Die Höhe des Entgelts wird durch die Qualifikationsanforderungen der jeweiligen Tätigkeit bestimmt. In Sachsen-Anhalt und Thüringen beträgt die Vergütung durchschnittlich 710 Euro Brutto bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 30 Stunden, in Bayern durchschnittlich 1.050 Euro. Das Teilzeitmodell wurde gewählt, um den Beschäftigten einen genügend großen zeitlichen Spielraum für eigene Bewerbungsaktivitäten, eventuell auch für eine tätigkeitsnahe Qualifizierung, zu lassen.

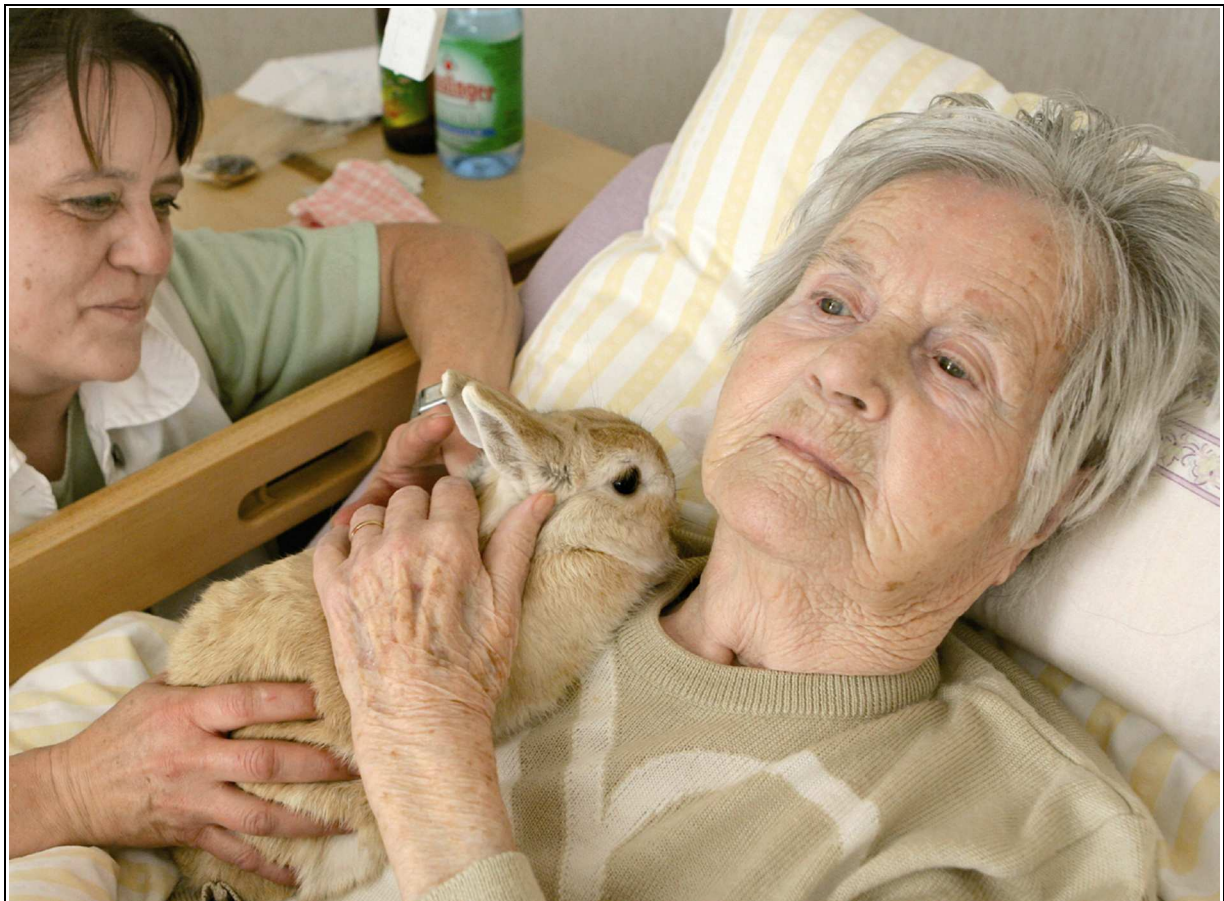
Die Finanzierung der laufenden Modellversuche erfolgt aus den Mitteln der aktiven Arbeitsförderung unter Beteiligung der Länder Sachsen-Anhalt und Thüringen. Seit dem Inkrafttreten des § 16a SGB II (Beschäftigungszuschuss - ab 01.01.2009 § 16e SGB II) läuft die Förderung hauptsächlich in dessen Rahmen. Dies trifft auch auf die bayerischen Modellstandorte zu, in denen auch die Kommunen an der Finanzierung beteiligt sind. Zunehmend leisten auch die Träger und Einsatzstellen der beschäftigten „Bürgerarbeiter“ im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen Beitrag zur Finanzierung der Beschäftigung.

