

„Bürgerarbeit“ – öffentlich geförderte Beschäftigung oder Pflichtarbeit?

„Wir müssen jedem Hartz IV-Empfänger abverlangen, dass er als Gegenleistung für die staatliche Unterstützung einer Beschäftigung nachgeht, auch niederwertige Arbeit, im Zweifel in einer öffentlichen Beschäftigung. ... Es kann aber kein funktionierendes Arbeitslosenhilfe-System geben, das nicht auch ein Element von Abschreckung enthält. ... Politik muss die notwendige Härte haben, solche fordernden Elemente einzuführen und durchzusetzen, weil sie die Gegenleistung für eine sehr großzügige Unterstützung der Bürger und Steuerzahler sind.“ (Roland Koch in einem Interview am 16.1.2010 in der Wirtschaftswoche)

1. Warum „Bürgerarbeit“?

Noch ist nicht genau erkennbar, wohin die Diskussion von CDU/CSU und FDP in der Arbeitsmarktpolitik genau geht. Vor der Wahl in Nordrhein-Westfalen hält man sich mit Vorschlägen zunächst zurück. Doch die Äußerungen von Roland Koch zeigen, dass es immer noch starke Strömungen gibt, die auf noch mehr Druck, Abschreckung und letztendlich Arbeitsverpflichtung setzen. Eng damit verknüpft ist die Forderung nach „Bürgerarbeit“. So heißt es im Koalitionsvertrag: „Die Koalition wird deshalb Voraussetzungen dafür schaffen, dass neue Lösungsansätze wie z. B. die „Bürgerarbeit“ (...) ab Beginn der Arbeitslosigkeit erprobt werden können“.

Bürgerarbeit hört sich zunächst freundlich an, es klingt nach freiwilligem Engagement, „Bürger tun etwas für andere Bürger“. Doch der Übergang zur „Arbeitspflicht“ ist fließend, je nach Ausgestaltung und gesetzlichen Rahmenbedingungen. Auch wenn die Koalitionäre zurzeit noch bemüht sind, sich in dieser Frage von Roland Koch zu distanzieren, kann „Bürgerarbeit“ schnell zu einem Instrument werden, das den Druck auf Arbeitslose weiter verschärft. Bewusst wird von der Regierungskoalition wie einigen Ökonomen der etablierte Begriff der öffentlich geförderten Beschäftigung durch den der Bürgerarbeit ersetzt und mit neuem Inhalt zu füllen versucht.

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Integration von Arbeitslosen aus dem Hartz IV-System unzureichend ist. Vor allem der neoliberale Flügel setzt auf weitere Lohnsenkungen und Zwangsmaßnahmen. Nach ihrer Theorie sollen die Löhne soweit sinken, bis alle Arbeitslosen eine Stelle gefunden haben. Dies werde aber durch die angeblich zu hohen Fürsorgeleistungen (Hartz IV) verhindert. Folglich wollen sie das Existenzminimum weiter absenken und gleichzeitig den Druck auf Arbeitslose erhöhen.

Gliederung:

1. Warum „Bürgerarbeit“?
2. Modellkonzept „Bürgerarbeit“
 - Erfahrungen der bisherigen Modellprojekte
 - „Bürgerarbeit“ aus Sicht der Betroffenen
 - „Bürgerarbeit“ aus Sicht der Träger und Einsatzstellen
 - „Bürgerarbeit“ ist Niedriglohnarbeit
 - Schnelle Erfolge am Arbeitsmarkt?
 - Finanzielle Rahmenbedingungen
3. Pflichtarbeit im Ausland
4. Was die Vordenker bereits planten
5. Fazit
6. DGB: Öffentlich geförderte Beschäftigung zu fairen Bedingungen
 - Gerecht bezahlt und sozialversichert
 - Sinnvoll finanziert
 - Regionaler Konsens

Die Vorschläge, die inzwischen von marktradikalen Ökonomen vorgelegt werden unterscheiden sich in Details, folgen aber einer gemeinsamen Linie:

Erstens soll jedem, der auf dem regulären Arbeitsmarkt nicht vermittelbar ist, ein Arbeitsangebot gemacht werden. Bei dieser Arbeit würde er ein Einkommen in Höhe der heutigen Hartz IV-Leistungen **ohne Freibeträge für Erwerbstätige erhalten**. Wer die Arbeit ablehnt, erhält eine empfindliche Kürzung.

Zweitens soll durch die Arbeitsmarktangebote der Druck erhöht werden, eine Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt zu einem noch niedrigeren Lohn zu akzeptieren. Obwohl Deutschland schon den größten Niedriglohnsektor in Westeuropa hat, sollen nach diesen Konzepten die Löhne noch weiter absinken. Prof. Hans-Werner Sinn, als einer der Hauptvertreter dieser Linie und Berater der hessischen Landesregierung, sieht diese Entwicklungen mit Genugtuung: „Der im Zuge der Agenda 2010 gewachsene Niedriglohnsektor ist kein Problem, sondern ein Erfolg der deutschen Politik“¹.

Durch die Arbeitsangebote soll der Druck erhöht werden, eine Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt zu einem noch niedrigeren Lohn zu akzeptieren.

Die Logik dahinter ist folgende:

Die staatliche Fürsorge sei so etwas wie ein Mindestlohn. Weil viele Arbeitslose dieses Einkommensniveau mit Arbeit nicht erreichen oder nur geringfügig überschreiten können, lohne es sich für viele nicht zu arbeiten. Alternativ könnte auch ein höherer Zuverdienst ermöglicht werden. Da dies aber zu teuer sei, sei der einzige Weg die Einführung von Arbeitsverpflichtungen. „Erwerbsfähige Transferberechtigte sollten die ihnen zustehenden Leistungen grundsätzlich nur noch dann in vollem Umfang erhalten, wenn sie dafür im weitesten Sinne eine vollzeitäquivalente Gegenleistung erbringen“², schreibt z. B. das von der Deutschen Post gesponserte Institut „Zukunft der Arbeit“, das das Konzept der Arbeitsverpflichtung gleichfalls vehement vertritt. Die Frage, warum über eine Million Menschen arbeiten, obwohl ihr Verdienst so niedrig ist, dass sie gleichzeitig Hartz IV Leistungen beziehen müssen, wird allerdings nicht beantwortet.

„Bürgerarbeit“ hingegen geht bisher nicht so weit. Derzeit kann sie nur im Rahmen der bestehenden Gesetze umgesetzt werden. Das Konzept ist bereits in mehreren Bundesländern erprobt worden. Für einige Modellstandorte in Sachsen-Anhalt liegt auch eine entsprechende wissenschaftliche Evaluation vor, die im Folgenden näher analysiert werden soll. Bei den Modellerprobungen handelt es sich allerdings zunächst um die „weichgespülte“ Variante. Noch wird auf Zwang weitgehend verzichtet. Das Ziel scheint einmal mehr darin zu bestehen, die Sinnhaftigkeit öffentlich geförderter Beschäftigung zu belegen, mehr aber noch, einen neuen Begriff positiv in die arbeitsmarktpolitische Diskussion einzuführen.

Bei Modellerprobungen handelt es sich um die „weichgespülte“ Variante.

2. Modellkonzept „Bürgerarbeit“

Verfolgt werden zwei Ansätze:

Zum einen soll Integration durch Arbeit erreicht werden. Zum anderen wird gleichzeitig auf Aktivierung und Abschreckung gesetzt, in dem faktisch alle verfügbaren Arbeitskräfte in der jeweiligen Region ein Angebot erhalten sollen.

¹ Sinn, Geis & Holzner 2009

² IZA Informationsdienst „Kompakt“, Dez. 2008.

