Workfare · Dienstpflicht · Hausarbeit 5/2013

Wolfgang Richter, Irina Vellay

Bürgerarbeit – Teil der großen Umverteilung?

Workfare·Dienstpflicht·Hausarbeit Heft 5

Herausgeberin: Forschungsgruppe „Der ‚workfare state' – Hausarbeit im öffentlichen Raum?"
c/o Dr. Irina Vellay, Postfach 104113, 44041 Dortmund

ISSN 1865-3065

Wolfgang Richter, Irina Vellay
Bürgerarbeit – Teil der großen Umverteilung?
Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Stadt Dortmund

Forschungsbericht, gefördert von Ver.di, Landesbezirk NRW, Fachbereich Gemeinden,
und Rosa-Luxemburg-Stiftung – Gesellschaftsanalyse und Politische Bildung e.V.

Layout: Uwe Peter

Dortmund 2013

Wolfgang Richter, Irina Vellay

Bürgerarbeit – Teil der großen Umverteilung?

Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Stadt Dortmund

Forschungsbericht

Danksagung

Unsere empirische Untersuchung gründet auf Gesprächen mit Bürgerarbeiter/innen und vielen Personen, die amtlich, beruflich oder politisch in unterschiedlicher Weise mit ihnen zu tun haben – ohne ihre Aufmerksamkeit und die Bereitschaft, Einblick in ihre Arbeit zu geben, wäre unsere Forschung nicht möglich geworden. Die fachliche Begleitung in Arbeitsgesprächen und Tagungen war uns sehr wichtig. Unsere Arbeit wurde inhaltlich und finanziell gefördert von der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, und von der Rosa-Luxemburg-Stiftung – Gesellschaftsanalyse und Politische Bildung. Allen Beteiligten haben wir für ihre Unterstützung in der Sache und für die Geduld zu danken, mit der sie unsere Arbeit begleitet haben – ihnen ist der Bericht gewidmet.

Wolfgang Richter und Irina Vellay, Dortmund im Juni 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	5
1.1	Anlass und Ziel	5
1.2	Konzeption und Methoden	7
2	Überblick: Bürgerarbeit im Beschäftigungssystem – Programm und Ansatz	11
2.1	Organigramm – Kontingente und Geldflüsse	13
3	Empirie: Bürgerarbeit als Modell und Experiment – „Workfare“ im Visier	17
3.1	Die Bürgerarbeiter/innen	18
3.2	Die Anleitung	22
3.3	Das Jobcoaching	29
3.4	Die Vermittlung	34
3.5	Die Organisation Dritter Arbeit als „soziale Beschäftigung“	39
4	Bürgerarbeit als strategisches Projekt – die Geburt der „Minderleister“	47
4.1	Bürgerarbeit – begrenztes Glück ohne Ausstieg	48
4.2	Bürgerarbeit – außertarifliche Hilfsarbeit ohne Aufstieg	51
4.3	Bürgerarbeit – Verdrängung regulärer Beschäftigung	54
4.4	Bürgerarbeit – solo in Betrieb und Interessenvertretung	60
4.5	Eine Facette des Humankapitals – das Projekt „Minderleistung“	64
5	Einrichten mit alltäglicher Ausgrenzung und Armut	69
6	Die Fachtagung – Idee und Programm	73
	Markus Wahle: „Außensicht – Maßnahmealltag – Widerspenstigkeit“	76
	Cornelia Heintze: Rolle von Programmbeschäftigung bei der Verschlankung des lokalen Staates und reale Alternativen	80
	Helga Spindler: Bürgerarbeit – Wirkungen im Sozial- und Arbeitsrecht	88
	Michael Wiese: Tarifpolitik unter Druck	92
	Diskussion: Gibt es Alternativen zur „Aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“?	98
7	Nach den Modellvorhaben – Weg frei für einen „Sozialen Arbeitsmarkt“?	103
8	Literatur	111

1 Einführung

1.1 Anlass und Ziel

Das Beschäftigungsprogramm „Bürgerarbeit“ war 2010 als Modellprojekt der Bundesregierung, finanziert aus Haushalts- und aus ESF-Mitteln, initiiert. Im Rahmen der Instrumentenreform 2012 wurden erste Elemente übernommen und in Gesetzesform gegossen.[1] Wie sehr das Projekt Teil einer längerfristigen „Experimentierphase“ im Umgang mit massenhafter Erwerbslosigkeit ist, erschließt sich, wenn einerseits die Reihe der „großen“ Beschäftigungsprogramme von „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ über „Ein-Euro-Jobs“ bis zur „Bürgerarbeit“[2] vergegenwärtigt und andererseits die Generierung dieses Modells aus den vorgeschalteten Versuchsvorhaben[3] nachvollzogen wird.

Bereits 2008 war amtlich festgestellt worden, dass die arbeits- und sozialpolitischen Ergebnisse aus den „Ein-Euro-Jobs“ nicht den Erwartungen entsprachen und zu Teilen ungesetzlich durchgeführt wurden[4]. In der Folge wurden kurzfristig von ca. 300.000 Arbeitsgelegenheiten[5] bundesweit ca. 100.000 abgebaut; in Dortmund wurden von ca. 3.000 kommunalen und gemeinnützig-gewerblichen Arbeitsgelegenheiten ebenfalls ca. ein Drittel weniger angeboten. Die mit Ex-Kanzler Gerhard Schröder verbundene und mit dem Namen von Peter Hartz belegte Experimentierphase – das „Fördern und Fordern“ – soll letztlich in einen Öffentlichen Beschäftigungssektor (ÖBS) einmünden. Das Instrument hierfür ist nun ab 2010 die Bürgerarbeit – in diesem Modellprojekt wurden kurzfristig bundesweit rund. 34.000 Bürgerarbeitsplätze eingerichtet[6]; in Dortmund zunächst ca. 400, im Jahr darauf noch einmal ca. 100 Beschäftigungsplätze. Bürgerarbeit wird nicht das letzte Instrument in der Verwaltung der Erwerbslosigkeit sein – die Förderung des Experiments reicht nur bis Ende 2014. Im April 2012 ist die Beschäftigungsförderung bereits anhand der

1 Bundesverwaltungsamt, Bürgerarbeit, in: http://www.bva.bund.de/nn_2143576/DE/Aufgaben/Abt__II/esf-projekte/Buergerarbeit/Buergerarbeit__node.html?__nnn=true

2 Übersicht in: http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55185/foerderung-des-zweiten-arbeitsmarktes

3 Zentrum für Sozialforschung Halle (Hrsg.): Evaluation des Projektes Bürgerarbeit im 1. Flächenversuch Stadt Bad Schmiedeberg, 2008

4 Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 88 Abs.2 BHO vom 29.05.2008, in: http://www.harald-thome.de/media/files/Dies%20und%20das/BRH_29_5_08.pdf

5 290.741, Stand 2008, vgl. Bundesagentur für Arbeit, SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Jahresbericht 2008, S. 36

6 33.169, Stand 02.07.2012, Bundesverwaltungsamt (BVA), http://www.bva.bund.de/cln_331/nn_2158788/DE/Aufgaben/Abt__II/esf-projekte/Buergerarbeit/Statistik/Statistik__node.html?__nnn=true

ersten Erfahrungen aus den regionalen Vorläufern des Bundesprogramms Bürgerarbeit mit der „Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV)“[7] neu im SGB II gefasst worden.

Das Instrument Bürgerarbeit schleppt allerdings die Mehrzahl der zuvor gesetzlich hergestellten Geburtsfehler der „Arbeitsgelegenheiten“ weiter mit – die Beschäftigung soll „zusätzlich“ sein, „im öffentlichen Interesse“ liegen und „keine reguläre Beschäftigung verdrängen“. Langzeitarbeitslose, die trotz halbjähriger „Aktivierung“ keine Erwerbstätigkeit finden, betreten mit der Annahme dieses Angebots einen arbeitsrechtsfreien Raum. Geändert wurden die Dauer der Maßnahme (in der Regel drei Jahre), die Form und Höhe der „Vergütung“ (sozialversichert, 30 Stunden pro Woche, ca. 900 € brutto, „all inclusive“) und die Finanzierung (jetzt aus EU- und Bundesmitteln, aber ohne „Betreuungs-Honorar“ für die Träger der Maßnahme). Letzteres ist die Grundlage dafür, dass Bürgerarbeit vor allem eine kommunale, oder von der Kommune zusätzlich subventionierte, Angelegenheit wurde – der erste Ansatz für den ÖBS außerhalb des Tarifsystems und in sozialrechtlicher Verfassung.

Anders als die beschönigende Umschreibung „Öffentlicher Beschäftigungssektor“ glauben machen möchte, dient die sozialrechtliche Verfassung der institutionellen Rahmung der gesellschaftlichen Realität verfestigter Armut. Das aktuelle Ringen um die Ausgestaltung der sozio-ökonomischen Mindestsicherung als Teil des Klassenkompromisses zwischen Kapital und Arbeit verweist auf eine Verschiebung von der weitgehend paritätisch finanzierten Statussicherung hin zu arbeitsorientierten Workfarekonzepten. Beide sozialpolitischen Pfade stabilisieren die bestehenden sozialen Ungleichheiten, ersterer wahrt bestenfalls den Status Quo und letzterer antwortet auf die Aufspreizung der Lohnverhältnisse und der sozialen Lagen im unteren gesellschaftlichen Drittel. Die Folgen sind weitreichend: Der Niedriglohnsektor wächst stark an[8] und die soziale Ungleichheit nimmt deutlich zu. Die Entsprechung findet sich bei der kommunalen Daseinsvorsorge. Den Kommunen werden durch sinkende Einnahmen und überbordende Schulden immer mehr Ressourcen entzogen. Andererseits explodieren die privaten Vermögen.[9] In dieser ausweglos scheinenden Lage bietet sich als Möglichkeit zur Kostenbeteiligung des Bundes und seit der Bürgerarbeit auch der EU der Einsatz von „Programmbeschäftigung“ in den unterschiedlichen Formen zur Senkung eigener Aufwendungen an.

Heute ist unübersehbar: Die Kommunen kommen ohne Programmbeschäftigung nicht mehr aus – sie ist systemrelevant. Öffentlich finanzierte „Dritte Arbeit“[10] wurde als Teil der kommunalen Aufgabenwahrnehmung und der Wohlfahrtspflege verstetigt. Diese Entwicklung gewinnt insbesondere für die Tarifparteien – „den Konzern Stadt“ und die Interessenvertretung der Beschäftigten – wachsende Bedeutung. Sie werden von den Veränderungen stärker berührt, als es die blanken Zahlen sagen mögen – es geht um grundsätzliche Änderungen in den Arbeits- und Sozialbeziehungen. Das „Experiment“ greift in das Feld der Auseinandersetzungen um die Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten ein. Das Diffundieren unverhandelbarer Dritter Arbeit in den Öffentlichen Dienst schafft zunehmend Räume minderen Rechts und verändert die Räume geltenden Rechts.