Verdrängt „Bürgerarbeit“ reguläre Beschäftigung?

Dies ist eine der wichtigsten Fragen bei der Umsetzung des Projektes. Um eine Substitution bestehender Arbeitsplätze und die Beschränkung der örtlichen Wirtschaft, etwa durch eine Reduzierung des Auftragsvolumens, zu verhindern, ist es wichtig, alle regionalen Arbeitsmarktakteure zu vernetzen und an der Entscheidung über die

Einrichtung von gemeinnützigen Beschäftigungsplätzen zu beteiligen.

An den Modellstandorten wurde bisher kein einziger Fall der möglichen Verdrängung regulärer Beschäftigung bekannt. Ausgewählt wurden ausschließlich sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten in gemeinnützigen Bereichen wie z.B. in Vereinen, Kirchen oder in der Seniorenbetreuung. Das sind Arbeiten, die ohne „Bürgerarbeit“ nicht erledigt würden.



Bürgerarbeiterin mit Haustieren am Bett einer Bewohnerin des „Augustinuswerks“ in Bad Schmiedeberg.

„Zu DDR-Zeiten hat sie Zootechnikerin gelernt und in einer LPG gearbeitet. Nach der Wende ist sie putzen gegangen. Heute ist sie Bürgerarbeiterin im Altenpflegeheim des Augustinuswerks am Rande von Bad Schmiedeberg. Die Arbeit gefällt ihr sehr gut. Sie hat sofort zugesagt. Jetzt kümmert sie sich um die Haustiere im Heim. Mit dem zotteligen Haushund besucht sie die demenzkranken Alten, lässt sie den Hund streicheln und füttern. Für viele ältere Mitbürger ist das der schönste Augenblick des Tages, erzählt der Heimleiter. Zehn Bürgerarbeiter sind in dem Heim tätig. Pflegearbeiten übernehmen sie nicht. Sie begleiten die Bewohner zur Musiktherapie, backen mit ihnen Waffeln, erledigen kleine Einkäufe und ‚hören uns ihre Geschichten an‘ sagt Antje Litschewski.“

(„Erste Gemeinde schafft Hartz IV ab“, „Die Welt“ vom 17.12.2006)

Wie verläuft die Umsetzung des Konzeptes in die Praxis? Versuch in Magdeburg

Im August 2006 startete in Zusammenarbeit mit dem Paritätischen Wohlfahrtsverband, Landesverband Sachsen-Anhalt e.V., der erste Pilotversuch beim Lebenshilfe-Werk Magdeburg gGmbH. Hier haben 20 ehemals langzeitarbeitslose Arbeitnehmer beider Rechtskreise ihre Beschäftigung aufgenommen.

Mit der ergänzenden Betreuung und Unterstützung von behinderten Menschen wurde ein weitaus größerer Spielraum für die Förderung von deren Individualität sowohl in den Werkstätten als auch bei der Freizeitgestaltung in den Wohnheimen ermöglicht. Der gesetzlich geregelte Betreuungsschlüssel wird gewahrt. Insgesamt konnten bei diesem ersten Pilotprojekt ca. 75 Prozent der „Bürgerarbeiter“ in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden.

Flächentest in Bad Schmiedeberg

Der erste Flächenversuch wird seit dem 15.11.2006 in Bad Schmiedeberg im Landkreis Wittenberg (etwa 4.200 Einwohner) durchgeführt. Hier wurde das vierstufige Aktivierungsmodell erstmals erprobt.

