

„Bürgerarbeit“

Ein innovatives Konzept
zur Senkung von Arbeitslosigkeit



Bundesagentur für Arbeit

Regionaldirektion
Sachsen-Anhalt-Thüringen



Bundesagentur für Arbeit

Regionaldirektion Bayern

Bundesagentur für Arbeit

Juli 2009

Autoren

Sylvia Kühnel, Projektleiterin „Bürgerarbeit“ in der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen

Rainer Bomba, Vorsitzender der Geschäftsführung der Regionaldirektion Bayern

unter Mitwirkung von

Cynthia Rösler, Pressestelle der Arbeitsagentur Magdeburg

Silvia Lösch, Pressestelle der Regionaldirektion Bayern

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

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zitate zur „Bürgerarbeit“	4
Vorwort	5
In aller Kürze	6
Das Konzept „Bürgerarbeit“	8
Einleitung	8
Was ist „Bürgerarbeit“?	8
Wie wird „Bürgerarbeit“ vergütet?	9
Verdrängt „Bürgerarbeit“ reguläre Beschäftigung?	9
Welche Ziele hat die „Bürgerarbeit“?	10
Wie verläuft die Umsetzung des Konzeptes in der Praxis?	11
Versuch in Magdeburg	11
Flächentest in Bad Schmiedeberg	11
Flächentest in Barleben	12
Flächentests in Gerbstedt, Kelbra und Hecklingen	12
Flächentest in Schmölln (Thüringen)	13
Flächentest in Weiden (Bayern) – „Job-Perspektive Plus“	13
Ergebnisse im Überblick	14
Weitere Schritte	15
Erweiterung der Modellversuche	15
Konzeptionelle Überlegungen für die Umsetzung des Projektes „Bürgerarbeit“ in einer Großstadt	15
Organisatorische Rahmenbedingungen	15
Finanzierbarkeit der „Bürgerarbeit“	16
Auswirkungen im Gesamtsystem	17

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)

„Mit der ‚Bürgerarbeit‘ haben wir Schwung in den Arbeitsmarkt von Weiden gebracht. Jeder hat ein auf ihn zugeschnittenes Angebot erhalten. Das ist die Förderaktivität, die wir erträumt haben.“

(MdB Ludwig Stiegler, stellvertretender SPD-Fraktionsvorsitzender)

„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.“

(MdB Uda Heller, Vorsitzende der CDU-Landesgruppe 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 (Oberpfalz))

„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)

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 gemeinsam konzipiert und durch die Regionaldirektion Bayern weiterentwickelt. Das primäre Ziel dieses bisher an zehn Modellstandorten getesteten Aktivierungskonzeptes ist es, Arbeit zu finanzieren statt Arbeitslosigkeit und somit die Arbeitslosenzahl erheblich zu reduzieren.

Von „Bürgerarbeit“, oder, wie es in Bayern heißt, „Job-Perspektive Plus“ 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 in Arbeit integrieren.

Sowohl der erste Versuch 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. Das Konzept „Bürgerarbeit“/ „Job-Perspektive Plus“ wird in vier Stufen konsequent umgesetzt, mit dem Ziel, jedem Arbeitslosen ein auf ihn zugeschnittenes Angebot zu unterbreiten.

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

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 Arbeitslosigkeit dauerhaft um 50-60% zurück. Auch die konsequente Weiterentwicklung und Umsetzung des Projektes mit ebenso guten Ergebnissen in drei bayerischen Städten mit vergleichsweise hoher Arbeitslosenzahl 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 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. ARGE eingeladen. Im Rahmen einer Standortbestimmung wird geprüft, welche Chancen bzw. Defizite der jeweilige Arbeitslose hat, um wieder regulär in Beschäftigung zu kommen. In einer zweiten Stufe werden die marktnahen Kunden durch eine individuelle intensive Beratung so rasch wie möglich vermittelt. Sofern im Beratungsgespräch ein Bedarf für eine Erweiterung der Kenntnisse und Fertigkeiten deutlich wird, kommen im Rahmen der dritten Stufe geeignete Maßnahmen und Instrumente zum Einsatz, wie z. B. Weiterbildungsangebote, die sinnvoller Weise 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.

Diese Arbeitslosen 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 „Bürgerarbeiter“ aus ihrer Tätigkeit neuen Mut gefasst haben und 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 arbeitslos ist.