Nachdem wir uns 2005/06 empirisch mit Verallgemeinerung von „Dritter Arbeit“ als „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“ (MAE), den „Ein-Euro-Jobs“, am Beispiel Dortmund befasst und einen kritisierenden Bericht vorgelegt hatten[11], lag es nahe, auch Implementierung und Durchführung des neuen

7 Bundesanstalt für Arbeit, Neues arbeitsmarktpolitisches Instrument für Arbeitgeber, Presse Info 122012 vom 02.04.2012, Förderung von Arbeitsverhältnissen nach SGB II, § 16e

8 Betrug der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor 1995 noch 16,5 Prozent, so lag er 2010 bereits bei 22,9 Prozent, vgl. S. 5, Kalina, Torsten, Claudia Weinkopf (2012): Niedriglohnbeschäftigung 2010 – Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn. IAQ-Report 1/2012

9 Hans Ullrich Wehler verweist darauf, dass 1970 den obersten 10 Prozent in der Vermögensverteilung 44 Prozent des gesamten Nettogeldvermögens in der Bundesrepublik gehörte. 2010 waren bereits 66 Prozent im Besitz dieser Gruppe. „Bis 2010 hatte in einem drastischen Konzentrationsprozess das oberste Dezil also zwei Drittel des gesamten Privatvermögens an sich gebunden.“ In: Die neue Umverteilung. Soziale Ungleichheit in Deutschland, S. 73, 2013.

10 Zum Begriff „Dritte Arbeit“ vgl. Wolfgang Richter (2007): Lohnarbeit, geförderte Lohnarbeit und „Dritte Arbeit“

11 Vellay, Irina, mit Wolfgang Richter (2007): Der ‚workfare state‘ – Hausarbeit im öffentlichen Raum? Bericht über eine empirische Studie 2005/2006, in: http://www.stiftung-w.de/texteundkommentare/index.php?rub=archiv&rubid=12&id=29

Beschäftigungsprogramms als Einführung des ÖBS exemplarisch zu begleiten. Als Aufgabe setzten wir uns vor allem, die unmittelbar Betroffenen – Bürgerarbeiter/innen – und die direkt Beteiligten – Anleiter/innen, Jobcoaches und Vermittler/innen – in ihren sozialen und Arbeitsbeziehungen zueinander und zu Dritten zu „sehen" und sie jeweils ein Stück des Weges ihrer täglichen Tätigkeiten und Kooperationen zu begleiten. Unser Ziel war es, Voraussetzungen, Verlauf und Ergebnisse des „Experiments" an seinen Objekten – für unser Verständnis an den Subjekten der Entwicklung – erfassen und darüber beurteilen zu können. Unser Anliegen über die Analyse hinaus war auch, Diskussionen anzuregen, wie die Systemrelevanz „Dritter Arbeit" so ins Spiel gebracht werden kann, dass sich die Arbeits- und Lebensbedingungen für alle Beschäftigten verbessern. Welche Wege können beschritten werden, um die Abwärtsspirale aus Öffnung der Lohnskala nach unten und der Instrumentalisierung öffentlicher Förderung nicht existenzsichernder Einkommen aufzubrechen? Letztlich steht die Aufgabe, Alternativen zur „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik" zu entwickeln.

1.2 Konzeption und Methoden

Herausforderungen und Rahmenbedingungen

Der Diskurs über die behauptete Notwendigkeit eines „Öffentlichen Beschäftigungssektors" kleidet sich als soziales Anliegen, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die hierin eingelagerten Veränderungen der Arbeits- und Sozialbeziehungen bleiben bislang weitgehend unthematisiert. Vielmehr wird selbstverständlich von der Notwendigkeit sozialpädagogischer und sozialarbeiterischer Intervention zur Stabilisierung der Arbeitsverhältnisse im Rahmen „Dritter Arbeit" ausgegangen. So scheinen die Lesart des sozialen Wandels und der Strategien zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit bereits gesetzt. Die Koalition der „Gut"-Willigen versucht vor Ort, das Beste aus den gegebenen Möglichkeiten zu machen.

Was könnte hier Aufklärung bedeuten? Welche Interessen kommen diskursiv und in der konkreten Praxis zum Tragen und welche werden ausgeblendet? Wie lassen sich zudem die vielfältigen Verstrickungen lokaler Akteur/innen thematisieren und zugleich die „Macht der Machtlosen" angesichts der Brisanz der zu beobachtenden Veränderungen und einer Kultur des Wegschauens problematisieren?

Wie kann unter diesen Umständen über das Ringen um Selbstbestimmung, ausgehend von der Perspektive der Akteur/innen vor Ort, gesprochen werden und wie können die diskursiven Deutungsverschiebungen zu bedingungsloser Unterordnung in der öffentlichen Wahrnehmung dekonstruiert werden, ohne zugleich der „Obrigkeit" neue Zugriffsmöglichkeiten auf die Menschen zu bieten? Wie können Menschen vielmehr in eigenem Recht geschätzt, statt funktionalen Zurichtungen einer zwangsbewehrten ordnungspolitischen „Befriedung" ausgesetzt und so vernutzt zu werden?

Schwierigkeiten, Widersprüche und methodische Antworten[12]

Ein so ambitioniertes Forschungsvorhaben ist nicht nur mit den Eigenlogiken lokaler Deutungen und Umarbeitungen des politischen Programms und den von Interessenkonflikten angetriebenen Widersprüchen konfrontiert. Hierzu müssen auch methodisch angemessene Antworten gesucht werden:

- Dazu gehört zunächst die Anerkennung der Interviewpartner/innen als jeweils in unterschiedlichen Konstellationen handelnde und mit entsprechend ihrer Position im sozialen gesellschaftlichen Raum unterschiedlichen Perspektiven auf den Forschungsgegenstand ausgestattete Menschen. Alle sind Expert/innen ihrer Sache. Hieraus entstehen verschiedene „Wahrheiten", die positionsabhängig im Arbeitsprozess von Ähnlichgestellten zumeist geteilt werden, sich aber auch durchkreuzen können.

12 Vgl. zur methodischen Konzeption auch die ausführliche Darstellung bei: Tübinger Institut für frauenpolitische Sozialforschung e.V. (Hrsg.)(2000): Den Wechsel im Blick – Methodologische Ansichten feministischer Sozialforschung. 2. Auflage, Herbolzheim

– Dieser produktive Umgang mit „Differenz“, sowohl als Ergebnis sozialer Lagen als auch zwischen Frauen und Männern oder Deutschen und Migrant/innen, soll dazu beitragen, die subjektiven Deutungen der Arbeits- und Sozialbeziehungen sichtbar zu machen und sie mit der positiven Bezugnahme auf die „eigene soziale Gruppe“ zu kontextualisieren. Zugleich sollen verdeckte gesellschaftliche Konflikte der Wahrnehmung zugänglich gemacht und auf diese Weise der Bearbeitung geöffnet werden.

– Der Perspekivenwechsel von der „Problemgruppe“ der Menschen in geförderter Beschäftigung bzw. im Transferleistungsbezug zu einer „Subjektgruppe“ im eigenen Interesse handelnder Beschäftigter ermöglicht die nicht nur politisch gewollte, sondern auch von allen an der Umsetzung von Programmbeschäftigung vor Ort beteiligten Akteur/innen immer wieder aktiv hergestellte Unterscheidung regulärer und Dritter Arbeit als Prozesse der Selbstverständigung zu beobachten. Zugleich können unter „Beachtung der subjektiven Individualität und Handlungsfähigkeit“ die „gesellschaftliche Funktionalisierung und [die] Machtlosigkeit der Menschen in Beschäftigungsprogrammen problematisiert werden“ (ebenda).

Unsere Rolle als Forschende im Feld

Forschen verändert immer gleichzeitig auch den untersuchten Gegenstand und das Feld insgesamt. „Man tritt hinzu“. Dies gilt umso mehr, wenn das Moment politischer Handlungsfähigkeit ein immanentes Thema ist. Dies zeigt sich vor allem in der Dimension sozialer Ungleichheit.

Unsere Position des Beobachtens ist unterschiedlich wahrgenommen worden. Die befragten Bürgerarbeiter/innen betrachteten uns zum Teil als mögliche „Ressource“, während reguläre Mitarbeiter/innen auch Momente sozialer oder fachlicher Kontrolle antizipierten.

Als Interviewenden war es uns hingegen wichtig, uns in einem dialogischen Prozess auf Augenhöhe mit den Interviewpartner/innen zu bewegen. Dazu war es notwendig, ständig die eigene Verortung zu reflektieren und nicht nur die Sprechebene, sondern auch die Perspektive zu wechseln und sich verstehend einzulassen. Dies bedeutete auch, eigene Irritationen – wenn z. B. Erwartungen sich nicht bestätigten – systematisch als Teil der Intervention im Feld zu reflektieren und in den Erkenntnisprozess einzubeziehen.

Wir verstehen darüber hinaus Aufklärung als einen wichtigen Impuls, emanzipatorische Bestrebungen zu befördern und so Spielräume selbstbestimmten Handelns zu gewinnen, z. B. sich Möglichkeiten der Selbstvertretung zu erschließen. Auf Anfrage haben wir daher versucht, durch zur Verfügung gestellte Information einer kenntnisgestützten Konfliktfähigkeit als Moment der Selbstermächtigung Raum zu geben.

Die Interviews

Das Sample umfasst 14 qualitative problemzentrierte Interviews mit Bürgerabeiter/innen, Anleiter/innen, Jobcoaches und Arbeitsvermittler/innen. Die Leitfäden beinhalteten sechs thematische Felder (den Zugang zum Thema Bürgerarbeit/Programmbeschäftigung, das Arbeitsfeld, die Arbeitsbeziehungen/Vertragsverhältnisse, Vermittlung/Anleitung/Jobcoaching, Bewertung und Perspektiven/gesellschaftlicher Wandel, persönliche Lebenssituation). Über jeweils zwei Stunden sind wir den Erfahrungen und subjektiven Wahrnehmungen der Beteiligten auf der „Arbeitsebene“ und den konkreten Praxen in der Ausgestaltung der Beschäftigung in Bürgerarbeit nachgegangen. Die zweite Interviewwelle erfolgte etwa ein Jahr nach dem Start der Beschäftigungsphase. Mit den Folgeinterviews wurden die zwischenzeitlich beobachteten Veränderungen in den Themenfeldern fokussiert. Konzeption und Auswertung der Interviews stützen sich methodisch auf die Forschungsstrategien der Grounded Theory[13] und der Diskursanalyse[14]. Mit qualitativ rekonstruierenden Verfahren der Datenanalyse werden die unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungen von Bürgerarbeiter/innen, Anleiter/innen, Jobcoaches und Arbeitsvermittler/innen in dem gemeinsamen Handlungsfeld zusammengeführt.