Bereits nach den ersten Gesprächen in der Arbeitsagentur bzw. ARGE Wittenberg hatten sich etwa 20% der Arbeitslosen in ungeforderte Beschäftigung abgemeldet (Stufe 1 und 2 des Modells). Für 16% der Arbeitslosen wurden Maßnahmen vorrangig im Bereich der Qualifizierung und Kenntnisvermittlung initiiert, die deren Vermittlungschancen deutlich verbesserten. Letztendlich sind von 331 Arbeitslosen beider Rechtskreise 106 verblieben, denen das Angebot der „Bürgerarbeit“ unterbreitet wurde. Die Arbeitslosenquote in der Stadt Bad Schmiedeberg ging von 15,6% im September 2006 auf 6,0% (November 2007) zurück.

Der Flächentest wurde im ersten Jahr durch eine wissenschaftliche Evaluation des Zentrums für Sozialforschung Halle begleitet. Der Abschlussbericht liegt seit dem Frühjahr 2008 vor und ist auf der Website www.buergerarbeit-info.de eingestellt. Er legt Zeugnis vom Erfolg des Modellversuchs für die Arbeitsmarktsituation in Bad Schmiedeberg, vor allem aber auch vom persönlichen Gewinn für die „Bürgerarbeiter“ ab. Darüber hinaus wird belegt, dass die Umsetzung des Konzeptes gesamtfiskalisch annähernd kostendeckend erfolgen kann. Das Modellprojekt läuft inzwischen im dritten Förderjahr. Zwischenzeitlich haben 12 „Bürgerarbeiter“ den dauerhaften Schritt in den Ersten Arbeitsmarkt getan.

Flächentest in Barleben

Barleben ist eine industriestärke Gemeinde und liegt mit seinen 6.000 Einwohnern direkt vor den nördlichen Toren Magdeburgs. Der Ort konnte bereits vor Beginn der „Bürgerarbeit“ eine verhältnismäßig geringe Arbeitslosenquote von 8,6% vorweisen. Am 19.02.2007 fiel hier der Startschuss zur „Bürgerarbeit“, um das Konzept auch unter anders gearteten Arbeitsmarktbedingungen zu erproben.

Innerhalb von vier Wochen wurden alle 360 arbeitslosen Barlebener in die Geschäftsstelle Wolmirstedt bzw. die damalige ARGE Ohrekreis im Sinne des bereits vorgestellten Vier-Stufen-Modells eingeladen und aktiviert. Insgesamt 65 Personen erhielten eine Beschäftigung als „Bürgerarbeiter“. Sie sind in sozialen Einrichtungen, Vereinen und bei der Kirche tätig. Die Arbeitslosenquote betrug nach Installation des Modellversuchs nachhaltig 3 bis 4%, womit in Sachsen-Anhalt sozusagen „bayerische Verhältnisse“ auf einem partiellen Arbeitsmarkt geschaffen wurden. Auch hier läuft bereits das dritte Förderjahr.

Flächentests in Gerbstedt, Kelbra und Hecklingen

Seit Juli 2007 erproben drei Orte im Raum Sangerhausen die „Bürgerarbeit“. Diese Region ist bekannter Maßen durch eine der höchsten Arbeitslosenquoten in ganz Deutschland gekennzeichnet.

Mit dem Projekt konnte die Arbeitslosigkeit in den Orten Gerbstedt, Kelbra und Hecklingen von Ausgangsgrößen zwischen 18,6% und 23,3% nachhaltig um jeweils 45-60% reduziert werden. Die in Bad Schmiedeberg und Barleben erlebten Erfahrungen, wonach sich mehr als 20% aller Arbeitslosen im Rahmen der Stufen 1-3 in Beschäftigung abmeldeten, bestätigten sich auch hier – trotz der schwierigen Arbeitsmarktlage. In Gerbstedt und Kelbra sind 106 bzw. 100 Bürgerarbeiter inzwischen im dritten Jahr beschäftigt, in Hecklingen sind es 113.