Die Umsetzung erfolgt in vier Stufen:

- Im ersten Schritt sollen alle registrierten Arbeitslosen einer Region zu einem Beratungsgespräch in die zuständige Agentur für Arbeit bzw. die Arge eingeladen werden. Hier geht es um die Aktivierung aller Arbeitslosen und die Aktualisierung der Bewerberdaten. In einem Profiling soll geprüft werden, welche Chancen die Bewerber am ersten Arbeitsmarkt haben.
- Die Aktivitäten der zweiten Stufe bauen darauf auf. Ziel ist es, marktnahe Kunden möglichst zeitnah zu vermitteln.
- In der dritten Stufe sollen Kunden mit Qualifizierungsdefiziten Maßnahmen erhalten, um bestehende Vermittlungshemmnisse auszugleichen und die Chancen auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen.
- Wenn auch die dritte Stufe nicht zur gewünschten Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt führt, soll laut Konzept in der vierten Stufe den Betroffenen „Bürgerarbeit“ angeboten werden. „Bürgerarbeit“ steht damit als öffentlich geförderte Beschäftigung erst am Ende einer definierten Aktivierungskette.

Eine besondere gesetzliche Grundlage hat die „Bürgerarbeit“ bisher nicht. In der Praxis wurde zunächst auf die gesetzlichen Regelungen zu ABM und derzeit auf den Beschäftigungszuschuss (nach § 16e SGB II) zurückgegriffen. Mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung ist diese Beschäftigungsform sozialversicherungspflichtig. Nach Meinung der Befürworter soll das Arbeitsverhältnis unbefristet angelegt sein, in den durchgeführten Modellversuchen wurde „Bürgerarbeit“ jedoch befristet.

Die Vergütung erfolgt pauschal, die Bruttoverdienste sollten nach den Vorstellungen der Initiatoren bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 30 Stunden zwischen 675 € und 975 € im Monat liegen, das entspricht einem Stundenlohn zwischen 5,25 bis 7,50 €.

Als Anbieter der Non-Profit-Stellen im Bereich der „Bürgerarbeit“ kommen ortsansässige Betriebe, Verbände, Kirchen, karitative Einrichtungen u. a. in Frage. Diese sollen gemeinnützige und zusätzliche Arbeiten vergeben. Im Sinne des Konzeptes sollten also nur marktferne Aufgaben zugelassen und damit die Verdrängung von regulärer Beschäftigung explizit vermieden werden. Die Beschäftigungsfelder sollen nach einem strengen Maßstab ausgewählt werden, so dass Arbeitsplätze in der Wirtschaft nicht substituiert werden.

Im Sinne des Konzeptes sollten nur marktferne Aufgaben zugelassen und damit die Verdrängung von regulärer Beschäftigung explizit vermieden werden.

Mit dem Projekt „Bürgerarbeit“ wollten die zuständige Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit sowie das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt³, folgende Ziele erreichen:

- Im Rahmen der Erprobung wollten sie den Nachweis erbringen, dass im Non-Profit-Bereich ausreichend Stellen geschaffen werden können, um erwerbslose Menschen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt chancenlos sind, mittels „Bürgerarbeit“ zu integrieren.

³ Magdeburger Kreis (2008).

- Gesellschaftlich sinnvolle Tätigkeiten sollen die Beschäftigungsfähigkeit der in „Bürgerarbeit“ vermittelten Erwerbslosen erhalten und zu ihrer sozialen Integration beitragen.
- Die der „Bürgerarbeit“ vorgeschalteten Aktivierungsphasen sollen gezielt zur Aktualisierung der Bewerberbestände genutzt werden. Dabei soll auch geklärt werden, wer tatsächlich arbeitslos sei. Auf diesem Wege soll mittels „Bürgerarbeit“ auch Schwarzarbeit eingeschränkt werden.
- Belegt werden sollte auch, dass das Modell „Bürgerarbeit“ mit vorhandenen Mitteln der aktiven und passiven Arbeitsmarktförderung finanziert werden kann und letztendlich nicht teurer sei, als die Finanzierung der Arbeitslosigkeit selbst.

Erfahrungen der bisherigen Modellprojekte

Seit 2006 gibt es erste Modellprojekte zur „Bürgerarbeit“ in Sachsen-Anhalt, die u. a. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sowie dem Zentrum für Sozialforschung Halle (zsh) evaluiert wurden. Vorreiter war vor allem der Ort Bad Schmiedeberg in Sachsen-Anhalt. Dort wurden „Bürgerarbeitsplätze“ auf zwei verschiedenen Wegen geschaffen: Zum einen erfolgte eine Ausweitung des Aufgabenspektrums in den Einsatzstellen. Zum anderen wurde eine Ausschöpfung vorhandener Bedarfe in bestehenden Einsatzfeldern angestrebt.

Dabei wurde die Auswahl der Einsatzstellen erst nach der Auswahl geeigneter Arbeitsloser vorgenommen. Beide – Erwerbslose und Einsatzstellen – hatten im Auswahl- und Besetzungsprozess ein Mitspracherecht. Beim Zugang zur „Bürgerarbeit“ hatten die Agenturen und Hartz IV-Träger eine zentrale Rolle. Aber auch Interessenten, die auf anderem Wege (durch Medien oder Gespräche im Ort) vom Projekt „Bürgerarbeit“ erfuhren, hatten eine Chance.

Beide – Erwerbslose und Einsatzstellen – hatten im Auswahl- und Besetzungsprozess ein Mitspracherecht.

Der von allen Beteiligten getragene Implementierungsprozess in Bad Schmiedeberg führte innerhalb von zwei Monaten zu 106 besetzten „Bürgerarbeitsstellen“. In der 4.200 Einwohner zählenden Kurstadt wurden somit im Modellprojekt für 32 % (!) der zu Projektbeginn 331 Arbeitslosen neue Bürgerarbeitsplätze eingerichtet. Diese im Vergleich zur Gesamtzahl der Arbeitslosen in der Region relativ große Dimension von „Bürgerarbeit“ wurde in den nachfolgenden Modellregionen kaum noch erreicht. Allerdings konnten Menschen, die nach Projektbeginn arbeitslos wurden, nur dann in „Bürgerarbeit“ vermittelt werden, wenn Bürgerarbeitsplätze wieder frei wurden.

Die Tätigkeitsfelder für „Bürgerarbeit“ in Bad Schmiedeberg lagen überwiegend in Sozialbetrieben (51%), in gemeinnützigen Vereinen (28%) und in kommunal ausgerichteten Projekten (21%)⁴. Die Tätigkeitsprofile der Bürgerarbeitsplätze in Bad Schmiedeberg beinhalten in der Regel einfache Anforderungen. Auch nach Einschätzung der Bürgerarbeiter seien für die Ausübung der meisten Tätigkeiten im Rahmen der Bürgerarbeit kein Berufsabschluss und nur eine kurze Einarbeitung erforderlich. Formale Weiterbildungen fanden nur in 13 Prozent aller Bürgerarbeitsverhältnisse statt.

⁴ zsh 08-1, S. 20 Abbildung 2, eigene Berechnungen

Im Gegensatz dazu lag das Qualifikationsniveau vieler Bürgerarbeiter in Bad Schmiedeberg häufig über dem durchschnittlichen Anforderungsniveau der ihnen im Rahmen der „Bürgerarbeit“ zugewiesenen Aufgaben. In der Gruppe der Bürgerarbeiter fällt ein durchgehend höheres formales Qualifikationsniveau auf: Knapp 75% der Bürgerarbeiter verfügen über eine Berufsausbildung, 70% haben einen mittleren Bildungsabschluss. Bezogen auf die ausgeübten Tätigkeiten bedeutet dies, dass Anforderungen auf einem recht einfachen Niveau überwiegend von Personen mit einer guten formalen Vorbildung und einiger Berufs- und Erfahrung ausgeübt wurden.⁵

Das Zentrum für Sozialforschung Halle (zsh) zieht sogar aus der Analyse der abgelehnten Bewerber den Schluss, dass Arbeitslose mit ausgeprägten Vermittlungshemmnissen nur geringe Chancen hatten, im Rahmen der Bürgerarbeit vermittelt zu werden. Bei der Auswahl der Teilnehmer wurden somit gerade nicht - wie im Konzept „Bürgerarbeit“ vorgesehen - die auf dem ersten Arbeitsmarkt chancenlosen Arbeitslosen berücksichtigt. Diese Art von Bestenauslese war jedoch nach Auffassung des zsh von großer Bedeutung für die Funktionsfähigkeit dieses Flächentests in einer kleinen Stadt.