13 Glaser, Barney G., Anselm L. Strauss (1967): The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research. New York
14 Keller, Reiner (2007): Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen. 3. Auflage, Wiesbaden

Der Forschungsprozess

Forschung in einem hochgradig mit offenen und verdeckten, häufig konfligierenden Interessen belasteten Umfeld ist ein schwieriges Unterfangen. Den Anspruch eines stets offenen Herangehens, des neugierigen Beobachtens brüchiger Verläufe und des Aushaltens von Verunsicherungen mit Fortschreiten des Erkenntnisprozesses durchzuhalten, ist eine eigene Anstrengung.

Die Gefahr ist groß, forschende Fragen zu stellen, Antworten zu sammeln und Befunde zu interpretieren, die in einem Zirkelschluss gefangen sind und „sich selbst erfüllen". Der Versuch, einen solchen von Erwartungen und Bestätigungsverlangen geprägten Prozess eines überraschungsfreien Forschens zu durchbrechen, kann am ehesten gelingen, wenn Erkenntnisse aus der Empirie und theoretischer Verallgemeinerung nicht erst am Ende herausgegeben werden, sondern im Verlauf des wissenschaftlichen Arbeitens selbst zur Diskussion gestellt werden. Hier wurde dieses kritische Prüfen und erkenntnisgeleitete Korrigieren an vier Positionen im Forschungsverlauf eingebaut:

1. in den grundlegenden problemzentrierten Interviews mit an Implementierung und Durchführung Beteiligten und mit Bürgerarbeiter/innen der ersten Erhebungswelle,
2. im Workshop über die ersten (Zwischen-) Ergebnisse mit Expert/innen in der Sache
3. in den Folge-Interviews im Abstand von ca. neun Monaten und schließlich
4. in der Tagung mit Expert/innen über die erweiterten (Zwischen-) Ergebnisse als letzte Stufe vor der Veröffentlichung der Befunde und daraus gefolgerter Vorschläge.

Die Fachtagung am 29. August 2012 in Dortmund versammelte neben der Forschungsgruppe, die ihre bis dahin erarbeiteten Ergebnisse vorstellte, und vier Expert/innen zu zentralen Aspekten des aktuellen Modells Bürgerarbeit als Programmbeschäftigung, die ihre fachliche Sicht referierten, ca. vierzig weitere Expert/innen – für das Programm Verantwortliche bei der Kommune, Gewerkschafter/innen für den Sektor Öffentlicher Dienst, Personalräte und Vertrauensleute, Bürgerarbeiter/innen, Erwerbslose und Aktive aus Initiativen.

Wir verbinden mit diesem Vorgehen die Hoffnung produktiver Irritation, indem wir den festgefügt scheinenden gültigen Deutungen vorläufig Unfertiges, Konflikthaftes in einem vom Zuwachs an Erkenntnissen angeleiteten kontinuierlichen Revisionsprozess gegenüberstellen. Hierin steckt der Versuch, Nachdenklichkeit Raum zu geben und Denkhorizonte neu zu öffnen.

2 Überblick: Bürgerarbeit im Beschäftigungssystem – Programm und Ansatz

„Bürgerarbeit“ als bundesweites Modellprojekt war Teil des Koalitionsvertrags von CDU/CSU und FDP 2009. Das Programm sollte im Vorfeld der geplanten Instrumentenreform im SGB II der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eine neokonservative Prägung[1] geben. Das Ziel war es, in einem größeren Rahmen öffentlich geförderte Beschäftigung[2] im Niveau der ohnehin für Langzeitarbeitslose aufzuwendenden Transferleistungen anzubieten. So beschränkt sich die Zielgruppe ausschließlich auf Langzeitarbeitslose im Arbeitslosengeld II-Bezug. Das Modellprojekt weist einige Besonderheiten auf, welche die Bürgerarbeit deutlich von den vorherigen Entgeltmaßnahmen wie ABM, AGH-Entgeltvariante oder Jobperspektive unterscheidet. So fallen die systemisch eingebauten neuen Rigiditäten ins Auge, von denen man sich höhere Erfolgsquoten für die Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt verspricht. Die Bürgerarbeit beinhaltet als Neuerung eine der Beschäftigungsphase vorausgehende sechsmonatige „Aktivierung“, mittels derer pro Einsatzplatz mehrere Langzeitarbeitslose mobilisiert und vermittelt werden sollen. Erst wer aus dieser Phase nicht vermittelt werden kann, soll in der Bürgerarbeit eingesetzt werden. Während der folgenden dreijährigen Beschäftigungsphase werden die Bürgerarbeiter/innen – eine weitere Neuerung für Entgeltmaßnahmen – durch ein Jobcoaching begleitet. Hierdurch sollen die geförderten Beschäftigungsverhältnisse stabilisiert und zugleich der Vermittlungsdruck aufrechterhalten werden, um ein „Sich auf Dauer Einrichten“ in Maßnahmen zu vermeiden.

Das allgemeine Anliegen des Modellprojekts Bürgerarbeit fasst Heinrich Alt, Mitglied des Bundesvorstands der Bundesagentur für Arbeit und zuständig für die Grundsicherung, im Folgenden zusammen:

1 Als „neokonservativ“ wird heute eine politische Strömung auf der Rechten beschrieben, die sich als konservative Antwort auf New Left (z. B. Bill Clinton, Tony Blair, Gerhard Schröder) versteht. Handlungsleitend ist die Idealvorstellung einer „gelenkten Demokratie“, wonach Eliten das Volk führen sollen. Hierzu passt eine Sozialpolitik, die Workfare-Konzepte favorisiert. Als neokonservative Think-Tanks gelten in Deutschland z. B. der „Frankfurter Zukunftsrat“ (u. a.: Roland Berger, Oswald Mezger, Wolfgang Clement, Friederich Merz), die „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ (finanziert durch den Arbeitgeberverband Gesamtmetall, Kuratoren: Wolfgang Clement, Manfred Kannegießer und Botschafter u. a.: Roland Berger, Oswald Mezger, Rolf Peffekoven, Bernd Raffelhüschen, Arndt Rautenberg – Telekom AG, Dagmar Schipanski, Lothar Späth, Hans Tietmeyer – ehem. Präsident der Bundesbank) und der „Konvent für Deutschland“ (u. a.: ehem. BDI-Präsident Olaf Henkel, Roland Berger, Manfred Pohl – Deutsche Bank, Roman Herzog).

2 Von „Bürgerarbeit“ zu unterscheiden ist das auf den „Passiv-Aktiv-Transfer“ (PAT) angelegte Baden-Württembergische Landesprogramm „Gute und sichere Arbeit“, Start 2012, welches gänzlich auf das öffentliche Interesse und die Zusätzlichkeit verzichtet und damit für den Privaten Sektor geöffnet wurde. Hier werden die unterschiedlichen Herangehensweisen von SPD-Grün in Baden-Württemberg und CDU/CSU und FDP im Bund sichtbar. Vgl. hierzu: http://www.sm.baden-wuerttemberg.de/de/Landesprogramm_Gute_und_sichere_Arbeit_-_Die_fuenf_Bausteine/288686.html

„Mit der konsequenten Aktivierung im Konzept Bürgerarbeit werden im Wesentlichen folgende Ziele verfolgt:

1. Nachhaltige Senkung der Arbeitslosigkeit,
2. Sozialpolitische Aspekte (gesellschaftliche Teilhabe, Sinnstiftung durch Arbeit),
3. Abbau von Schwarzarbeit,
4. Kostenneutralität („Bürgerarbeit“ soll nicht teurer als der reine Bezug von Arbeitslosengeld II und den Kosten der Unterkunft sein).“[3]

Ausgestattet ist das Programm mit ca. 1,3 Milliarden Euro über drei Jahre. Davon tragen jährlich der Europäische Sozialfonds (ESF) 200 Millionen und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 230 Millionen Euro. Bundesweit wurden 34.000 Maßnahmeplätze ausgelobt und etwa 160.000 Aktivierungen angestrebt. Dies entspricht vier bis fünf Aktivierungen pro zu besetzenden Maßnahmenplatz (4,7). Nordrhein-Westfalen wurde nach Sachsen-Anhalt (4.842) mit 4.113 Maßnahmeplätzen das zweitgrößte Kontingent zugeteilt. Davon wurden Dortmund in zwei Ausschreibungsrunden 523 Plätze zugewiesen. Von den bundesweit 161.807 durchgeführten „Aktivierungen“ wurde nach Bayern (18.911, Verhältnis 10:1 bei 1.900 bewilligten Maßnahmeplätzen) der zweithöchste Anteil in NRW erreicht (17.349, Verhältnis 4,2:1 bei 4.113 bewilligten Maßnahmeplätzen). In Dortmund war die Aktivierungsquote mit 3,4 Erwerbslosen für eine/n Bürgerarbeiter/in spürbar niedriger (Stand 2011). Als Modellprojekt wurde keine gesetzliche Grundlage geschaffen, sondern nur ein instruierender „Leitfaden zur Bürgerarbeit“ vom Bundesverwaltungsamt für die Durchführung bereitgestellt.[4] Die Finanzierung wird mittels der Bundeshaushaltsordnung (BHO) aus dem laufenden Haushalt abgewickelt.[5]

Die Bürgerarbeit umfasst ein vierstufiges Verfahren. Die Kandidat/innen sollen mindestens 45 Jahre alt, länger als drei Jahre arbeitslos sein und keine oder eine länger als fünf Jahre zurückliegende Ausbildung haben. Da hier nur Kandidat/innen mit dem Vermittlungshemmnis einer fehlenden oder entwerteten Ausbildung gefördert werden, ist das Programm als Training für Ungelernte und eine Vermittlung ausschließlich in den „Helfer/innenmarkt“ angelegt. In der ersten Stufe der Aktivierungsphase werden die Erwerbslosen zu einem Gespräch in das Jobcenter eingeladen und es wird ein Profiling ihrer Stärken und Schwächen durchgeführt, um das weitere Vorgehen in der Aktivierung festzulegen. In der zweiten Stufe sollen mindestens einen Monat intensive Vermittlungsbemühungen angeboten und eine verstärkte Arbeitssuche der Kandidat/innen selbst eingefordert werden. Wenn die Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt an dieser Stelle nicht gelingt, werden den Kandidat/innen in der dritten Stufe diverse Förderangebote zum Ausgleich persönlicher und/oder qualifikatorischer Defizite gemacht. Dies können z. B. ein Bewerbungstraining, eine innerhalb der halbjährigen Aktivierungsphase zu absolvierende Qualifizierung oder auch ein Ein-Euro-Job sein. Die vierte Stufe beinhaltet für diejenigen, die trotz „Aktivierung“ nicht vermittelt wurden, die eigentliche Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit mit einer Dauer von bis zu drei Jahren.[6] Die Beschäftigung ist nur „im Bereich von zusätzlicher und im öffentlichen Interesse liegender Arbeit“ möglich. Hier wurde die Zugänglichkeit ganz in neokonservativer Lesart auf gemeinnützige Träger wie die Wohlfahrtspflege, Kirchen, Vereine, sozialgewerbliche Betriebe und Kommunen und auf marktferne Tätigkeiten beschränkt.