Flächentest in Schmölln (Thüringen)

Die Stadt Schmölln im Landkreis Altenburger Land hat die Bürgerarbeit ebenfalls im Juli 2007 eingeführt. Mit einer Einwohnerzahl von 12.500 war dies bis zu diesem Zeitpunkt der bisher größte Projektstandort der „Bürgerarbeit“ in den Neuen Bundesländern. Hier sank die Arbeitslosenquote von 15% auf 7,3% im November 2008. 135 „Bürgerarbeiter“ haben zwei Jahre lang im Non-Profit-Bereich gearbeitet. Es sind 14 Integrationen in den Ersten Arbeitsmarkt zu verzeichnen, darüber hinaus nahmen sieben ehemalige „Bürgerarbeiterinnen“ eine Umschulung auf.

Mit Beendigung des zweiten Förderjahres konnte ein großer Teil der bisherigen Beschäftigungsplätze erhalten werden. Für die weitere Förderung von 60 Personen dient der Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II als rechtlicher Rahmen; das Land Thüringen trägt 15% der entstehenden Lohnkosten im Rahmen der geltenden Förderrichtlinie. Die Erfahrungen aus den Modellversuchen in Sachsen-Anhalt bestätigten sich ebenso in gleicher Weise.

Flächentest in Weiden, Hof und Coburg (Bayern)

Mit der Einführung der „Bürgerarbeit“ in der Stadt Weiden i. d. Opf. wird der ganzheitliche Ansatz des Konzeptes seit dem 11. Februar 2008 erstmals auch im Freistaat Bayern erprobt. Ziel war es, die Arbeitslosigkeit im Stadtgebiet Weiden – eine der höchsten in Bayern - durch das Bündeln der vorhandenen Ressourcen deutlich zu senken und damit den Standort Weiden zu stärken. Die Stadt Weiden (ca. 43.000 Einwohner) beteiligt sich unmittelbar am Projekt. Sie implementiert langfristige Strukturmaßnahmen, um das Projekt nachhaltig zu unterstützen.

Die Aktivierung des Arbeitslosenbestandes entspricht dem beschriebenen vierstufigen Modell. Trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen konnten ähnliche Ergebnisse wie bei den Modelltests in den Neuen Bundesländern erzielt werden. Am 30. November 2008 wies das Stadtgebiet statt 10,6% nur noch 5% Arbeitslosigkeit auf.

Die Projektinitiatoren haben so bewiesen, dass durch die intensive Zusammenarbeit zwischen der Agentur für Arbeit und der Arbeitsgemeinschaft mit der Stadt, den Vereinen, Bildungsträgern, Kammern, Gewerkschaften und Unternehmern sehr positive Effekte eintreten. Das gemeinsame Auftreten am Arbeitsmarkt und die abgestimmte Vorgehensweise hinsichtlich der Integrations- und Qualifizierungsmöglichkeiten sind Grundlage des Erfolges. Damit soll auch anderen Regionen des Freistaates gezeigt werden, wie durch das gemeinsame Agieren am Arbeitsmarkt Ziele besser erreicht werden können und eine deutliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit gewährleistet ist.

Aufgrund der hervorragenden Ergebnisse in Weiden i. d. Opf. wurde das Projekt auf die Städte Hof (ca. 48.000 Einwohner) und Coburg (ca. 42.000 Einwohner) in Oberfranken ausgeweitet. In der Stadt Hof, die gemeinsam mit Weiden in Bayern die höchste Arbeitslosigkeit aufwies, konnte die Quote in nur zwei Monaten um 25,5% von 9,4% auf 7,1% gesenkt werden, in Coburg auf 7%.

Mit der Überführung des bewährten Procedere im Projektstatus in das Alltagsgeschäft werden die Projekterfolge nachhaltig gesichert und auf die umliegenden Landkreise ausgeweitet.

Bilanz und Ausblick auf weitere Schritte

Das Projekt „Bürgerarbeit“ hat sich in bisher drei Bundesländern als erfolgreiches und weithin anerkanntes Konzept zur dauerhaften Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit bewährt. In allen Standorten ging die Arbeitslosigkeit durch die konsequente Aktivierung des gesamten Arbeitslosenbestandes im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes signifikant zurück. Die Schaffung des Bewusstseins bei jedem Einzelnen, dass die Arbeitslosigkeit beendet wird, in letzter Instanz durch „Bürgerarbeit“, hat an allen Standorten gleichermaßen einen hohen Motivationsschub bei den eigenen Bestrebungen zur Stellensuche ausgelöst. Insofern rekrutieren sich die erzielten Ergebnisse zu einem großen Teil nicht nur aus der Abmeldung in „Bürgerarbeit“, sondern vor allem aus dem Abgang in reguläre Beschäftigung.