„Bürgerarbeit“ aus Sicht der Betroffenen

„Bürgerarbeit“ wurde - den Befragungen des zsh zu Folge - von den Bewerberinnen und Bewerbern in den Modellprojekten eher als interessantes Angebot und weniger als arbeitsmarktpolitisches Zwangsinstrument bewertet. Positive Motive, wie das Gefühl gebraucht zu werden, überwogen bei der Aufnahme von „Bürgerarbeit“. Das zsh kommt dann auch zu dem Schluss, dass „Bürgerarbeit“ für den im Rahmen dieses Modellprojektes ausgewählten Personenkreis in erster Linie ein „willkommenes Angebot“ darstellt. „Effekte von Sanktionsmacht“⁶ ließen sich in diesem Modellprojekt kaum nachweisen. Es gab ausreichend freiwillige Bewerber, so dass auf Zwangsmaßnahmen verzichtet werden konnte. Eher gibt es Hinweise darauf, dass die Aussicht auf Bürgerarbeitsplätze in den Modellregionen zur Aktivierung von Personen - auch von Nicht-Leistungsempfängern - beigetragen hat.

Während die Beteiligten mit der Tätigkeit zufrieden waren, waren sie mit dem Einkommen deutlich unzufrieden. Das zsh wertet dies als Beleg dafür, dass die Geförderten über eine ausgesprochen hohe Arbeitsorientierung verfügen müssen, was sich in den Studien bestätigte. Positive Effekte sind auch hinsichtlich der Beschäftigungsfähigkeit zu verzeichnen: Berufsrelevante Fähigkeiten und Fertigkeiten wurden erhalten, unter Beweis gestellt und ausgebaut. Dequalifizierungsprozesse in Folge der Arbeitslosigkeit wurden so unterbrochen. In diesem Sinne komme der Beschäftigung in „Bürgerarbeit“ eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung für die Erwerbsbiografie, das Selbstwertgefühl sowie für die soziale Vernetzung der Beschäftigten zu.

Während die Beteiligten mit der Tätigkeit zufrieden waren, waren sie mit dem Einkommen deutlich unzufrieden.

„Bürgerarbeit“ aus Sicht der Träger und Einsatzstellen

Die Arbeitgeberfunktion übernahmen in diesem Projekt Beschäftigungsträger, deren Aufwand pauschal vergütet wurde. Die geförderte Tätigkeit selbst erfolgte in sogenannten Einsatzstellen, die von den Trägern vermittelt wurden. Für die Teilnahme am Projekt „Bürgerarbeit“ gab es für die Einsatzstellen zwei vorrangige Motive:

⁵ zsh 08-1, S. 35

⁶ ebenda, S. 32

Zum einen bestand ein unmittelbarer Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften, zum anderen wurde eine günstige Gelegenheit (geringer bürokratischer Aufwand, Laufzeit der Stellen von mindestens einem Jahr, keine finanzielle Beteiligung) genutzt. So waren denn auch die Einsatzstellen in den Modellregionen mit der Umsetzung von Bürgerarbeit hoch zufrieden.

In 15% aller Fälle wurden Ein-Euro-Jobs in sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze umgewandelt. Das Zentrum für Sozialforschung Halle (zsh) prognostiziert im Rahmen seiner Begleitforschung, dass „Bürgerarbeit“ und Ein-Euro-Jobs bei gleichzeitigem Angebot in Konkurrenz zueinander treten. Vor allem die längere Beschäftigungsdauer gegenüber Ein-Euro-Jobs wurde positiv hervorgehoben, weil hierdurch eine bessere Planbarkeit für die Einsatzstellen erreicht werde. Der zunächst höhere Aufwand für die Einarbeitung reduziere sich mit der Zeit, so dass nach Zeitablauf der Nutzen für die Einsatzstellen höher ist als der Aufwand. Die geförderten Arbeitskräfte wurden von den Einsatzstellen als motiviert und integrationsfähig wahrgenommen. Übereinstimmend schätzen die beteiligten Institutionen ein, dass nicht die finanziellen Vorteile im Vordergrund ständen, sondern im weitesten Sinne ein sozialer Nutzen.

„Bürgerarbeit“ ist Niedriglohnarbeit

Das sozialversicherungspflichtige Entgelt für „Bürgerarbeit“ sollte laut zsh zu keiner finanziellen Verbesserung der Geförderten führen. Damit war ein finanzieller Anreiz für Leistungsberechtigte, die als zumutbar definierte „Bürgerarbeit“ anzunehmen, weitgehend ausgeschlossen.⁷

Bei einer monatlichen Arbeitszeit von 130 Stunden wird „Bürgerarbeit“ aktuell in Sachsen-Anhalt-Thüringen im Durchschnitt mit 710 €⁸ vergütet, dies entspricht einem Stundenlohn von 5,46 € brutto. Nach allgemeinem Verständnis ist dies auch für die neuen Bundesländer ein Niedriglohn.

Das aus der „Bürgerarbeit“ bezogene Nettoeinkommen wies hingegen in Abhängigkeit vom vorherigen Leistungsstatus (ALG I, ALG II und Nichtleistungsempfänger) größere Unterschiede auf. 57% der Beschäftigten bezogen vorher ALG II. Für diesen Personenkreis und insbesondere für Nicht-Leistungsempfänger hat sich die finanzielle Lage durch „Bürgerarbeit“ eher verbessert, weil ihr Einkommen sich zumindest um den Erwerbstätigenfreibetrag erhöhte, bzw. sie vorher wegen der Anrechnung von Partnereinkommen überhaupt keine Leistungen erhielten.

Die äußerst niedrige Entlohnung ist aus Sicht der Betroffenen zentraler Kritikpunkt an der „Bürgerarbeit“. Der Paritätische Sachsen-Anhalt weist in seiner Evaluation zum Modellversuch in Magdeburg darauf hin, dass durch „Bürgerarbeit“ nicht die Hilfebedürftigkeit aller Teilnehmer beendet werden konnte, weil weiterhin aufstockende Leistungen durch die Argen gezahlt werden mussten.

Die geförderten Arbeitskräfte wurden von den Einsatzstellen als motiviert und integrationsfähig wahrgenommen.

Nach allgemeinem Verständnis ist dies auch für die neuen Bundesländer ein Niedriglohn.

⁷ zsh 08-1, S.79

⁸ Bundesagentur für Arbeit (2009), S.9

Schnelle Erfolge am Arbeitsmarkt?

Die Befürworter der „Bürgerarbeit“ heben insbesondere den starken Rückgang der Arbeitslosigkeit hervor. So sei z. B. in Bad Schmiedeberg die Arbeitslosigkeit von November 2006 bei Start des Projektes von 15,6 % auf 6 % im November 2008 gesunken. Auch in anderen Modellregionen ist der Rückgang der Arbeitslosigkeit auf den ersten Blick beachtlich.