Die Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen der Bürgerarbeit sind sozialversicherungspflichtig, aber es werden keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt. Falls auch im Laufe oder im Anschluss der Maßnahme keine Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt gelingt, landen die Bürgerarbeiter/innen sofort wieder in der Grundsicherung oder verbleiben dort, soweit sie ohnehin während der Programmbeschäftigung ergänzendes ALG II beziehen. Die Bürgerarbeiter/innen gelten aufgrund der Maßnahmeteilnahme nicht als arbeitslos, erhalten aber aus dem Eingliederungstitel des zuständigen Jobcenters das Jobcoaching und bei erfolgreicher Anbahnung eines sozialversicherungspflichtigen

3 Vgl. S. 85, Alt: Das Konzept Bürgerarbeit – ein Erfolgsmodell? In: Soziale Sicherheit, 3/2010.

4 http://www.bva.bund.de/nn_2158788/DE/Aufgaben/Abt__II/esf-projekte/Buergerarbeit/Foerdergrundlagen/Download__Leitfaden.html

5 Diese Konstruktion hat weitreichende Folgen für die Beschäftigungsverhältnisse, wie das am 15.01.2013 ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts Potsdam zeigt (VG Potsdam, Beschluss 21 K 1480/12.PVL). Für weitere Ausführungen vgl. Kapitel 4 und 7.

6 Vgl. zur Praxis des vierstufigen Verfahrens ausführlich Abschnitt 3.4

Arbeitsverhältnisses auf dem 1. Arbeitsmarkt auch Leistungen aus dem Vermittlungsbudget (§ 44 SGB III).[7] Daher werden sie nach Auskunft des Jobcenters Dortmund weiterhin in der Statistik geführt.[8]

Die Förderung umfasst für einen Vollzeitmaßnahmeplatz von 30 Stunden pro Woche einen Lohnkostenzuschuss von 900 Euro brutto und einen Zuschuss für den Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung von 180 Euro im Monat (insgesamt 1.080 Euro), bei Teilzeit mit 20 Stunden pro Woche werden 600 Euro brutto und der Zuschuss für den Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung von 120 Euro (insgesamt 720 Euro) gezahlt. Die Förderung bezieht sich auf Mindestbeträge in der Entlohnung der Bürgerarbeiter/innen. Beschäftigungsträger können nach oben abweichen und sich z. B. im öffentlichen Bereich bei dem Entgelt am TVöD orientieren[9]. Zur Gewinnung sozial-gemeinnütziger oder privater Träger können, wie in Dortmund praktiziert, zudem von der Stadt Zuschüsse gezahlt werden.

In Dortmund wurde die Aufstockung der Entgelte allerdings nur für die bei der Stadt selbst und den Stadtwerken DSW 21 beschäftigten Bürgerarbeiter/innen vereinbart. Der für den Service- und Präsenzdienst beim Ordnungsamt zwischengeschaltete private Arbeitsmarktdienstleister (GFA), der private Anbieter European Homecare GmbH und die Träger des gemeinnützigen Sektors sind nicht an diese „lokale Richtschnur" gebunden. So kommen im gleichen sozialen Raum teilweise sehr unterschiedliche, vor allem nach unten abweichende Entgelte bis auf das Niveau des baren Lohnkostenzuschuss mit 900 bzw. 600 Euro brutto zustande.

Abweichend von den Programmvorgaben wurde in Dortmund, um ausreichend Kandidat/innen für die Aktivierungsphase zu gewinnen und Kollisionen mit 50+-Maßnahmen zu entzerren, das Zugangsalter auf 40 Jahre herabgesetzt. Zudem ist die Bürgerarbeit in Dortmund freiwilliges Maßnahmeprogramm, welches den Erwerbslosen als zusätzliche Chance angeboten wurde (Arbeitsvermittlung). Es zeigte sich bereits zu Beginn, dass die Anforderungen der Gemeinnützigkeit und Zusätzlichkeit nur schwer oder gar nicht zu erfüllen sind.[10]

2.1 Organigramm – Kontingente und Geldflüsse

Das Organigramm zur Bürgerarbeit auf bildet die Verteilung der Maßnahmeplätze und deren Einsatzfelder sowie die organisatorische Einbindung ab. Darüber hinaus werden sowohl die Geldflüsse der Förderung aus Bundes- und EU-Mitteln als auch die eingesetzten „Finanzierungsmodelle", unterschieden nach öffentlichem, gemeinnützigem und privatem Sektor dargestellt.

In Dortmund ist der weitaus größte Teil der Bürgerarbeit mit 441 Maßnahmeplätzen bei der Stadt Dortmund angesiedelt (Stand Mai 2012). Hierbei sind die 100 bei einem privaten Arbeitsmarktdienstleister, der Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme (GFA), beschäftigten und im Service- und Präsenzdienst vom Ordnungsamt der Stadt eingesetzten Leiharbeiter/innen berücksichtigt. Deutlich kleiner ist der gemeinnützige Sektor der Wohlfahrtspflege mit 31 Maßnahmeplätzen. Der private Sektor, die Stadtwerke (DSW 21) und die European Homecare GmbH, hat 25 Maßnahmeplätze eingerichtet.

7 Die Möglichkeit, auch bei Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses im Rahmen von Programmbeschäftigung Förderungen aus dem Vermittlungsbudget zu erhalten, z. B. „Arbeitsmittel" – das konnte auch eine Brille sein – oder zur „Unterstützung der Persönlichkeit" z. B. Oberbekleidung, Friseurbesuch u. ä. m., wurde im Unterschied zur Bundesagentur für Arbeit (BA) vom Jobcenter Dortmund für die Bürgerarbeit, den Beschäftigungszuschuss gemäß 16e und Arbeitsgelegenheiten explizit ausgeschlossen, vgl. hierzu den lokalen Handlungsleitfaden zu § 45 SGB III – Vermittlungsbudget, Stand 1.01.2011.

8 Gespräch mit Frau Bettermann, damals zuständig für das Programm Bürgerarbeit in Dortmund, 5.10.2011.

9 Vgl. zur Praxis des Umgangs mit dem TVöD ausführlich Abschnitt 4.2

10 Vgl. zur Praxis des Umgangs mit der Zusätzlichkeit ausführlich Abschnitt 4.3

Das „Jobcoaching“ ist ebenfalls in städtischer Hand. Mit Ausnahme des Service- und Präsenzdienstes wird es von der städtischen Fachstelle für Arbeitsgelegenheiten, 50.7, durchgeführt. Hier gilt ein Betreuungsschlüssel von 1:75, während die GFA nur einen Jobcoach für die 100 Bürgerarbeiter/innen im Service- und Präsenzdienst einsetzt.

Es fällt ins Auge, dass im hauswirtschaftlichen Bereich der KiTas ausschließlich Frauen beschäftigt werden, insgesamt sind Frauen jedoch deutlich unterrepräsentiert. Sie stellen nur gut ein Fünftel der Bürgerarbeiter/innen (99 Frauen, bei 497 besetzten Maßnahmeplätzen).

Bei der Berechnung der Kosten für die Entgelte im Rahmen der Bürgerarbeit wurde die jeweils niedrigste Lohngruppe des gültigen Tarifvertrags (TVöD und dem TVöD angelehnte Bereiche wie die Wohlfahrtspflege) oder der in der Lohnabrechnung ausgewiesene Bruttobetrag (GFA) zugrunde gelegt. Ausgehend von diesen Beträgen und der Förderung[11] von 900 Euro pro Bürgerarbeitsplatz zuzüglich des Zuschuss von 180 Euro zum Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung, wurden die notwendigen Lohnsubventionen bis zur niedrigsten Lohngruppe der einzelnen Tarifverträge einschließlich des Arbeitgeberanteils an der Sozialversicherung qualifiziert geschätzt. Zu den direkten Lohnsubventionen durch die Maßnahmeträgerin Stadt Dortmund kommen die Aufstockungszahlungen des Jobcenters, wenn das erzielte Nettoeinkommen sich als nicht existenzsichernd erweist, d. h. niedriger als der ALG II-Anspruch ausfällt. Dies ist trotz der bis zur Entgeltgruppe 1 TVöD subventionierten Vergütung bereits bei Alleinstehenden und einer höheren Warmmiete als 201 Euro der Fall (vgl. Helga Spindler, Soziale Sicherheit 7/2012).[12] Darüber hinaus gibt es eine direkte Förderung von gemeinnützigen und privaten Trägern, finanziert durch die Stadt Dortmund als sogenannte „Kapitalisierung passiver Leistungen“. Gemeint ist die Weitergabe der von der Kommune durch die Entgeltmaßnahme Bürgerarbeit durchschnittlich „eingesparten“ Unterkunftskosten (Miete und Heizung). Dies waren 2011 ca. 200 Euro und 2012 ca. 210 Euro monatlich je Maßnahmeteilnehmer/in. Der Betrag ersetzt faktisch die Betreuungspauschale aus den Zeiten der Ein-Euro-Jobs. Anders als bei früheren Entgeltmaßnahmen hat der größte Teil der Bürgerarbeiter/innen Anspruch auf Aufstockungsleistungen des Jobcenters, ca. 75 % der bei der Stadt beschäftigten, unter Einbezug des gemeinnützigen und des privaten Sektors 63 % aller Bürgerarbeiter/innen (Stand Jobcenter, Ende 2011).[13] Einzig bei den Stadtwerken (DSW 21) reichen 30 Stunden in der Woche bei einer Vergütung nach der untersten Lohngruppe, um zumindest Alleinstehende regelmäßig aus Hartz IV herauszuführen.[14]

Die Geldflüsse der Fördermittel von Bund und EU sind entsprechend der beiden Förderrunden 2011 bis 2014 (maximal 36 Monate) und 2012 bis längstens Ende 2014 gesondert dargestellt. Oberhalb des blau gekennzeichneten Finanzierungshorizonts ist der Gesamtförderbetrag für Dortmund ausgewiesen und unterhalb die Förderbeträge, aufgeteilt nach den Sektoren „öffentlich“, „gemeinnützig“ und „privat“. Dazwischen sind die in der Regel nicht erwähnten weiteren Subventionen aufgeschlüsselt – die kommunale Kofinanzierung des Programms Bürgerarbeit, zugeordnet zu den Förderrunden 2011 und 2012 nach Lohnsubventionen und Aufstockungsleistungen, gezahlt an die Bürgerarbeiter/innen, und die Subventionierung gemeinnütziger und privater Anbieter/innen von Bürgerarbeitsplätzen durch die „Kapitalisierung der Kosten der Unterkunft (KdU)“.

11 Die maximale Förderung von 1.080 Euro im Monat bezieht sich auf einen Vollzeitarbeitsplatz (30 Stunden pro Woche in der Bürgerarbeit). Bei Teilzeitarbeit (20 Stunden) beträgt das Bruttoarbeitsentgelt 600 Euro und der Förderbetrag 720 Euro.