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.

Die in „Bürgerarbeit“ Beschäftigten geben für ihre Geldleistungen eine Gegenleistung. Somit ist nicht die Finanzierung der Arbeitslosigkeit, sondern der Arbeit das Ziel dieses Konzeptes.



Bürgerarbeiterin mit Frau aus der Seniorenwohnanlage „Sonnenhof“

*„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. Dennoch blieb der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit weiterhin relativ hoch. Die Ursachen hierfür sind mannigfaltig. Zum einen liegen sie bei den veränderten Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten, zum anderen aber auch bei dem mit der Dauer der Arbeitslosigkeit wachsenden Motivationsverlust und der damit einhergehenden Resignation.

Die Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit sind gravierend und stellen alle Arbeitsmarktpartner vor große Herausforderungen, welche durch die aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, gezeichnet durch die Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, noch verschärft werden. Mit den bekannten Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik lässt sich dieses Phänomen nicht mehr 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 Arbeitslosenbestandes bei gleichzeitigem Angebot von gemeinnütziger, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für diejenigen Menschen, die trotz guter Konjunktur auch mittelfristig keine Chance am Ersten Arbeitsmarkt haben.

Nach einem vierstufigen, kaskadierten System wird jedem Arbeitslosen 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. ARGE eingeladen. Im Rahmen einer Standortbestimmung wird geprüft, welche Chancen bzw. Defizite der jeweilige Arbeitslose hat, um wieder regulär in Beschäftigung zu kommen. In einer zweiten Stufe werden die marktnahen Kunden durch eine individuelle intensive Beratung so rasch wie möglich vermittelt. Für Kunden mit Defiziten in Kenntnissen und Fertigkeiten kommen im Rahmen der dritten Stufe geeignete Maßnahmen und Instrumente zum Einsatz, wie z. B. Weiterbildungsangebote.

Erst wenn geförderte und eigene Aktivitäten nicht zum Ziel führen, wird im Rahmen der vierten Stufe die „Bürgerarbeit“ als gemeinnützige, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für Arbeitslose, die im Rahmen des Rechtskreises SGB II betreut werden, angeboten. Der Einsatz in „Bürgerarbeit“ orientiert sich an den Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnissen des Einzelnen.

Den Kunden des Rechtskreises SGB III werden passfähige Maßnahmen aus dem Regelinstrumentarium der Bundesagentur für Arbeit offeriert. Es wird also für jeden Arbeitslosen ein Angebot zur Beendigung seiner Arbeitslosigkeit vorgehalten, dem sich keiner der Betroffenen ohne Konsequenzen entziehen kann.

Die Tätigkeit in „Bürgerarbeit“ stellt jedoch keine Einbahnstraße oder „Endstation“ dar. In Abhängigkeit von der individuellen Situation werden auch weiterhin Bewerbungsaktivitäten eingefordert.

Die persönlichen Fortschritte werden von den Vermittlungsfachkräften regelmäßig analysiert und Möglichkeiten der Unterstützung für eine nun näher ins Blickfeld gerückte Integration in den Ersten Arbeitsmarkt aufgezeigt. Dass der Eingliederungserfolg kein Einzelfall ist, zeigen die bisherigen Erfahrungen an den Modellstandorten.

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.