Tabelle 1
Ergebnisse der Bürgerarbeit - Kennzahlen für Modellstandorte in Sachsen-Anhalt

Standort	Projektstart Anzahl	Zahl der Arbeitslosen vor Projektstart	Arbeitslosenquote vor Projektstart in %	Arbeitslosenquote November 2008 in %	Arbeitslosenquote Juni 2009 in %	Senkung der Arbeitslosenquote in % (Projektstart bis Juni 2009)
Bad Schmiedeberg	15.11.2006	331	15,6	6,0	10,9*	ca. 30*
Barleben	19.02.2007	360	8,6	3,5	*	*
Gerbstedt	02.07.2007	371	23,3	9,5	10,7	54
Kelbra	02.07.2007	375	22,6	8,7	11,4	50
Hecklingen	02.07.2007	349	18,6	10,1	10,4	44

Quelle:

Entwicklung der Arbeitslosigkeit an Modellstandorten des Konzeptes Bürgerarbeit ergänzt um eigene Berechnungen in: Bundesagentur für Arbeit. RD SAT/RD Bayern (Juli 2009): "Bürgerarbeit". Ein innovatives Konzept zur Senkung der Arbeitslosigkeit. S. 14

*durch zwischenzeitliche Eingemeindungen kein direkter Vergleich der Arbeitslosenzahl möglich

Bei genauerer Betrachtung stellt sich jedoch heraus, dass der Rückgang überwiegend durch die Zuweisung in öffentlich geförderte Beschäftigung erzielt aber auch durch die konjunkturelle Entwicklung unterstützt wurde. So sind nach Erkenntnissen des IAB in Bad Schmiedeberg sechs Monate nach Projektbeginn 19 % der Arbeitslosen im ersten Arbeitsmarkt integriert. Weitere zehn Prozent waren aus dem Leistungsbezug ausgeschieden. Dies hält das IAB jedoch für keine ungewöhnliche Entwicklung. „Betrachtet man zunächst die Übertritte in reguläre Beschäftigung, so sind die Übertrittsquoten von 20 % im Durchschnitt aller Arbeitslosen durchaus nichts Ungewöhnliches“⁹. So seien bundesweit nach sechs Monaten etwa 30 % aller SGB III-Arbeitslosen und 12 % aller SGB II-Arbeitslosen in regulärer Beschäftigung.

Wenn dennoch die Arbeitslosigkeit stark zurückging, ist dies insbesondere darauf zurückzuführen, dass Arbeitslose in die „Bürgerarbeit“ gegangen sind. Nach der Statistiklogik der BA werden Teilnehmer an geförderten Projekten nicht mehr als arbeitslos gezählt. Die deutlich gesunkene Arbeitslosenquote in Bad Schmiedeberg wurde also überwiegend durch die vierte Stufe der „Bürgerarbeit“, folglich durch öffentlich geförderte Beschäftigung erreicht.

Wenn dennoch die Arbeitslosigkeit stark zurückging, ist dies insbesondere darauf zurückzuführen, dass Arbeitslose in die „Bürgerarbeit“, gegangen sind.

⁹ Vgl. IAB 2007, S.23

Der Modellversuch „Bürgerarbeit“ in Bad Schmiedeberg ist daher nach Auswertung der IAB-Studie auch nur bedingt erfolgreich: „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“¹⁰.

Auch das IZA bewertet den Rückgang der Arbeitslosenquote ähnlich: „Knapp die Hälfte dieser Reduktion resultiert aus der Schaffung von Bürgerarbeitsplätzen. Der Rest gründet sich auf Zuweisungen in andere Maßnahmen wie etwa berufliche Weiterbildung. Dies bedeutet, dass die Verschiebung von Langzeitarbeitslosen in Bürgerarbeit einen deutlichen „kosmetischen“ Effekt auf die Arbeitslosenstatistik hat. Übergänge in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dominieren gegenüber Abgängen in Beschäftigung.“¹¹

Bleibt die Frage nach dem Übergang von „Bürgerarbeit“ in den ersten Arbeitsmarkt: Die Beschäftigten sollten sich laut Konzept bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 30 Stunden auch weiterhin regelmäßig bewerben und ihre Eigenbemühungen nachweisen. Doch nach der Untersuchung des zsh teilten alle Beteiligten am Projekt „Bürgerarbeit“ die Auffassung, dass die Bürgerarbeiter in näherer Zukunft nur wenige Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben werden, da es einerseits an geeigneten Arbeitsplätzen vor Ort aber gleichzeitig auch an regionaler Mobilität fehle. So haben denn in Bad Schmiedeberg innerhalb von drei Förderjahren auch nur ca. 11 % der Beschäftigten den Übergang von „Bürgerarbeit“ in den ersten Arbeitsmarkt geschafft.¹²

Bleibt die Frage nach dem Übergang von „Bürgerarbeit“ in den ersten Arbeitsmarkt:

Finanzielle Rahmenbedingungen

In den Modellversuchen in Sachsen-Anhalt gab es keine Kostenbeteiligung der Einsatzstellen. Die darüber hinaus beteiligten Träger erhielten für die Wahrnehmung der Arbeitgeberfunktion und für die Akquise von Bürgerarbeitsplätzen pro Bürgerarbeiter einen Pauschalbetrag von 120 €. Das Land Sachsen-Anhalt beteiligte sich mit 15% der Lohnkosten.

Trotz der niedrigen Löhne wurden für das Modellprojekt in Bad Schmiedeberg monatliche Kosten in Höhe von knapp 1.100 € ermittelt. In den Bruttokosten der „Bürgerarbeit“ sind neben den direkten Lohnkosten der Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen sowie ggf. weitere Leistungen der Grundsicherung und auch Kosten der Unterkunft enthalten. Die Träger erhielten eine Verwaltungskostenpauschale in Höhe von 120 € pro Beschäftigter/Monat für die Sachkosten. Eine Kostenbeteiligung der Einsatzstellen war hingegen nicht vorgesehen. Damit führt die „Bürgerarbeit“ im Vergleich zum vorherigen Leistungsbezug zu höheren Ausgaben von durchschnittlich 620 € pro Monat und Fall¹³.

Trotz der niedrigen Löhne wurden für das Modellprojekt in Bad Schmiedeberg monatliche Kosten in Höhe von knapp 1.100 € ermittelt.

Obwohl die Entlohnung der „Bürgerarbeit“ mit einer auf 30 Stunden reduzierten wöchentlichen Arbeitszeit ohnehin schon sehr niedrig ist, ist der finanzielle Aufwand also insgesamt höher als die passiven Kosten der Arbeitslosigkeit. Dies liegt insbesondere daran, dass höhere Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden und zumindest für die Hartz IV-Empfänger und Arbeitslose ohne vorherigen Leistungsbezug die Einkommenssituation sich leicht verbessert, während sie sich für die Teilnehmer aus der Gruppe der ALG I Empfänger verschlechtert.

¹⁰ ebenda, S.23

¹¹ I Z A Research Report No.18, S. 68

¹² Bundesagentur für Arbeit 2009, S.12

¹³ zsh 08-1,S. 67

Im Sinne des zugrundeliegenden Konzeptes rechnet sich die „Bürgerarbeit“ also nur dann, wenn ein Teil der Arbeitslosen erfolgreich *abgeschreckt* wird und sich vom Arbeitsmarkt zurückzieht oder wenn durch das Angebot von „Bürgerarbeit“ die Arbeitslosigkeit in der Region sich insgesamt reduziert und dadurch passive Leistungen eingespart werden. Ob durch das Angebot von „Bürgerarbeit“ tatsächlich eine erhöhte Integration in den ersten Arbeitsmarkt erfolgte, ist unter den Wissenschaftlern allerdings strittig.

Während das zsh davon ausgeht, dass durch die erhöhten Vermittlungen und die dadurch erzielten Einspareffekte bereits über einen Zeitraum von sieben Monaten die Zusatzkosten für „Bürgerarbeit“ kompensiert seien, geht das IAB - wie oben dargestellt - davon aus, dass keine nennenswerten zusätzlichen Vermittlungen festgestellt werden können.