12 Bei ausschließlicher Entlohnung auf der Basis der von Bund und EU gezahlten Förderung mit 900 Euro brutto würden praktisch alle Bürgerarbeiter/innen im Hartz IV-Bezug bleiben, da schon bei Alleinstehenden ab einer Warmmiete von 96 Euro Ansprüche auf ergänzendes ALG II entstehen (vgl. hierzu Helga Spindler, Soziale Sicherheit 7/2012).

13 Die Angaben zu den städtischen Bürgerarbeiter/innen beruhen auf Auskünften der Fachstelle für Arbeitsgelegenheiten (50.7). Die Angabe zum Anteil der Aufstocker/innen an allen Bürgerarbeiter/innen ist dem Jahresbericht des Jobcenters 2011 entnommen. Im Jahresbericht sind nur die geltend gemachten Ansprüche enthalten – nicht alle Berechtigten stellen sie.

14 Das Arbeitgeberbruttoentgelt in der Entgeltgruppe 1, TV Nahverkehr NRW, Stand 2012 beträgt bei 30 Stunden in der Woche 1525,88 Euro im Monat. Hiervon werden 1.080 Euro Förderung durch EU und Bund abgezogen und es verbleibt einen Eigenanteil von 437,88 Euro monatlich. Zum teilweisen Ausgleich der aufzubringenden Kosten zahlt die Stadt anderen Maßnahmeträgern in 2012 einen Zuschuss in Höhe von monatlich 210 Euro (Kapitalisierung der KdU). So trägt die DSW 21 einen Eigenanteil von 227,88 Euro, um für Bürgerarbeiter/innen ein Entgelt in Höhe der Entgeltgruppe 1 zu zahlen. Bei drei Jahren Laufzeit des Programms müssen von DSW 21 rund 164.000 Euro und von der Stadt etwa 151.000 Euro ergänzend zur Förderung finanziert werden.

Die kommunale Kostenrechnung gerät tief ins Minus

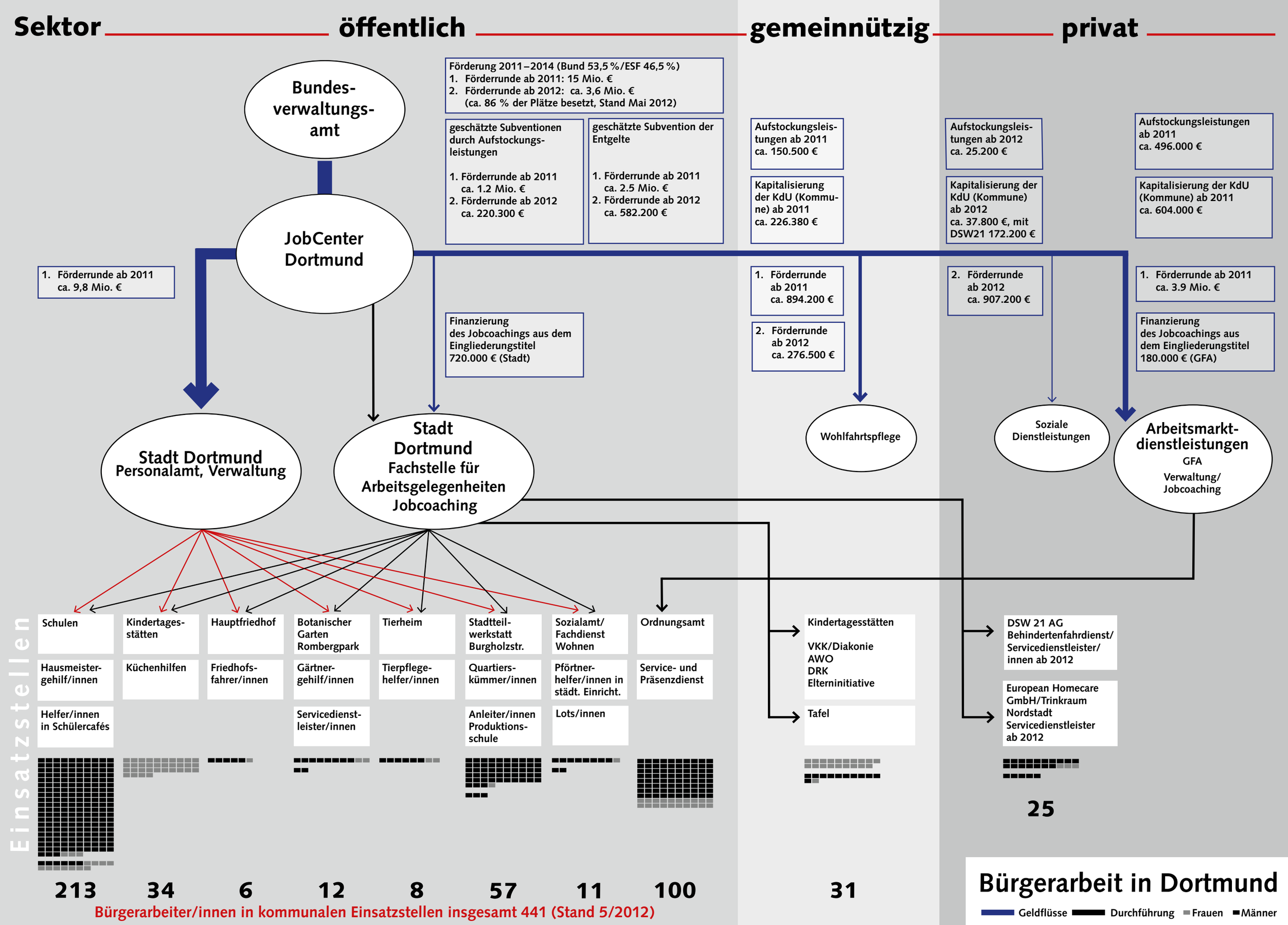
Die Stadt Dortmund finanziert fast ein Drittel der Kosten, bezogen auf den Fördermittelansatz von 19 Millionen, selbst (rund 5.9 Mill. Euro). Gerechnet hatte man mit nur etwa einem Sechstel. Es handelt sich dabei um:

– Aufstockungsleistungen aus den Kosten der Unterkunft (KdU) für ca. 68 % der Bürgerarbeiter/innen,[15]
– den Zuschuss zum Ausgleich der Differenz zwischen dem Förderbetrag und der niedrigsten Lohngruppe des TVöD, soweit die Bürgerarbeiter/innen bei der Stadt beschäftigt sind,
– die Zuwendungen an gemeinnützige Träger/innen und private Unternehmen aus der Kapitalisierung der durchschnittlichen Kosten der Unterkunft (KdU) an die GFA (604.000 Euro), an gemeinnützige Träger/innen (226.000 Euro) und an private Anbieter/innen (172.000 Euro) im Verlauf der dreijährigen Programmdauer.

Die Förderung von „Bürgerarbeit“ durch Bundesregierung und EU ist ein reiner Beschäftigungszuschuss. Statt der Betreuung wird jetzt durch Bund und EU die Sozialversicherung mitfinanziert. Um das Programm für gemeinnützige Träger/innen und private Anbieter/innen attraktiv zu gestalten, zahlt die Stadt Dortmund zusätzlich die durchschnittlichen monatlichen Unterkunftskosten von ALG II-Bezieherinnen als verlorenen Zuschuss aus. Dies wird für die Stadt doppelt teuer, weil sie bei einem Großteil der Bürgerarbeiter/innen gar keine Unterkunftskosten einspart, sondern stattdessen Aufstockungsleistungen an sie fließen, die über den städtischen Anteil der Kosten der Unterkunft refinanziert werden.

Der „Beschäftigungszuschuss“ als strategischer Ansatz, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, hat nicht nur in Deutschland Konjunktur und gilt im EU-Raum zunehmend als das „Mittel der Wahl“. Dem Konzept liegt die Annahme zugrunde, dass mit einem Beschäftigungszuschuss die geringere Produktivität von benachteiligten Erwerbslosen bis zur „Produktivitätsschwelle“ finanziell ausgeglichen werden kann und sich dadurch die Beschäftigungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt verbessern. Dies kann aber nur gelingen, wenn es überhaupt eine ausreichende Nachfrage nach Arbeitskräften gibt.

15 Insgesamt rechnen wir für alle Bürgerarbeiter/innen im Verlauf der Programmdauer bis 2014 (unter Abzug der bei der DSW 21 beschäftigten Bürgerarbeiter/innen) mit einem um 5 % höheren Anteil an Aufstocker/innen, als das Jobcenter für 2011 angegeben hat, d. h. durchschnittlich mit 68 %.


Sektor
öffentlich
gemeinnützig
privat
Bundes-verwaltungs-amt
Förderung 2011–2014 (Bund 53,5 %/ESF 46,5 %)
1. Förderrunde ab 2011: 15 Mio. €
2. Förderrunde ab 2012: ca. 3,6 Mio. €
(ca. 86 % der Plätze besetzt, Stand Mai 2012)
geschätzte Subventionen durch Aufstockungs-leistungen
1. Förderrunde ab 2011 ca. 1.2 Mio. €
2. Förderrunde ab 2012 ca. 220.300 €
geschätzte Subvention der Entgelte
1. Förderrunde ab 2011 ca. 2.5 Mio. €
2. Förderrunde ab 2012 ca. 582.200 €
Aufstockungsleis-tungen ab 2011 ca. 150.500 €
Kapitalisierung der KdU (Kommu-ne) ab 2011 ca. 226.380 €
Aufstockungsleis-tungen ab 2012 ca. 25.200 €
Kapitalisierung der KdU (Kommune) ab 2012 ca. 37.800 €, mit DSW21 172.200 €
Aufstockungsleistungen ab 2011 ca. 496.000 €
Kapitalisierung der KdU (Kommune) ab 2011 ca. 604.000 €
JobCenter Dortmund
1. Förderrunde ab 2011 ca. 9,8 Mio. €
1. Förderrunde ab 2011 ca. 894.200 €
2. Förderrunde ab 2012 ca. 276.500 €
2. Förderrunde ab 2012 ca. 907.200 €
1. Förderrunde ab 2011 ca. 3.9 Mio. €
Finanzierung des Jobcoachings aus dem Eingliederungstitel 720.000 € (Stadt)
Finanzierung des Jobcoachings aus dem Eingliederungstitel 180.000 € (GFA)
Stadt Dortmund Personalamt, Verwaltung
Stadt Dortmund Fachstelle für Arbeitsgelegenheiten Jobcoaching
Wohlfahrtspflege
Soziale Dienstleistungen
Arbeitsmarkt-dienstleistungen GFA Verwaltung/ Jobcoaching
Einsatzstellen
Schulen
Hausmeister-gehilf/innen
Helfer/innen in Schülercafés
Kindertages-stätten
Küchenhilfen
Hauptfriedhof
Friedhofs-fahrer/innen
Botanischer Garten Rombergpark
Gärtner-gehilf/innen
Servicedienst-leister/innen
Tierheim
Tierpflege-helfer/innen
Stadtteil-werkstatt Burgholzstr.
Quartiers-kümmer/innen
Anleiter/innen Produktions-schule
Sozialamt/ Fachdienst Wohnen
Pförtner-helfer/innen in städt. Einricht.
Lots/innen
Ordnungsamt
Service- und Präsenzdienst
Kindertagesstätten
VKK/Diakonie
AWO
DRK
Elterninitiative
Tafel
DSW 21 AG Behindertenfahrdienst/ Servicedienstleister/ innen ab 2012
European Homecare GmbH/Trinkraum Nordstadt Servicedienstleister ab 2012
213
34
6
12
8
57
11
100
31
25
Bürgerarbeiter/innen in kommunalen Einsatzstellen insgesamt 441 (Stand 5/2012)
Bürgerarbeit in Dortmund
Geldflüsse
Durchführung
Frauen
Männer

3 Empirie: Bürgerarbeit als Modell und Experiment – „Workfare“ im Visier

Im Folgenden wenden wir uns der Mikroperspektive zu und nähern uns den Wirkungen „arbeitsorientierter Sozialpolitik“ im Arbeitalltag beteiligter Menschen. Wie gestalten sie das Feld der Bürgerarbeit, das sie in der Regel nicht selbst gewählt haben, sondern in das sie mehr oder weniger geworfen wurden. Sie konnten dieses „von oben“ für sie erdachte Angebot als „Chance“ begreifen oder aber auch als eine der vielen „Maßnahmen“, die kommen und gehen.