Verdrängungseffekte im Hinblick auf den Ersten Arbeitsmarkt sind bisher nicht festgestellt worden. Das Projekt fand ein hohes Maß an Zustimmung in allen Modellstandorten und darüber hinaus. Bundesweit wurde ihm breite mediale Aufmerk-

samkeit zuteil. Selbst Besucher aus dem Ausland, darunter vom Generalkonsul der USA in Leipzig, haben sich durch einen Besuch vor Ort ein Bild von der „Bürgerarbeit“ machen können und die Konzeptumsetzung mit viel Anerkennung bedacht.

Aufgrund dieser Erfolgsbilanz haben die Bundesregierungsparteien die weitere Erprobung des Konzeptes „Bürgerarbeit“ in den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode aufgenommen:

„Die Koalition wird zum Abbau der in strukturschwachen Regionen – vor allem Ostdeutschlands – überproportionalen Langzeitarbeitslosigkeit die Voraussetzungen dafür schaffen, dass neue Lösungsansätze des ‚Förderns und Forderns‘ in größeren Kommunen erprobt werden können. Das Prinzip wird konsequent und für die öffentliche Hand kostenneutral umgesetzt....Wir wollen die Vielzahl der bestehenden Arbeitsmarktinstrumente deutlich reduzieren. Unser Ziel ist es, vor Ort ein hohes Maß an Ermessenspielraum – kombiniert mit einem wirksamen Controlling – zu erreichen und dadurch die Integration in den Arbeitsmarkt entsprechend den regionalen Bedingungen deutlich zu verbessern. Die Koalition wird deshalb Voraussetzungen dafür schaffen, dass neue Lösungsansätze wie z.B. die ‚Bürgerarbeit‘ ab Beginn der Arbeitslosigkeit erprobt werden können. Damit leisten wir einen wichtigen Beitrag zu mehr Wachstum und Beschäftigung sowie zur Stabilisierung des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung. Wir begegnen den Sorgen vieler Menschen vor Abstieg und Überforderung, in dem wir marktgerechte Arbeitsplätze fördern statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Das Prinzip des ‚Förderns und Forderns‘ bleibt Maßstab unseres Handelns.“

Für die Bewertung der Übertragbarkeit des Konzepts auf einen größeren Wirtschaftsraum ist als nächster Schritt ein Modelltest in größeren Städten verschiedener Bundesländer erforderlich.

Finanzierbarkeit der „Bürgerarbeit“

Um die fiskalischen Effekte der „Bürgerarbeit“, insbesondere für den Haushalt des Bundes, zu bewerten, müssen nicht nur die Kosten für die „Bürgerarbeit“ im engeren Sinne, sondern die Gesamtaufwendungen für alle Arbeitslosen betrachtet werden. Der deutlichen Senkung der Arbeitslosigkeit an den Modellstandorten in Sachsen-Anhalt, Thüringen und Bayern um durchschnittlich 55% steht eine Reduzierung im gesamten Land um „lediglich“ 21% im vergleichbaren Zeitraum gegenüber. Mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit werden nachweislich erhebliche Summen an passiven Leistungen, die für die Sicherstellung des Lebensunterhaltes und der Kosten für Unterkunft und Heizung zu zahlen sind, eingespart. Berechnungen, die in mehreren Phasen der Projektumsetzung für den gesamten ehemaligen Arbeitslosenbestand von Bad Schmiedeberg vorgenommen wurden, bestätigen eine dauerhafte Einsparung passiver Leistungen in Höhe von durchschnittlich 35%.