Der Anstieg der Abgangsrate sei zum überwiegenden Teil aus dem Anstieg der Abgänge in Maßnahmen und „Bürgerarbeit“ zu erklären. Auch das zsh räumt ein, dass „die (theoretisch erzielbaren) Einsparungen des Auswahlverfahrens prinzipiell eher ein Einmaleffekt sind“¹⁴. Die Refinanzierung ist also in erheblichem Maße davon abhängig, wie die Dynamik auf dem ersten Arbeitsmarkt die Integration von Arbeitslosen unterstützt. In dynamischen Regionen ist mit einer höheren Integration zu rechnen, während in den übrigen Regionen wahrscheinlich deutliche Mehrkosten zu erwarten sind.

Pflichtarbeit im Ausland

In den USA wird dieses Konzept als „konsequente Aktivierungsstrategie in einem System mit befristeten Sozialhilfeleistungen und einem sehr aufnahmefähigen und flexiblen Arbeitsmarkt“ umgesetzt¹⁵ (Workfare). Eine führende Rolle nimmt dabei der Bundesstaat Wisconsin ein, dies hat Roland Koch mehrfach positiv hervorgehoben. Als Erfolg der Reform *Wisconsin Works* wurde innerhalb von drei Jahren nach Beginn ein rapider Rückgang der Arbeitslosigkeit und eine Reduzierung der Transferempfänger um 63 % berichtet¹⁶. Dabei sei allerdings nur zwei Dritteln der vorherigen Transferleistungsempfänger der Einstieg in reguläre Arbeit gelungen.

Die Mehrheit gehört jetzt zu den *working poor* und mehr als die Hälfte von ihnen erhalten Einkommen an oder unterhalb der Armutsgrenze. Wie politisch unabhängige Forschungsinstitute belegen konnten, beziehen viele der vorherigen Leistungsempfänger anstelle staatlicher Transferleistungen nunmehr Unterstützung karitativer kommunaler und kirchlicher Einrichtungen. Diese Hilfen werden in Form von kostenloser gesundheitlicher Versorgung, Lebensmittelpenden und Unterbringung in Notunterkünften bereitgestellt. Mit Blick auf derartige Folgen wird das Wisconsin-Modell von diesen Wissenschaftlern als gescheitert betrachtet¹⁷.

Auf dem Hintergrund nationaler Umsetzungen der Lissabon-Strategie haben Elemente von Workfare inzwischen auch in europäischen Ländern, wie Großbritannien, Schweden, Dänemark, Niederlande, Belgien und auch Deutschland, Eingang in Regelungen für den Bezug von Transferleistungen gefunden.

Die Refinanzierung ist also in erheblichem Maße davon abhängig, wie die Dynamik auf dem ersten Arbeitsmarkt die Integration von Arbeitslosen unterstützt.

Wie politisch unabhängige Forschungsinstitute belegen konnten, beziehen viele der vorherigen Leistungsempfänger anstelle staatlicher Transferleistungen nunmehr Unterstützung karitativer kommunaler und kirchlicher Einrichtungen.

¹⁴ ebenda, S. 75

¹⁵ Straits & O'Leary 2008, S.22

¹⁶ Fendt, Mulligan-Hansel & White 2001. S. 7.

¹⁷ DStGB 2003

Kennzeichnend seien die strikte Disziplinierung von Arbeitssuchenden in Verbindung mit Leistungskürzungen, ein abschreckender Effekt durch den Zwang, für Sozialleistungen arbeiten zu müssen, sowie eine Ausweitung des Niedriglohnsektors. Workfare werde dabei zu einem Werkzeug der Flexibilisierungspolitik.¹⁸ In Großbritannien wurde mit dem Green Paper 2008 für einen Teil der Erwerbslosen explizit Workfare als Vollzeitarbeit gegen Transferleistungsbezug eingeführt.

Flächendeckende Angebote sind allerdings teuer: Im Rahmen des New Deal, bei dem vor allem für junge Menschen Arbeitsplätze eingerichtet worden sind, wurde der ursprünglichen Umfang der Programme deutlich reduziert. Nicht zuletzt wegen der damit verbundenen Kosten schreckte die britische Regierung davor zurück, in letzter Instanz „Arbeitgeber“ für Langzeitarbeitslose zu werden¹⁹. Selbst in den USA sind viele Gemeinden wieder von derart verpflichtenden Arbeitsangeboten abgerückt, weil sie die zusätzlichen Kosten nicht aufbringen wollten oder konnten.

Die Erfahrungen im Ausland zeigen auch, dass die Workfare Projekte auf dem ersten Arbeitsmarkt keine nachhaltigen Integrationswirkungen hatten. Zusätzliche Arbeitsplätze sind nur dann entstanden, wenn sie öffentlich gefördert wurden. Insbesondere in den USA aber auch in Deutschland gibt es Anzeichen dafür, dass sich durch die Workfare-Projekte der Niedriglohnsektor weiter ausgebreitet hat.

4. Was die Vordenker bereits planen

Mit der Forderung nach Bürgerarbeit knüpfen CDU/CSU an die bereits im Jahre 2002 geführte Diskussion an. Anfang 2002 hat die von Roland Koch geführte hessische Landesregierung den Entwurf eines OFFENSIV-Gesetzes vorgelegt, der dann 2003 mit Unterstützung des Ifo-Instituts zum Entwurf eines Existenzgrundlagengesetzes (EGG) weiterentwickelt wurde. Diese Gesetzesinitiative war der Gegenentwurf der damaligen Oppositionsparteien CDU/CSU zum Hartz IV-Gesetzesentwurf der rot-grünen Bundesregierung. Dieser hessische Gesetzesentwurf wurde von den unionsgeführten Ländern unterstützt und Ende 2003 als Gesetzesentwurf des Bundesrates in den Bundestag eingebracht²⁰ und von der Unionsfraktion des Bundestages unterstützt.

- Der Gesetzesentwurf zum Existenzgrundlagengesetz hat die Arbeitspflicht weiter konkretisiert, dort heißt es u. a.: „Für beschäftigungssuchend gemeldete Personen, die keine Vollzeit-Arbeit finden können, sind ergänzende Arbeitsgelegenheiten in einem Umfang bis zur regelmäßigen Wochenarbeitszeit von vergleichbaren Vollzeitbeschäftigten zu schaffen, zu deren Annahme diese Personen verpflichtet sind. Die Arbeitsgelegenheiten können in verschiedenen Bereichen der Kommunalverwaltung, in kommunalen Eigenbetrieben, ... aber auch bei privatrechtlich organisierten Dritten aller Art geschaffen werden.“

Die geschaffenen Arbeitsgelegenheiten sollen die Arbeits- und Gütermärkte möglichst wenig verzerren, jedoch wurde auf abstrakte Forderungen wie Gemeinnützigkeit oder Zusätzlichkeit bewusst verzichtet. Entfallen ist außerdem die Mehraufwandsentschädigung aus § 19 Abs. 2, Satz 1 BSHG.

¹⁸ Gray 2009

¹⁹ Finn (2008)

²⁰ Bundestagsdrucksache 15/2139

Nur durch die (neu) geregelten kommunalen Arbeitsgelegenheiten kann der Grundsatz verwirklicht werden, dass es künftig eine Transferleistung nur noch im Austausch mit einer Gegenleistung des Hilfeempfängers gibt.“²¹

In der Gesetzesbegründung des EGG heißt es ferner, dass Hilfesuchende „in einem durch Verwaltungsakt konstituierten ... öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnis Dritten zugewiesen werden“²² können.

Sie erhalten auch dann keinen Arbeitsvertrag und üben keine sozialversicherte Tätigkeit aus.