Die Bürgerarbeit markiert einen Wendepunkt. Erstmalig verschmelzen das politische Anliegen, „arbeitsorientierte Sozialpolitik“ als gesellschaftliche Norm zu verallgemeinern und zugleich Formungs- und Formierungsprozesse des neoliberalen Sozialen zu etablieren, welche die Selbstführungskompetenzen der neuen Beschäftigtengruppe, der Bürgerarbeiter/innen, wirksam anrufen.[1] Die dem Experiment zugrunde liegende Frage ist, wie man Menschen dazu bringt, die eigene Arbeitskraft für Verfügung zu stellen, ohne dass ihnen mehr bleibt als das auch ohne Arbeit zugestandene soziokulturelle Existenzminimum des Hartz IV-Regimes. Ein Schlüssel hierfür ist die Ausgestaltung der betrieblichen Führung im neuen Segment des lokalen, zumeist öffentlichen Beschäftigungssystems.

Wir beobachten, wie sich die enormen gesellschaftlichen Verschiebungen vom Lohnarbeitsregime mit seinen relativen Freiheitsgraden zu einem neuerlichen Primat paternalistischer Fremdführung im Arbeitsalltag niederschlagen. Wie wenden die Bürgerarbeiter/innen, Anleitung, Jobcoaching und Arbeitsvermittlung das an ihr Tun geknüpfte Versprechen auf gesellschaftliche Integration? Wie deuten sie Veränderungen und woran leiden die Menschen oder woraus schöpfen sie Kräfte? Welche Voraussetzungen bringen sie in das Feld der Bürgerarbeit ein? Wie entfaltet sich Subjektivität bei den mit sehr unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten und nicht zuletzt zueinander hierarchisch im sozialen Raum verorteten Akteur/innen? Warum reicht es trotz aller Anstrengungen so gut wie nie, um als Bürgerarbeiter/in den Einstieg in den 1. Arbeitsmarkt zu schaffen?

Wir nähern uns den befragten Menschen mit großem Respekt als „Held/innen des Alltags“ und sezieren keine „individuellen Schwächen“[2]. Wie versuchen die

1 Vgl. hierzu auch S. 11, Fabian Kessl (2005): Der Gebrauch der eigenen Kräfte. Eine Gouvernementalität Sozialer Arbeit. Weinheim/München

2 So machen wir keine SWOT-Analyse (strength, weaknesses, opportunities, threats) oder versuchen uns in anderen betriebswirtschaftlich begründeten Profiling-Methoden. Bei SWOT-Analysen geht es darum, die Stärken, Schwächen, Möglichkeiten und Gefährdungen eines Teams oder einer Person mit Blick auf ein Projekt, einen Auftrag oder angestrebte Ziele zu analysieren und den output, das Ergebnis unter den gegebenen Rahmenbedingungen z. B. des Betriebes zu optimieren. Der gesellschaftliche Kontext bleibt allerdings ausgeblendet.

Befragten in den unauflöslich scheinenden Widersprüchen zu navigieren und ihrem Tun trotz häufig unmöglicher Anforderungen einen Sinn zu geben, oft unter einer mutig oder manchmal trotzig vertretenen sehr eigenwilligen Interpretation der systemischen Zwänge und Vorgaben?

Zunächst versuchen wir anhand der die Lebenswelt und die Arbeitsbiographie beschreibenden Aspekte „Haushalt, Bildungsressourcen/Fertigkeiten und kulturelles Kapital, Erwerbsverläufe, biographische Wendepunkte, gesellschaftliche Chancenstruktur und soziales Kapital, Zukunftserwartungen und Zufriedenheit" die Figuren der Bürgerarbeiter/innen, der Anleitung, des Jobcoachings und der Arbeitsvermittlung systematisch zu erarbeiten. Wie alt sind die Menschen der befragten Gruppe, über welche Ressourcen verfügen sie und wie leben sie? Wie verorten sie sich selbst im Kontext des Programms „Bürgerarbeit"? Da die Lebenschancen eng mit familiären und persönlichen Ressourcen verknüpft sind, werden alle Akteur/innengruppen nach Statusgruppen (ungelernte Arbeiter/innen, Facharbeiter/innen, Hochqualifizierte), d. h. ihrer sozioökonomischen Stellung im bisherigen Erwerbsprozess unterschieden. Bei den Gruppen Anleitung, Jobcoaching und Arbeitsvermittlung werden zusätzlich die spezifischen Aufgaben mit den eingesetzten Methoden, dem Führungsstil, der Konfliktbearbeitung sowie der Sicht auf die Bürgerarbeiter/innen und dem Umgehen mit „unmöglichen Anforderungen" fokussiert. Das Ziel ist es, die handelnden Menschen als typische Akteur/innen sichtbar zu machen und Wirkungen und Veränderungen auf der Folie sich kreuzender subjektiver Wahrnehmungen zu analysieren und zu diskutieren.

3.1 Die Bürgerarbeiter/innen

Die Gruppe der Bürgerarbeiter/innen umfasste zwei Frauen und fünf Männer. Zwei hatten einen türkischen und fünf einen deutschen Pass. Die Befragten waren zum Zeitpunkt der Interviews zwischen 45 und 55 Jahre alt.

Die Erwerbsbiographien weisen mehr oder weniger große Brüche auf und nur zwei der Befragten betrachteten sich als gesund. Drei der befragten Bürgerarbeiter/innen sind schwerbehindert. Sie leben zumeist sehr familienorientiert. Vier der Bürgerarbeiter/innen sind verheiratet, teilweise in zweiter Ehe. Von den Alleinstehenden ist eine alleinerziehend. Nur zwei Bürgerarbeiter/innen haben keine Kinder. Die anderen fünf haben zwischen zwei und vier Kinder, die teilweise noch im Haushalt leben. Die meisten der insgesamt 16 Kinder sind jedoch bereits erwachsen und haben einen eigenen Haushalt.

Sozialer Hintergrund der Akteur/innen

Die heutige Lebenssituation der Bürgerarbeiter/innen ist eng mit ihrer Herkunft und ihrer Lebensgeschichte verknüpft. Die Bürgerarbeiter/innen mit Migrationshintergrund stammen aus Arbeiter/innenhaushalten vom Land, wo es von jeher wenig Bildung gab. Sie haben beide keinerlei Schulabschluss oder formelle Ausbildung und waren immer als Ungelernte erwerbtätig. Die Facharbeiter/innen im Sample sind ausnahmslos deutsch und stammen zwar auch aus Arbeiter/innenhaushalten, aber ihre Eltern hatten teilweise selber schon einen Beruf erlernt. Die hochqualifizierten Bürgerarbeiter/innen mit Abitur stammen hingegen aus kleinen Angestellten- bzw. Beamt/innenhaushalten und sind ebenfalls gebürtige Deutsche. Alle deutschen Bürgerarbeiter/innen haben einen Schulabschluss und ein bis zwei Berufe erlernt, teilweise können sie das Abitur vorweisen. Die Abiturdurchschnittsnote lag bei den Befragten im oberen Drittel der Notenskala, d. h. sie lautete mindestens „gut". In einem Fall wurde der Weg über ein Studium versucht. Dieses musste aber mangels Förderung aus finanziellen Gründen abgebrochen werden.

Die Bildungsressourcen und das kulturelle Kapital sind bei den deutschen Bürgerarbeiter/innen deutlich stärker ausgeprägt, als man es auf den ersten Blick vielleicht vermuten würde. Das Problem geringer Qualifikation in Form fehlender Schulabschlüsse und Berufsausbildungen zeigt sich nur bei den Bürgerarbeiter/innen mit Migrationshintergrund. Die deutschen Bürgerarbeiter/innen können teilweise sogar zwei Berufe vorweisen. Die zugewanderten Bürgerarbeiter/innen sind hingegen anders als die deutschen zweisprachig

und können sich mit ihrer interkulturellen Kompetenz gut in sozial heterogenen und kulturell vielfältigen Kontexten bewegen.

Erwerbsbiographie

Die bisherigen Erwerbsverläufe spiegeln die gesellschaftliche Chancenstruktur der drei Statusgruppen als ungelernte Arbeiter/innen, Facharbeiter/innen oder Hochqualifizierte mit Abitur. Die ungelernten Arbeiter/innen sind von Beginn ihrer Erwerbsbiographie an etwa Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre prekärer Beschäftigung ausgesetzt. Es gelingt ihnen zwar, einen eigenen Haushalt und Familie zu gründen, aber die Frau kann die Versorgung von Familie und kleinen Kindern nicht mit einer Vollzeitbeschäftigung in Wechselschicht vereinbaren. Aufgrund der enormen Belastungen erkrankt sie bereits in den 80er Jahren an Depressionen. Der Mann kommt mit den Anforderungen und Belastungen zunächst offenbar besser zurecht, erkrankt aber auch Mitte der 90er Jahre schwer. Die Erkrankungen stellen in beiden Fällen die entscheidenden Weichen in Richtung ständig abnehmender Beschäftigungschancen. Beschäftigungszeiten wechseln fortan mit Phasen der Arbeitslosigkeit. Die Frau zieht sich wiederholt in die Familie zurück und versucht aber auch, als mithelfende Familienangehörige im Geschäft des Mannes zur Existenzsicherung beizutragen oder wieder außerhalb erwerbstätig zu sein. Seit der Familienbetrieb mit hohen Schulden gescheitert ist, ist sie arbeitslos. Für beide gilt, dass es mit Überschreiten des 40. Lebensjahres enorm schwierig geworden ist, Beschäftigung zu finden. Als Ungelernte sind sie häufig den harten körperlichen Anforderungen ungelernter Tätigkeiten gesundheitlich nicht mehr gewachsen und werden auch von Arbeitgebern aufgrund des Alters als „verschlissen“ angesehen.