Die bisherigen Berechnungen der Begleitforschung zeigen, dass selbst bei einem Abgang von nur 10% der Arbeitslosen in den Stufen 1 bis 3 eine Einsparung an passiven Leistungen erzielt wird, mit der die Aufwendungen der „Bürgerarbeit“ annähernd gedeckt wären. In allen Modellstandorten wurde aber eine Quote zwischen 20 und 30% bei den Abgängen in Beschäftigung verzeichnet, so dass die Kosten der „Bürgerarbeit“ von den erzielbaren Einsparungen deutlich überstiegen würden. Eine

Wertschöpfung durch die „Bürgerarbeit“ wurde bei der Berechnung noch nicht berücksichtigt, ebenso nicht eingerechnet wurde die Entlastung der Sozialkassen sowie die Erhöhung der Kaufkraft in der Region.

Der Konzeptgedanke sieht daher vor, finanzielle Mittel, die ansonsten für die passive Alimentierung der Arbeitslosigkeit fließen würden, flexibel für die Finanzierung der Arbeit einzusetzen („Passiv-Aktiv-Transfer“). Dies entspräche dem Grundgedanken der „Bürgerarbeit“ und auch der in der Koalitionsvereinbarung dargestellten Intention.

Sofern ein solcher Transfer für die zeitnahe Umsetzung der nächsten Modellversuche noch nicht realisiert werden kann und es auch nicht möglich sein sollte, einen „Experimentiertopf“ zu nutzen, bleibt nur die Finanzierung aus dem Eingliederungstitel mit Unterstützung durch externe Partner (Land, Kommune, Träger). Damit werden jedoch die Handlungsspielräume für große Modellstandorte zumindest phasenweise erheblich eingeschränkt.

Auswirkungen im Gesamtsystem

Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen könnte mit einer dauerhaften Senkung der Arbeitslosigkeit um rund 50% gerechnet werden. Aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und im Hinblick auf die im Jahr 2010 voraussichtlich deutlich steigenden Arbeitslosenzahlen lässt sich eine Prognose nicht zuverlässig stellen. Dennoch wird sich die Arbeitslosigkeit in den Modellstandorten gegenüber vergleichbaren Städten ohne „Bürgerarbeit“ deutlich positiver gestalten.

Die Kosten der Arbeitslosigkeit gehen durch den Einsatz der „Bürgerarbeit“ gesamtfiskalisch erheblich zurück, und Steuermittel können eingespart werden.

Die bisher vorliegenden Ergebnisse der Begleitforschung zeigen, dass die „Bürgerarbeit“ einen erheblichen positiven Einfluss auf das individuelle Wohlbefinden der Beteiligten, die Steigerung der persönlichen Motivation und des Selbstwertgefühls, aber auch auf das soziale Leben und Miteinander innerhalb der Kommune ausübt. Für gezahlte Sozialleistungen wird eine Gegenleistung erbracht.

„Das Ziel der am Projekt beteiligten Akteure, Langzeitarbeitslosen durch eine Tätigkeit im gemeinnützigen Sektor wieder Hoffnung zu geben und ihr Selbstvertrauen zu stärken, war anspruchsvoll. Angesichts der hohen Zufriedenheit aller Beteiligten hat sich dieser Aufwand ohne Zweifel gelohnt:

Die Bürgerarbeiter gewannen nachweislich an Selbstbewusstsein, fühlten sich wichtig und gebraucht. Bei ihrer zweimaligen Befragung zeigten sich erstaunlich hohe Werte von Arbeits- und allgemeiner Lebenszufriedenheit.

Die Träger, die Stadt und die Einsatzstellen berichteten von einem hohen zusätzlichen Nutzen, den sie aus Bürgerarbeit ziehen konnte. Bürgerarbeit hatte und hat nachhaltig positive Wirkungen in Bad Schmiedeberg sowohl für das öffentliche Leben der Kommune als auch für das Leben der Bürgerarbeiter.

Die wichtigste Grundlage für diesen Erfolg von Bürgerarbeit bildete vor allem die Bereitschaft aller institutionellen Akteure, miteinander zu kommunizieren und zu kooperieren und dabei neue, durchaus auch unübliche Wege zu beschreiten.“

(aus dem Vorwort zum Endbericht des Zentrums für Sozialforschung Halle e.V. „Evaluation des Projektes Bürgerarbeit im 1. Flächenversuch in der Stadt Bad Schmiedeberg“, Halle, Mai 2008)