- Ein halbes Jahr nach dem Ergebnis des Vermittlungsausschusses zu Hartz IV heißt es in einem Papier von Franz Josef Jung, dem engen Mitarbeiter von Roland Koch und späteren ersten Arbeitsminister der jetzigen schwarz-gelben Regierungskoalition²³: „Der Regelsatz für arbeitsfähige Bezieher von Lohnersatzleistungen muss gesenkt werden. Im Gegenzug werden diesen Leistungsbeziehern größere Anteile des zusätzlich am Markt verdienten Einkommens belassen als bisher. Dadurch werden die Anspruchslöhne der gering Qualifizierten, die in den vergangenen 30 Jahren künstlich erhöht wurden, wieder verringert. (...)

Diejenigen, die auf dem Arbeitsmarkt dennoch keine Stelle finden können, müssen ihre Arbeitskraft kommunalen Beschäftigungsagenturen zur Verfügung stellen, um das bisherige Leistungsniveau zu erhalten. Dort werden sie entweder selbst beschäftigt oder weiter verliehen. (...)

- Diese hessische Initiative des OFFENSIV-Gesetzes wurde mit Hilfe des – von Prof. Sinn geleiteten – Ifo-Instituts weiterentwickelt. In der Studie des Ifo-Instituts für die hessische Staatskanzlei empfiehlt das Institut zunächst eine generelle Absenkung der Sozialhilfe für nicht erwerbstätige Hilfebedürftige um 50 Prozent²⁴. Zugleich plädiert das Ifo-Institut für eine Beschäftigungsgarantie. Dies sei aus rechtlichen Gründen notwendig, da andernfalls „das Risiko (bestehe), dass die Senkung der Sozialhilfeansprüche ... von den Sozialgerichten oder vom Bundesverfassungsgericht kassiert wird“.

Die Wirkungskette ihres Modells beschreiben die Ideenlieferanten für die hessische Landesregierung wie folgt: „Die Absenkung der existenzsichernden Sozialleistungen für Empfänger, die erwerbsfähig sind, aber keine zumutbare reguläre Beschäftigung aufnehmen und eine von den Sozialleistungsträgern organisierte Arbeit ablehnen, reduzieren die Anspruchslöhne gering qualifizierter Personen und schafft damit Spielräume für eine marktgerechte Lohnbildung im Niedriglohnbereich, die bei Unternehmen und privaten Haushalten Arbeitsnachfrage entstehen lässt und langfristig auch in diesem Arbeitssegment Vollbeschäftigung erlaubt.“²⁵

Diejenigen, die auf dem Arbeitsmarkt dennoch keine Stelle finden können, müssen ihre Arbeitskraft kommunalen Beschäftigungsagenturen zur Verfügung stellen.

Die Absenkung existenzsichernden Sozialleistungen reduzieren die Anspruchslöhne gering qualifizierter Personen und schafft damit Spielräume für eine marktgerechte Lohnbildung im Niedriglohnbereich.

²¹ Bundestagsdrucksache 15/2139, S. 67

²² ebenda, S. 30-31

²³ Jung (2004)

²⁴ Ifo-Institut 2003, S. 23

²⁵ Ifo-Institut 2003 (Ergänzender Bericht)

Das Ifo-Institut geht denn auch davon aus, dass die Wirtschaft diesem Konzept der Arbeitsverpflichtung „deswegen wohlwollend gegenüber (steht), weil sie von der Reduzierung der Bruttolöhne für die bisher schon Beschäftigten profitiert“.²⁶

5. Fazit

Die bisher in verschiedenen Modellversuchen in Sachsen-Anhalt erprobten Konzepte zur „Bürgerarbeit“ sind eine deutlich abgestufte und sanftere Version von Pflichtarbeit. Deren Funktion war es, zunächst Erfahrungen bei der praktischen Umsetzung zu gewinnen, aber vor allem auch die Akzeptanz des neuen Begriffs der „Bürgerarbeit“ zu erhöhen:

„Zu loben ist, dass mit der Bürgerarbeit der Workfare-Gedanke in neuem und öffentlich akzeptiertem Gewand Eingang in die deutsche Politik gefunden hat“, schreiben Schoeb und Thum in „ifo Dresden berichtet“ 2/2007. Es sieht also eher so aus, als ob mit diesen Modellprojekten der Wolf im Schafspelz präsentiert werden sollte.

Die bisherigen Modelle der Bürgerarbeit enthielten zum Teil Elemente öffentlich geförderter Beschäftigung und nur wenige Elemente setzten (bisher) die ursprünglichen Konzepte von Workfare um. Die Teilnahme war überwiegend freiwillig, die Arbeitsplätze waren sozialversichert, so dass die Arbeitsmotivation insgesamt sehr hoch war. Einige Empfänger von Hartz IV Leistungen konnten zwar ihre Einkommenssituation durch die Beschäftigung verbessern. Die Bezahlung war jedoch so niedrig, dass sie als Niedriglohn eingestuft werden muss und von den Betroffenen als ungerecht empfunden wurde. Doch die Frage der Höhe der Entlohnung ist ein zentraler Punkt an dem sich öffentlich geförderte Beschäftigung von Workfare unterscheidet²⁷.

Doch die Möglichkeiten für sozialversicherungspflichtige, öffentlich geförderte Arbeit werden immer kleiner. Für die neue Koalition steht das Ziel der Kostensenkung in der Arbeitsmarktpolitik eher im Vordergrund. So überrascht es nicht, dass genau jene Instrumente zurückgefahren wurden und werden, die bisher im Rahmen der „Bürgerarbeit“ erst die Förderung sozialversicherter Jobs ermöglichten. So wurden ABM im Hartz IV-System zwischenzeitlich ganz gestrichen und die Förderung über den Beschäftigungszuschuss so gedeckelt, dass allenfalls 40.000 Personen gefördert werden können, ursprünglich waren mal 100.000 vorgesehen. Zudem ist der gleichfalls als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angebotene ‚Kommunal-Kombi‘ ersatzlos beendet worden.

Für die neue Koalition steht das Ziel der Kostensenkung in der Arbeitsmarktpolitik eher im Vordergrund.

Es zeigen sich auch erste Nebenwirkungen. Offensichtlich drückt das niedrige Gehaltsniveau vor allem auf die Löhne im öffentlichen und sozialen Sektor. So hat das WZB in einer neuen Untersuchung festgestellt: „Der Dritte Sektor entwickelt sich zunehmend zu einem bevorzugten Experimentierfeld für arbeitsmarktpolitische Programme.“

Augenfällig ist die besondere Rolle der Ein-Euro-Jobs im ostdeutschen Dritten Sektor: Bezogen auf alle Erwerbstätigen haben die Ein-Euro-Jobs hier einen Anteil von 16%“. (Dritter Sektor in Westdeutschland 4%, bezogen auf alle Erwerbstätigen 1%.) Die Autoren sehen die Gefahr „einer Transformation des Dritten Sektors in einen Niedriglohnsektor. Nicht

²⁶ Ifo-Institut 2003. (Studie im Auftrag der hessischen Staatskanzlei), S. 50

²⁷ Gray 2009

auszuschließen ist, dass Ein-Euro-Jobs das freiwillige Engagement oder die reguläre Beschäftigung negativ beeinflussen und sich die Qualität der sozialen Dienstleistungen verschlechtert.“²⁸

Für die Wohlfahrtsverbände rechnet sich „Bürgerarbeit“ dann, wenn es sich um einigermaßen qualifizierte und vor allem motivierte Arbeitskräfte handelt.

Dies war in den untersuchten Modellregionen - in den neuen Bundesländern mit hoher Arbeitslosigkeit - gegeben, denn die Einsatzstellen profitierten von einer Art Bestenauslese unter den arbeitslosen Bewerbern, die offensichtlich von großer Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Projektes „Bürgerarbeit“ war. Dabei wurde gerade die Zielgruppe, die primär auf öffentliche geförderte Beschäftigung angewiesen ist, in den Modellversuchen nicht erreicht.