Die Facharbeiter/innen können nach der ersten beruflichen Ausbildung überwiegend nicht oder nur kurz im erlernten Beruf arbeiten. Sie wechseln entweder gleich nach der Ausbildung in Anlerntätigkeiten oder nach dem Wehrdienst. Für einen schwerbehinderten Facharbeiter ist nach einer kurzen Episode auf dem 1. Arbeitsmarkt Anfang der 90er Jahre mit der beruflichen Entwicklung Schluss. Er wechselt fortan zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsmaßnahmen. Die Frau versucht Familie und Beruf zu vereinbaren und wechselt mehrfach die Anlernjobs. In den 90er Jahren bekommt auch sie den Prekarisierungsdruck auf einfache Tätigkeiten zu spüren. Jeder neue Job ist von schlechterer Qualität und bietet immer weniger Einkommen. Mit einem weiteren Kind bietet sich für sie mit Ende 30 zunächst der Rückzug in die „Familie“ – sie ist alleinerziehend – an, aber in der Folge findet sich für fast ein Jahrzehnt kein einziger Job mehr. Der andere Facharbeiter muss ab etwa Mitte der 90er Jahre dieselben Entwertungserfahrungen hinnehmen. Konnte er zunächst noch Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre einen zweiten Beruf erlernen, nehmen im Laufe der 90er Jahre mit jedem Wechsel die Zeiten der Sucharbeitslosigkeit zu und er rettet sich immer öfter mit Minijobs und kleinen Zuverdiensten über Phasen der Arbeitslosigkeit. Der Versuch einer Selbständigkeit endet nach kurzer Zeit mit Schulden und mündet in längere Arbeitslosigkeit.

Die Hochqualifizierten mit Abitur können sich trotz guter Abschlussnoten in ihren Ausbildungsberufen in den 80er Jahren nicht dauerhaft im erlernten Beruf etablieren. Zivildienst und Wehrdienst werden als große Hürden im Zugang zu regulärer unbefristeter Beschäftigung erlebt. Nach Abschluss der Ausbildung bzw. einer einjährigen Übernahme machen sie erste Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit und im Anschluss an die Dienstpflichten münden sie zunächst auch wieder in Arbeitslosigkeit ein. Ein zunächst gelingender Versuch ist der Wechsel in eine Anlerntätigkeit mittlerer Qualität (technischer Außendienst). Die andere Strategie, der Arbeitslosigkeit zu entkommen, ist die Aufnahme eines Studiums, das jedoch aus Geldmangel wieder abgebrochen werden muss. Es gelingt nicht, mit Studentenjobs genügend Geld zu verdienen, um das Studium zu finanzieren, und eine BAföG-Förderung wurde abgelehnt. Das Scheitern führt in eine tiefe persönliche Krise und macht krank. Seit Anfang der 90er Jahre wechseln Arbeitslosigkeit, Beschäftigungsmaßnahmen und kleine Jobs. Doch auch der Wechsel des anderen in den Anlernjob erweist sich Ende der 90er Jahre als Seifenblase. Ein Unfall lässt die Illusion platzen, es könne immer so weiter gehen. Der Verlust des Arbeitsplatzes erzwingt eine berufliche Neuorientierung. Doch trotz einer weiteren beruflichen Ausbildung im Rahmen der Rehabilitation, gelingt der berufliche Wiedereinstieg nicht mehr auf Dauer. Beschäftigungsphasen wechseln mit Arbeitslosigkeit. Auch Versuche, der Arbeit „hinterher zu ziehen“, scheitern. Der berufliche Abstieg und familiäre Krisen kumulieren in der

Verschlimmerung der gesundheitlichen Probleme zur Schwerbehinderung.

Wendepunkte

Die entscheidenden biographischen Wendepunkte hängen eng mit den großen Lebensrisiken (Arbeitslosigkeit, Krankheit und Behinderung, Armut, Alter, aber auch Scheidung etc.) zusammen. So sind die gesundheitlichen Einschränkungen bei den meisten der Befragten mittlerweile gravierend. Vier der sieben Bürgerarbeiter/innen haben psychische Erkrankungen, die sich vor allem in Depressionen äußern. Hinzu kommen der körperliche Verschleiß und weitere Erkrankungen insbesondere des Bewegungsapparats (3 von 7). Drei der sieben Bürgerarbeiter/innen haben zum Zeitpunkt der Interviews Schulden, davon sind zwei insolvent. Zwei weitere hatten in den 90er Jahren Schulden bzw. diese erst vor einiger Zeit abgetragen. Nur zwei der Bürgerarbeiter/innen haben bislang keine größeren Erfahrungen mit Verschuldung, sie mussten allerdings ein Überbrückungsdarlehen des Jobcenters, um die Bürgerarbeit antreten zu können, abzahlen.[3] Aufgrund der lebenslang geringen eigenen Ressourcen geraten die Menschen immer wieder in existenzielle Nöte. Jede Lebenskrise stellt bei den ökonomisch relativ schwachen und kleinen persönlichen sozialen Netzen der ärmeren Bevölkerungsschichten eine existenzielle Bedrohung dar. Hinzu kommt die umfassende Prekarisierung der Existenzsicherung über Erwerbsarbeit. Sind die zugewanderten Bürgerarbeiter/innen schon seit den 80er Jahren prekärer Beschäftigung ausgesetzt, sehen sich die deutschen Bürgerarbeiter/innen seit den 90er Jahren zunehmend mit unsicherer, zu sich laufend verschlechternden Bedingungen angebotener und immer geringer bezahlter Beschäftigung und Arbeitslosigkeit konfrontiert. Kommen dann noch gesundheitliche Probleme, familiäre Krisen und Schulden hinzu, entsteht schnell ein die Abwärtsspirale antreibender Teufelskreis. Die zumeist Frauen überantwortete Sorgeverpflichtung in der Familie und für die Kinder oder die Alten, lässt ihnen wenig Wahl bei den Arbeitsmöglichkeiten. Dies „zahlt" sich besonders nachteilig in der weiteren beruflichen Perspektive aus. Hier bewegt sich die Abwärtsspirale zum nächsten wiederum schlechteren Job noch schneller. Gleichzeitig existiert offenkundig kein geeignetes und finanzierbares Angebot zur Aktualisierung der beruflichen Qualifikationen, um der spätestens 10 Jahre nach der Erstausbildung einsetzenden Entwertung der Arbeitskraft aktiv gegen zu steuern.

Gesellschaftliche Chancen

Eine genauere Betrachtung der gesellschaftlichen Chancenstruktur offenbart die grundlegende und dauerhafte Benachteiligung ärmerer Bevölkerungsschichten. Im Verlauf der Biographien bilden sich einerseits die abnehmenden Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe ab. Nur zwei der Bürgerarbeiter/innen haben längere Erfahrungen mit einer als normal angesehenen, in der eigenen Erwerbstätigkeit begründeten „respektablen Existenz". Auch mit der Bürgerarbeit bleiben sie auf eine Existenz am Rande der Gesellschaft verwiesen. Fünf der Haushalte sind nach wie vor auf das soziokulturelle Existenzminimum des Hartz IV-Regimes angewiesen. Zwei dieser Haushalte haben noch Kinder zu versorgen. Alle Haushalte hatten zum Zeitpunkt der Interviews Anspruch auf Aufstockungszahlungen, aber zwei Haushalte verzichteten darauf. Vermögen bzw. Wohnungseigentum gibt es in keinem der Haushalte. Alle sind Mieter/innen. Eine/r der befragten Bürgerarbeiter/innen besitzt ein Auto und ein/e andere/r musste das Auto Anfang 2012 trotz der Beschäftigung in der Bürgerarbeit abgeben.

Das soziale Kapital der Haushalte ist vor allem auf die eigene Familie und wenige Freunde begrenzt (5 von 7 Haushalten). Bei den beiden weiteren Haushalten sind es in einem Fall die eigene Familie, die Eltern und weitere Verwandte und in dem anderen Fall ausschließlich einige wenige Freunde und der lange Jahre gepflegte Kontakt zu Mitarbeiter/innen des Arbeitslosenzentrums in Dortmund. Nur einer der Bürgerarbeiter/innen war früher gewerkschaftlich organisiert und ein weiterer ist bis heute in einem Verein aktiv. Darüber hinaus gibt es teilweise Einbindungen in informelle Netzwerke, lose aber relativ regelmäßige Kontakte über Cafés und Kneipen, um Informationen wie z. B. Rat, Gelegenheiten,

3 Es gibt begründete Zweifel, dass diese Praxis des Dortmunder Jobcenters in allen Fällen rechtmäßig ist. Zumindest dann, wenn das erste Entgelt erst im auf die Arbeitsaufnahme folgenden Monat gezahlt wird, wäre das Zuflussprinzip anzuwenden. Was bedeutet, dass für den Monat der Arbeitsaufnahme ALG II gezahlt werden müsste, da weiterhin Bedürftigkeit besteht.

günstig etwas zu beschaffen oder Hilfe zu organisieren, bis hin zur Akquise von kleinen Jobs. Ein Haushalt hatte gelernt, sich mit kleinen Jobs und den Aufstockungsleistungen des Jobcenters flexibel im Hartz IV-System zu arrangieren. In vier Haushalten gibt es enge Kooperation bzw. tatkräftige Unterstützung im Alltag mit den erwachsenen Kindern. In einem Fall wurde aus diesem Grund erneut in die Nähe der erwachsenen Kinder umgezogen. Ein Haushalt bewirtschaftet einen Schrebergarten und zwei Haushalte haben vor der Bürgerarbeit das Angebot der Tafel genutzt. Die meisten haben dies als Zumutung oder mit dem Verweis, die Tafel sei für diejenigen, denen es noch schlechter gehe, abgelehnt. Die Bürgerarbeiter/innen bewegen sich jedoch nicht nur im unmittelbaren persönlichen Umfeld. So haben drei Männer einen eigenen Computer und nutzen z. B. Möglichkeiten wie *eba*y, um „Schnäppchen“ zu machen. Drei weitere Bürgerarbeiter/innen haben über Familie und Freunde Zugang zum Internet, zwei von ihnen nutzen Angebote wie *ebay* oder auch soziale Netzwerke wie *facebook*. Nur einer ist für den Zugang zum Internet auf das Arbeitslosenzentrum oder das Jobcoaching angewiesen.

Die Erwartungen der Bürgerarbeiter/innen an die Zukunft sind gering. Zukunftspläne werden jenseits von der Hoffnung, in die Heimat zurückzukehren oder nach der Wohlverhaltensphase der Insolvenz wieder durchstarten zu können, gar nicht erst gemacht. Die zugewanderten ungelernten Arbeiter/innen sehen für sich selber auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland keine Chancen mehr. Umso stärker richten sich die Träume auf eine Rückkehr. Zunächst sollen jedoch die Kinder ihre Ausbildung abschließen oder man hofft, sich nach der Bürgerarbeit z. B. im Bereich Kosmetik in der Heimat selbständig zu machen.