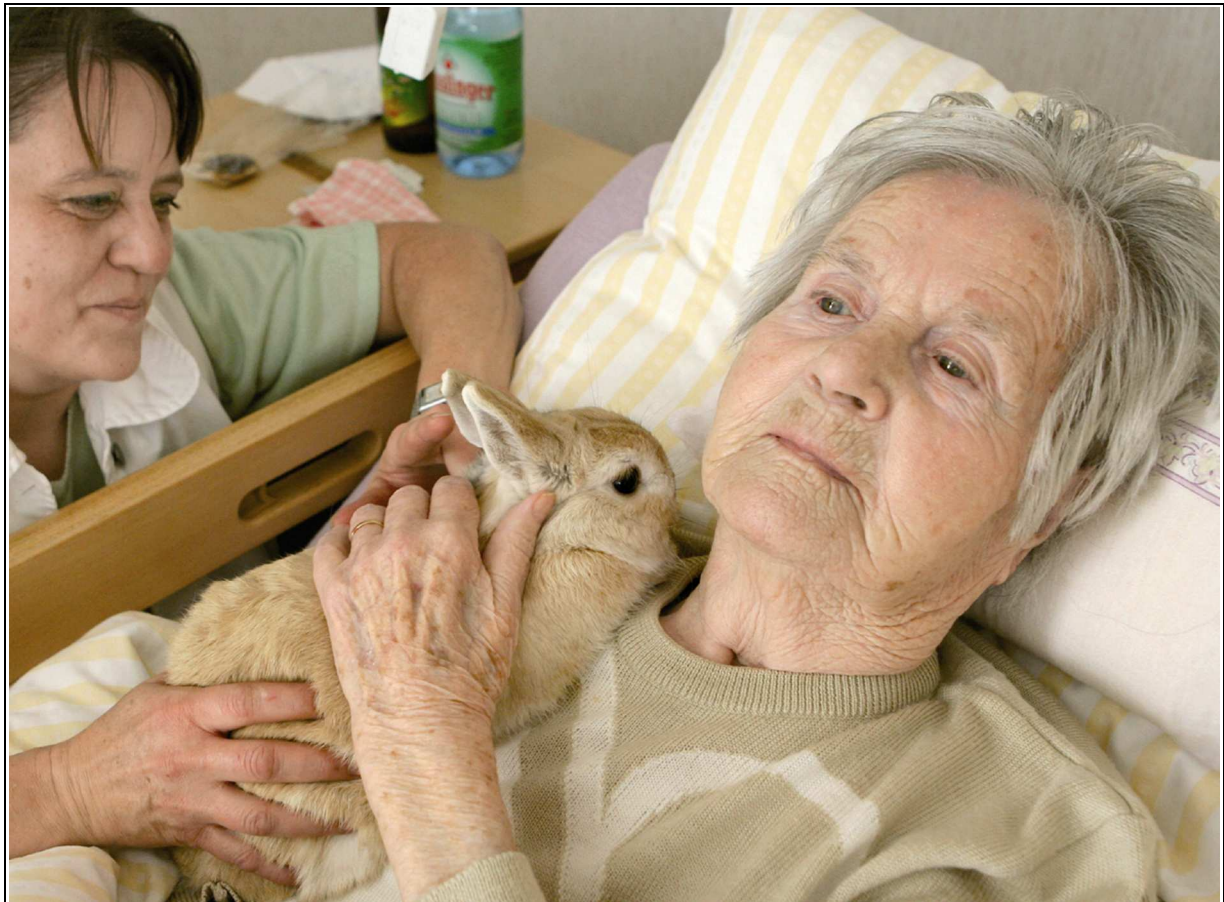
Das Teilzeitmodell wurde gewählt, um den Beschäftigten einen genügend großen zeitlichen Spielraum für eigene Bewerbungsaktivitäten, eventuell auch für eine tätigkeitsnahe Qualifizierung, zu lassen.

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.

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 aktuellen 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)

Welche Ziele hat die „Bürgerarbeit“?

Die Grundidee der „Bürgerarbeit“ ist sehr einfach. Durch die konsequente Aktivierung aller Arbeitslosen und das Angebot gemeinnütziger, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, falls kurz- oder mittelfristig keine Chance auf dem Ersten Arbeitsmarkt absehbar ist, wird eine nachhaltige Reduzierung der Arbeitslosigkeit erreicht. Mit den Modellversuchen wurde bewiesen, dass es auch 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 - wie psychosomatische Störungen, Suchtmittelmissbrauch, Isolation, Qualifikationsverfall - werden gemindert und die sozialen Beziehungen stabilisiert.

„Bürgerarbeit“ kann zudem Tätigkeiten in der sogenannten Schattenwirtschaft erheblich einschränken. Über konkrete Arbeitsangebote ist es möglich, zu lokalisieren, wer wirklich arbeitslos ist. Somit werden gleichzeitig die Bewerberbestände überprüft und aktualisiert.

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.

Die bisher gewonnenen Erkenntnisse über das Projekt und die daraus resultierenden Empfehlungen werden durch die Bundesagentur für Arbeit und die Landesregierungen von Sachsen-Anhalt und Bayern an die politischen Entscheidungsträger weitergeleitet. Ziel ist die Ausweitung des Projektes unter den o. g. Prämissen.