Das IAB weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es schwierig sei, bei der Schaffung eines sozialen Arbeitsmarktes Stellen zu rekrutieren, die für die Integration tatsächlich arbeitsmarktferner und eher chancenloser Menschen geeignet seien. Dies dürfte eine Herausforderung für Regionen und Großstädte mit einem hohen Anteil an gering qualifizierten Erwerbslosen und Arbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen sein. Inwieweit die bestätigten Effekte der sozialen Integration und Entstigmatisierung auf kommunaler Ebene von einer Kleinstadt in den neuen Bundesländern auf Großstädte mit einer heterogenen soziokulturellen Zusammensetzung von Arbeitslosen übertragen werden können, bleibt offen.

Wie schon vorn zitiert, geht es bei den Modellversuchen offensichtlich darum, die Akzeptanz für „Bürgerarbeit“ in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Wenn die erhoffte Wirkung nicht eintritt, bietet sich die Chance nach und nach die Bedingungen zu verschärfen und an neue Gegebenheiten und Gesetze in Richtung der ursprünglichen Konzepte anzupassen. Schon bei den Beratungen zum Hartz IV Gesetz haben CDU/CSU auf weitere Verschärfungen gesetzt.

Die Einführung von „Bürgerarbeit“ verbunden mit höherem Druck auf Arbeitslose geht einher mit der Ablehnung von Mindestlöhnen. Dies soll vor allem die Tür für weitere Lohnsenkungen weiter öffnen. Obwohl Deutschland schon den größten Niedriglohnsektor der westlichen EU Länder aufweist, glaubt man offensichtlich immer noch daran, dass durch ein weiteres Absenken der Löhne, die (Langzeit)Arbeitslosigkeit beseitigt werden kann. Das Ifo Institut meint, wenn die Löhne weit genug gesunken sind, wird es irgendwann ein Gleichgewicht am Arbeitsmarkt geben. Dieser Punkt „ist dann erreicht, wenn die heute geltenden Niedriglöhne im Durchschnitt um ein Drittel gefallen sind.“²⁹

Verdrängungseffekte werden bei einem massiven Ausbau von „Bürgerarbeit“ in Kauf genommen. Als Erfolg des Projektes wird im Falle von Bad Schmiedeberg bewertet, dass es gelungen sei, eine beachtliche Anzahl von Bürgerarbeitsplätzen zu rekrutieren bzw. zu schaffen. Dies war aber nur möglich, weil man den Begriff „zusätzliche Beschäftigung“ sehr weit ausgelegt hat. Auch das zsh sieht hier einen Zielkonflikt: Je höher das öffentliche Interesse an einer Tätigkeit ist, desto schwieriger dürfte es sein, entsprechende Verdrängungseffekte vollständig ausschließen zu können³⁰.

Die Einführung von „Bürgerarbeit“ verbunden mit höherem Druck auf Arbeitslose geht einher mit der Ablehnung von Mindestlöhnen. Dies soll vor allem die Tür für weitere Lohnsenkungen weiter öffnen.

²⁸ Dathe et al. 2009

²⁹ Ifo Schnelldienst 4/2007, S. 552

³⁰ zsh 08-1, S. 59

Das Ifo Institut plädiert demgegenüber dafür Mitnahme- bzw. Verdrängungseffekte ausdrücklich in Kauf zu nehmen. „Es kann insofern kein Ziel sein, Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Vielmehr geht es darum, für diese Mitnahmeeffekte so viel Beschäftigung wie möglich einzukaufen.“³¹ Die Verdrängung regulärer Arbeit ist nach diesem Konzept der marktgläubigen Ökonomen offensichtlich kein Problem.

6. DGB: Öffentlich geförderte Beschäftigung zu fairen Bedingungen

Unter den derzeitigen Bedingungen am Arbeitsmarkt wird man die Langzeitarbeitslosigkeit ohne öffentlich geförderte Beschäftigung nicht nachhaltig senken können. Das Ziel muss jedoch sein, sinnvolle Arbeitsplätze zu schaffen und Menschen ein auskömmliches Einkommen zu ermöglichen. Zwangsmaßnahmen mit dem Ziel, die Löhne weiter zu senken sind mit unserem Verständnis von Sozialstaat nicht zu vereinbaren und ökonomisch nicht sinnvoll.

- Öffentlich geförderte Beschäftigung muss eingebunden sein in ein Konzept sinnvoller Arbeitsförderung, die vor allem auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt setzt und gleichzeitig Dequalifizierungsprozesse mindert.
- Die öffentlich geförderte Beschäftigung muss nachrangig sein. Insbesondere für Jugendliche muss die Förderung der Ausbildung in jedem Fall Priorität haben. Allenfalls als Zwischenschritt zur Hinführung an die Ausbildung kann ein Arbeitseinsatz sinnvoll sein,
- Öffentlich geförderte Beschäftigung muss gerecht bezahlt, sozialversicherungspflichtig und sinnvoll finanziert sein.
- und sie braucht einen regionalen Konsens um die Verdrängung anderer Arbeit zu vermeiden.

Öffentlich geförderte Beschäftigung muss gerecht bezahlt, sozialversicherungspflichtig und sinnvoll finanziert sein.

Gerecht bezahlt und sozialversichert

Selbst bei Freiwilligkeit sind Arbeitslose in einer Zwangslage, die sich insbesondere aus der niedrigen Regelleistung im SGB II ergibt. Arbeitslose sind häufig gezwungen jede Arbeit, auch sehr gering bezahlt Arbeit, anzunehmen. Der Staat darf sich nicht zum Nutznießer dieser Zwangslage machen. Einen Nutzen würde er insbesondere dann ziehen, wenn eine unangemessen niedrige Bezahlung erfolgt, wie dies auch in einigen Bürgerarbeitsprojekten der Fall war. Aus Sicht des DGB muss die Entlohnung deswegen mindestens so hoch sein, dass bei Vollzeitbeschäftigung eine Hilfeunabhängigkeit von Fürsorgeleistungen erreicht wird. Darüber hinaus muss die Arbeit sozialversicherungspflichtig sein und für die Beschäftigten muss das allgemeine Arbeitsrecht gelten.

Sinnvoll finanziert

Die Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung erfolgt derzeit fast vollständig aus dem begrenzten Eingliederungsbudget für aktive Arbeitsförderung der Arge/ Optionskommune. Dem stehen wegen der Entlohnung der Beschäftigten jedoch erhebliche Einsparungen bei den passiven Leistungen und den Kosten der Unterkunft gegenüber, die aber bisher nicht zur Finanzierung solcher Arbeitsplätze genutzt werden können. Es bestehen deswegen erhebliche Fehlanreize stattdessen 1-Euro-Jobs anzubieten, weil diese nur durch die

³¹ Ifo Schnelldienst 4/2007, S. 51

Mehraufwands- und Trägerpauschale den Eingliederungsetat belasten. Die passiven Leistungen hingegen, die die Hauptkosten bei 1-Euro-Jobs ausmachen, muss der Bund in unbegrenzter Höhe tragen. Die SGB II-Träger können daher gegenwärtig - bei nur geringer Belastung ihres beschränkten Eingliederungsbudgets - deutlich mehr 1 Euro-Maßnahmen finanzieren als dies bei Qualifizierungsmaßnahmen oder sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung der Fall wäre. Diese Finanzierung verhindert derzeit die Ausweitung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und begünstigt Ein-Euro-Jobs.

Vergleichsrechnungen des DGB³² zeigen, dass insgesamt gesehen die Kosten von sozialversicherungspflichtiger öffentlich geförderter Beschäftigung für die öffentlichen Hände kaum teurer als die sog. 1-Euro-Jobs sind, wenn zur Finanzierung die eingesparten passiven Leistungen genutzt werden könnten. Den Grundsicherungsstellen sollte deswegen ein eigener Haushaltstitel für den Beschäftigungszuschuss zur Verfügung gestellt werden, wobei die passiven Leistungen eingerechnet werden.