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 aus den Rechtskreisen SGB II und SGB III ihre Beschäftigung aufgenommen. Einige dieser „Bürgerarbeiter“ waren zuvor bis zu 13 Jahre arbeitslos. 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 bisher 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 und bewegt sich auch heute noch in dieser Größenordnung.

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 industriestarke 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 Barleber in die Geschäftsstelle Wolmirstedt bzw. die 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 hat bereits das dritte Förderjahr begonnen. Zwischenzeitlich konnten 12 Personen eine Beschäftigung am Ersten Arbeitsmarkt aufnehmen.

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 aktuellen Quoten liegen trotz der regional schwierigen Rahmenbedingungen zwischen 10,4 und 11,4%. 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; aktuell beträgt sie 10,5%. 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 (Bayern) – „Job-Perspektive Plus“

Mit dem Projekt „Job-Perspektive Plus“ in der Stadt Weiden/Oberpfalz wird der ganzheitliche Ansatz des Konzeptes „Bürgerarbeit“ seit dem 11. Februar 2008 erstmals auch im Freistaat Bayern erprobt. Ziel war es, die Arbeitslosigkeit im Stadtgebiet Weiden – die höchste in Bayern - durch das Bündeln der vorhandenen Ressourcen deutlich zu senken und damit den Standort Weiden zu stärken. Die Stadt Weiden, mit rund 40.000 Einwohnern, beteiligt sich unmittelbar am Projekt. Sie implementiert langfristige Strukturmaßnahmen, um das Projekt nachhaltig zu unterstützen. Zusätzlich werden externe Finanziere akquiriert und geeignete Förderprogramme genutzt.

Die Aktivierung des Arbeitslosenbestandes entspricht dem für die „Bürgerarbeit“ beschriebenen vierstufigen Modell. Trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen konnten ähnliche Ergebnisse wie bei den Modelltests in den Neuen Bundesländern erzielt werden.

Die Projektinitiatoren haben bewiesen, dass durch die intensive Zusammenarbeit zwischen der Agentur für Arbeit und der Arbeitsgemeinschaft mit der Stadt, den Vereinen 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 guten Ergebnisse in Weiden wurde das Projekt auf die Städte Hof und Coburg 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 7,0% gesenkt werden.

Ergebnisse im Überblick

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Ergebnisse der Bürgerarbeit und Job Perspektive Plus.

Entwicklung der Arbeitslosigkeit an den Modellstandorten des Konzeptes "Bürgerarbeit"/"Job-Perspektive Plus"

Stand: Juni 2009

Standort	Projektstart	Zahl der Arbeitslosen vor Projektstart	Arbeitslosen- quote vor Projektstart in %	Arbeitslosen- quote Nov. 2008 in %	Beschäftigte in Stufe 4 (aktuell)	Arbeitslosen- quote aktuell in %
"Bürgerarbeit" in Sachsen-Anhalt:						
Bad Schmiedeberg	15.11.2006	331	15,6	6,0	62	10,9*
Barleben	19.02.2007	360	8,6	3,5	36	*
Gerbstedt	02.07.2007	371	23,3	9,5	106	10,7
Kelbra	02.07.2007	375	22,6	8,7	100	11,4
Hecklingen	02.07.2007	349	18,6	10,1	113	10,4
"Bürgerarbeit" in Thüringen:						
Schmölln	02.07.2007	1.048	15,0	7,3	135	10,5
"Job-Perspektive Plus" in Bayern:						
Weiden/Oberpfalz	11.02.2008	2.289	10,2	5,4		8,5
Hof	01.09.2008	2.202	9,4	7,0		8,0
Coburg	01.10.2008	1.597	7,6	7,3		7,5

* durch zwischenzeitlich erfolgte Eingemeindungen ist kein direkter Vergleich der Arbeitslosenzahl möglich

Weitere Schritte

Erweiterung der Modellversuche

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

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 Aufmerksamkeit 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.

Die bisherigen Modellversuche konnten jedoch aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen in Sachsen-Anhalt-Thüringen ausschließlich in kleineren Städten placiert werden. Für die Bewertung der Übertragbarkeit des Konzepts auf einen größeren Wirtschaftsraum ist als nächster Schritt ein Modelltest in verschiedenen größeren Städten erforderlich.

Konzeptionelle Überlegungen für die Umsetzung des Projektes „Bürgerarbeit“ in einer Großstadt

Organisatorische Rahmenbedingungen

Zur koordinierten Erörterung der Fragen im Zusammenhang mit der Implementierung des Konzeptes wird eine Projektgruppe, bestehend aus allen beteiligten Arbeitsmarktakteuren, geschaffen. Neben den Vertretern von Arbeitsagentur und ARGE werden auch die maßgeblichen Vertreter des Bundeslandes, der kommunalen Verwaltungen, des regionalen DGB sowie der einschlägigen Wirtschafts- und Wohlfahrtsverbände beteiligt.

Die mehrstufigen Aktivierungsphasen sollten für alle Arbeitslosen beider Rechtskreise durchgeführt werden, denn die Erfahrung hat gezeigt, dass entsprechende Erfolge bei Abgängen in Beschäftigung bzw. Abmeldung aus der Arbeitslosigkeit auch im Rechtskreis des SGB III zu erzielen sind. Als entsprechendes Angebotspotenzial können vielfältige Maßnahmen aus dem Förderspektrum des SGB III dienen.

Für diejenigen Arbeitslosen des Rechtskreises SGB II, denen mit der Stufe 4 des Aktivierungsprozesses das Angebot einer gemeinnützigen Tätigkeit unterbreitet wird, werden im erforderlichen Umfang entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten gewonnen. Hierbei ist das enge Zusammenwirken aller Akteure wichtigste Voraussetzung. Die oberste Maxime ist es, die Substitution bestehender Arbeitsplätze auf dem Ersten Arbeitsmarkt oder die Störung des freien Wettbewerbs durch die Erledigung von Tätigkeiten, die andernfalls durch Firmen vorgenommen werden könnten, auszu-

schließen. Die konkrete Förderfähigkeit muss daher innerhalb der Projektgruppe abgestimmt werden.

Finanzierbarkeit der „Bürgerarbeit“

Ausgangspunkt einer Modellrechnung ist eine Stadt mit rund 200.000 Einwohnern und einer durchschnittlichen Arbeitslosenzahl von rund 17.000 Personen. Angenommen wird eine Arbeitslosenquote von etwa 13%. Etwa drei Viertel des Arbeitslosenbestandes sind dem Rechtskreis des SGB II zuzurechnen.

Mit der Realisierung des Projektes werden alle Arbeitslosen der Stadt vom vierstufigen Gesamtkonzept erfasst. Es wird prognostiziert, dass zunächst 500 bis 1.000 zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten in „Bürgerarbeit“ einzurichten sind.

Parallel zur „Bürgerarbeit“ werden weiter herkömmliche Beschäftigung schaffende Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung durchgeführt. Deren Größenordnung verringert sich jedoch durch den sinkenden Bedarf mit der Einführung von „Bürgerarbeit“ und perspektivisch durch die zu erwartende Reduzierung der Arbeitslosigkeit.

Für die Finanzierung der gemeinnützigen Beschäftigung (Stufe 4) kann der § 16e SGB II (Beschäftigungszuschuss) genutzt werden, der bereits bei den jetzigen Modellversuchen, wie oben beschrieben, zur Anwendung kommt. Damit können bis zu 75% der entstehenden Lohnkosten einschließlich der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung gedeckt werden. Die restlichen Mittel sind durch Dritte aufzubringen – neben Förderprogrammen des Landes und Eigenmitteln der direkten Einsatzstellen kommt hier auch die Kommune selbst in Betracht, die, wie im folgenden näher beschrieben, Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft und Heizung in beträchtlicher Größenordnung einspart und ein höheres Steueraufkommen verzeichnen kann. Eine Realisierung der 4. Stufe des Modelltests wäre jedoch auch im rechtlichen Rahmen von Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante denkbar.

Um die fiskalischen Effekte 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.

Bei der Umsetzung neuer Projekte unter den veränderten Rahmenbedingungen einer Großstadt ist eine breit angelegte Evaluation erforderlich. Insbesondere ist die Entwicklung der aufzuwendenden Kosten im Vergleich zu den entstehenden Einsparungen zu analysieren.

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 voraussichtlich steigenden Arbeitslosenzahlen lässt sich eine Prognose nicht zuverlässig stellen. Dennoch wird sich die Arbeitslosigkeit im Modellstandort 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)