Regionaler Konsens

Öffentliche geförderte Beschäftigung ist ein Eingriff in den Arbeitsmarkt, der Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte auslösen kann. Dies muss möglichst vermieden werden, weil ansonsten Rückwirkungen ausgelöst werden, die wiederum zulasten anderer Beschäftigungsverhältnisse gehen. Deswegen muss bei dem Einsatz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in öffentlich geförderten Projekten ein regionaler Konsens zwischen den Akteuren am Arbeitsmarkt erzielt werden. Bei den früheren AB-Maßnahmen haben diese Funktionen die Verwaltungsausschüsse der örtlichen Agenturen für Arbeit übernommen. Jede einzelne Maßnahme musste von dem drittelparitätisch besetzten Gremium (Arbeitgeber, Gewerkschaften, Vertreter der öffentlichen Körperschaften) genehmigt werden.

Derzeit entscheiden über den Einsatz von Bürgerarbeitern oder auch 1-Euro-Jobbern in der Regel die Verwaltungen in Abstimmung mit den Kommunen autonom. Es liegt auf der Hand, dass das Interesse der Kommunen an der Erledigung bestimmter Aufgaben sehr stark im Vordergrund steht. Gerade die Praxis der 1-Euro-Jobs macht dies deutlich. Die Gewerkschaften haben zahlreiche Missbrauchsfälle aufgedeckt. Die bei ABM bewährte Praxis, die Zustimmung der Verwaltungsausschüsse einzuholen, sollte deswegen für jede Form von öffentlich geförderter Beschäftigung umgesetzt werden. Das Kriterium der Zusätzlichkeit muss dabei strikt beachtet werden.

Öffentliche geförderte Beschäftigung ist ein Eingriff in den Arbeitsmarkt, der Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte auslösen kann.

³² Buntenbach 2006

Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2009). "Bürgerarbeit". Ein innovatives Konzept zur Senkung der Arbeitslosigkeit. Halle/Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektionen SAT/Bayern.

Bundestagsdrucksache 15/21399. Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen. (Existenzgrundlagengesetz – EGG). Gesetzentwurf des Bundesrates. 15. Wahlperiode. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/021/1502139.pdf>

Bundesratsdrucksache 558/03. Entwurf eines vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Stellungnahme des Bundesrates. Köln: Bundesanzeiger.

Bundesratsdrucksache 559/03. Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch. Köln: Bundesanzeiger.

Buntenbach, A. (2006). Positionspapier: Öffentlich geförderte Beschäftigung. Öffentlich geförderte Beschäftigung muss mehr als 1-Euro-Job sein – „ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“ ist notwendig. Berlin: DGB-Bundesvorstand.

http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/b/buntenbach_arbeitsmarkt.pdf/file_viertel_raw

Dathe, D., Hohendanner, C. & Priller, E. (2009). Wenig Licht, viel Schatten – der Dritte Sektor als arbeitsmarktpolitisches Experimentierfeld. In WZBrief Arbeit 03/10 2009. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

DStGB-Analyse (November 2003). Wisconsin-Modell gescheitert! – Keine Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland! – Berlin: Deutscher Städte- und Gemeindebund.

Eichhorst, W. & Schneider, H. (2008). Umsetzung des Workfare-Ansatzes im BMWi-Modell für eine existenzsichernde Beschäftigung. Projekt 53/07 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Abschlussbericht. IZA Research Report No.18.

Fendt, P., Mulligan-Hansel, K. & White, M. (2001). Passing the Buck. W-2 and emergency Services in Milwaukee County. Emergency Services Utilization Research Project and Policy Education Initiative. Wisconsin: Institute for Wisconsin's future.

Finn (2008). Workfare und 'Sozialhilfe zu Arbeit': Lehren aus Großbritannien. In: Eichhorst, W. & Schneider, H. Umsetzung des Workfare-Ansatzes im BMWi-Modell für eine existenzsichernde Beschäftigung. Projekt 53/07 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Abschlussbericht. IZA Research Report No.18.

Gray, A. (2009). Die Lissabon-Strategie und Workfare – Perspektiven einer kohärenten Europäischen Sozialpolitik. In Richter, W. & Vellay, I. (Hg.). Workfare – ein Standortfaktor für Europa? Nationale Umsetzung der Lissabon-Strategie. Dokumentation der Tagung am 19. September 2008. Workfare-Dienstpflicht-Hausarbeit 3/2009. Dortmund: FH Dortmund

Heinz, C., Hense, C., Koch, S., Osiander, C. & Sprenger, C. (2007). Modellversuch Bürgerarbeit. Zwischen Workfare und sozialem Arbeitsmarkt. IAB Forschungsbericht Nr. 14. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

Ifo-Institut (2003). Vom OFFENSIV-Gesetz zur „aktivierenden Sozialhilfe“. Studie im Auftrag der hessischen Staatskanzlei. München: Institut für Wirtschaftsforschung.

Niedriglohnsektor. Sonderausgabe. München: Institut für Wirtschaftsforschung.

Ifo-Institut (2003, Lohnzuschläge für Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Ergänzender Bericht des Ifo-Instituts im Rahmen der hessischen Gesetzentwürfe. München: Institut für Wirtschaftsforschung.

Ifo-Institut (2003). Vom OFFENSIV-Gesetz zur „aktivierenden Sozialhilfe“, Studie im Auftrag der hessischen Staatskanzlei. München: Institut für Wirtschaftsforschung.

Ifo schnellendienst (2007). Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im

Jung F. J.(2004). Mehr Wachstum durch Arbeit in neuen Erwerbsstrukturen. Berlin.
http://www.cdu.de/doc/pdf/07_19_04_Wachstum_neue_Erwerbsstrukturen_Jung.pdf

Kabel, M. Evaluation Bürgerarbeit. Pilotprojekt Magdeburg. Abschlussbericht. Magdeburg: Der Paritätische Sachsen-Anhalt.

Magdeburger Kreis (2008). Qualitätssiegel Bürgerarbeit. Sachsen-Anhalt Thüringen: Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion.

Sinn, H.-W., Geis, W. & Holzner, c. (2009).Die Agenda 2010 und die Armutsgefährdung. In Ifo Schnellendienst 17/2009.S.23-27. München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Steiner, C., Hoss, F., Böttcher, S. & Lutz, B. (2008) Evaluation des Projektes Bürgerarbeit im ersten Flächenversuch in der Stadt Bad Schmiedeberg. Forschungsberichte aus dem ZSH 08-1. Halle-Wittenberg: Zentrum für Sozialforschung Halle e.V. an der Martin Luther Universität.

Straits, R.A. & O’Leary, C.J. (2008). Workfare in den USA. In: Eichhorst, W. & Schneider, H. Umsetzung des Workfare-Ansatzes im BMWi-Modell für eine existenzsichernde Beschäftigung. Projekt 53/07 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Abschlussbericht. IZA Research Report No.18

Impressum

Herausgeber: DGB Bundesvorstand

Bereich Arbeitsmarktpolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

Telefon: 030-24060 729

www.dgb.de

Mail: ais@dgb.de

verantwortlich: Annelie Buntenbach

Kontakt: Dr. Wilhelm Adamy, Johannes Jakob, Ingo Kolf, Silvia Helbig

Stand: März 2010

Sie erhalten „Arbeitsmarkt aktuell“ immer druckfrisch, wenn sie sich in die E-Mail Verteilerliste eintragen. Folgen sie diesem Link

<http://www.dgb.de/newsletter/arbeitsmarktpolitik/>

Dort finden Sie auch die bisherigen Ausgaben ab 2006.