Die deutschen Facharbeiter/innen suchen auf unterschiedliche Weise ihre Lage zu verbessern. Einerseits hofft man, im Verlauf der Bürgerarbeit mit der Privatinsolvenz „durch“ zu sein und danach wieder neu anfangen zu können, andererseits richten sich die Wünsche auf eine Übernahme beim derzeitigen Arbeitgeber. Eine/r der Bürgerarbeiter/innen konnte den Einstieg bei der kommunalen Verkehrsüberwachung bereits nach einem knappen halben Jahr Bürgerarbeit realisieren und ist zurzeit für zwei Jahre regulär bei der Stadt beschäftigt. Was bei den Gesunden noch möglich erscheint, ist insbesondere für die schwerbehinderten Bürgerarbeiter/innen wenig wahrscheinlich, obwohl gerade sie auf eine Übernahme bei der öffentlichen Arbeitgeberin angewiesen wären. So sehen die hochqualifizierten Bürgerarbeiter/innen mit Abitur aufgrund ihrer gesundheitlichen Vorgeschichte für sich selber nur noch Beschäftigungschancen im öffentlichen Dienst.

Die persönlichen Wünsche sind bescheiden. Für sich selbst wird ein durchschnittliches Nettoeinkommen von 1.100 Euro als ausreichend angesehen. Sind noch Kinder oder andere Haushaltsmitglieder zu versorgen, müsste das Haushaltsnettoeinkommen entsprechend höher sein. Es geht vor allem um einen bescheidenen, aber stabilen Lebensstandard. Zum Beispiel würde man gerne aus der Eineinhalb-Zimmerwohnung in eine Zweieinhalb-Zimmerwohnung umziehen oder auch einmal renovieren können. Für alle gilt, man möchte eine gesellschaftlich respektable Existenz und nicht eine als „Assi“[4] führen, d. h. ohne stigmatisierende Transferleistungen und das Betteln beim Amt leben.

Die Anfangszufriedenheit, irgendwo angekommen zu sein, ist zum Zeitpunkt der Folge-Interviews im Frühjahr 2012 einem deutlichen „Realismus“ gewichen. Man hat sich mehr oder weniger mit den „Unabänderlichkeiten“ abgefunden und eingerichtet. Eine/r der Quartierskümmerer/innen ist bei der kommunalen Verkehrsüberwachung in eine befristete Stelle übernommen worden und hat jetzt einen „richtigen Vertrag“ bei der Stadt. Eine der Hauswirtschaftshilfen in der KiTa ist nach wie vor hoch zufrieden, die andere denkt immer wieder über das Aufhören nach. Die vier noch über das Programm beschäftigten deutschen Bürgerarbeiter/innen möchten gerne ihre Jobs weitermachen. Die migrantischen Bürgerarbeiter/innen wollen hingegen spätestens zum Vertragsende aufhören, der Mann ist wegen gesundheitlicher Probleme bereits ausgeschieden. Das Entgelt wird von sechs der sieben Befragten kritisch gesehen. Der Betrag sei zu niedrig. Fehlendes Fahrgeld für den Arbeitsweg oder auch die Notwendigkeit, mit ALG II aufzustocken bzw. überhaupt keine Ersparnisse zurücklegen zu können, werden als Begründung angeführt. Für einen der Bürgerarbeiter

4 Zitat aus einem der Interviews

erwies sich die Konstellation „Bürgerarbeit + ALG II-Bezug der Ehefrau“ als finanziell günstiger, als wenn beide im ALG II-Bezug sind. Hier blieb durch den Freibetrag nicht nur deutlich mehr übrig, es war auch so, dass er wieder mehr Geld in den Haushalt einbrachte als seine Frau.

Von den befragten deutschen Bürgerarbeiter/innen fühlte sich niemand mit den Aufgaben überfordert. Einschränkungen ergaben sich durch Schwerbehinderungen zwischen 30 und 50 Prozent. Bei den beiden migrantischen Bürgerarbeiter/innen haben sich hingegen Überforderungen, insbesondere bei der psychischen und der körperlichen Belastbarkeit, gezeigt. *„Ja, es ist ja schon so. Es ist stressig (...). Also, wegen [dem] Arbeiten. (...) Weil, wir müssen immer unterwegs sein. Puh, gestern war ich (...), war viel. (...). Das war echt zuviel. Ich hab‘ gesagt: ich konnte nicht mehr laufen (...).“* Der Mann ist auch nach einem dreiviertel Jahr Krankheit in seiner Arbeitsfähigkeit nicht wieder hergestellt. *„Dieser Druck von dem Arbeitgeber und die Art von [dem] Arbeitgeber, (...) ich hab‘ nie solchen Druck gekriegt von [meiner] Firma (...).“*

Im folgenden Abschnitt wechseln wir auf die Ebene personalisierter Fremdführung und beginnen mit denjenigen, die im Arbeitsalltag am nächsten an den Bürgerarbeiter/innen „dran“ sind – mit der betrieblichen Anleitung. Danach werden das Jobcoaching und die Arbeitsvermittlung genauer betrachtet. Mit dieser Zäsur beginnt die „Außenperspektive“ auf Arbeitslosigkeit und Armut. Die Unterscheidung ist bedeutsam, weil so die sozialen Asymmetrien im Feld hervortreten. Andererseits lässt sich nachzeichnen, wie die Grenze der Respektabilität im Arbeitsalltag immer wieder neu rekonstruiert wird.

3.2 Die Anleitung

Die befragten Anleiter/innen beziehen sich auf ihren eigenen Lebensweg als Referenz für sozialen Erfolg, d. h. eine bezahlte Arbeit zu haben. Ihre „Strategien“ sind, da sie gesellschaftlich „dazugehören“, die richtigen. Das reicht von der Erkenntnis „wenn einer heute nicht mehr funktioniert, ist der weg“ und dem Prinzip Hoffnung, vielleicht „irgendwo rein zu rutschen“, bis zur Aufforderung zur Selbsthilfe – wenn man wirklich kämpfe und sage „Ich will das“, könne man eine Menge schaffen. Das eigene Modell ist das Maß der Dinge. Die Abgrenzung wird gezogen, wenn jemand nicht so mitmachen wolle: Man müsse froh sein, so etwas noch machen zu dürfen und wer eine Arbeit haben möchte, der finde auch welche, wer arbeite und mitziehe, dem ginge es hier gut, man solle die Leute motivieren und befähigen. Die Ambivalenz im Umgehen mit dieser Grenze von Zugehörigkeit und Respektabilität spiegelt sich auch in den eigenen Zielen und Ansprüchen in der Anleitung der Bürgerarbeiter/innen: vom kollegialen Umgang bis zur klaren Einordnung in die betriebliche Hierarchie und Zielen wie der psychischen Stabilisierung und Stärkung der Kompetenzen. Andererseits werden auch deutlich „Gerechtigkeitsansprüche“ artikuliert: man muss Leistungen erbringen. Falls der/die Bürgerarbeiter/in diese Haltung nicht teilt, wird per „Rückgabe“ an das Jobcenter, vermittelt über die Fachstelle für Arbeitsgelegenheiten, 50.7, die „soziale Schließung“ vollzogen.

Sozialer Hintergrund der Akteur/innen

Die Anleiter/innen, zwei Frauen und zwei Männer, sind zwischen 42 und 52 Jahre alt. Sie sind als Schulhausmeister/innen, als Leiterin des hauswirtschaftlichen Bereichs und der Küche einer KiTa und in koordinierender Funktion für die in den Stadtbezirken eingesetzten „Quartierskümmer/innen“ tätig. Alle sind gebürtige Deutsche ohne jeden Migrationshintergrund und leben in Familienhaushalten, d. h. mindesten mit einem/r Partner/in. In zwei Haushalten gibt es Kinder bis zu 10 Jahre. Nur eine/r wohnt auch in Dortmund. Die anderen pendeln täglich aus den Nachbarstädten und der Region bis zu 80 km zum Arbeitsplatz. Alle haben einen Schulabschluss und im Anschluss einen Beruf erlernt. Heute sind die Schulhausmeister/innen als Angelernte beschäftigt. Die beiden anderen Anleiter/innen haben den betrieblichen Aufstieg in die Meisterposition verfolgt oder ein Hochschulstudium absolviert. Nur einer hatte Erfahrungen mit längerer Arbeitslosigkeit von etwa einem Jahr, zwei waren nie arbeitslos. Drei der

befragten Anleiter/innen können auf eine ungebrochene Erwerbsbiographie zurückschauen und sind nie in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Alle haben immer zu existenzsichernden Bedingungen gearbeitet, in einem Fall konnte sogar ein Haus erworben werden. Sie sprechen aus einer Perspektive der sozialen Sicherheit und müssen auch für die Zukunft keine Existenzängste befürchten.

Erwerbsbiographie

Die Anleiter/innen sind unbefristet und zwischen 6 und ca. 30 Jahren bei der Stadt Dortmund beschäftigt. Nach der Schule (Hauptschule bis Abitur) haben drei der befragten Anleiter/innen eine kaufmännische Ausbildung und eine Anleiterin hat den schulischen Zweig einer gewerblichen Ausbildung absolviert. Alle haben nach der Ausbildung zunächst in ihrem Beruf erste berufliche Erfahrungen sammeln können. Zwei der Anleiter/innen wählten den Weg des betrieblichen Aufstiegs durch eine Qualifizierung zum „Meister“ bzw. Betriebswirt für die Ebene mittlerer Führungsverantwortung einschließlich der Ausbilder/innen-eignung. Eine Anleiterin wechselte schon sehr früh mit Anfang Zwanzig in die angelernte Tätigkeit bei der Stadt Dortmund und ein Anleiter wählte ein Studium, um den beruflichen Aufstieg zu realisieren. Nicht bei allen hat sich der berufliche Weg in einer dauernden Aufwärtsbewegung entwickelt. Drei konnten die Entwicklungsmöglichkeiten ihres Qualifikationsprofils voll ausschöpfen und sich Arbeitsbereiche mit weitreichender Aufgabenverantwortung und teilweise auch Personalverantwortung erschließen. Sie arbeiten selbstständig und sind nur der allgemeinen Dienstaufsicht unterworfen. Ein Anleiter konnte zunächst gradlinig bis in die mittlere Führungsebene aufsteigen, musste aber Ende 30 nach einem *„burn out“* und schwerwiegenden gesundheitlichen Problemen den Kampf um einen „vorderen Platz“ aufgeben. Die unumgängliche berufliche Neuorientierung bedeutete nicht nur einen Karrierebruch, sondern auch den Verlust des erreichten sozialen Status. Dennoch gelang es, gestützt auf die erworbenen beruflichen Kompetenzen, im angelernten Bereich eine existenzsichernde reguläre Beschäftigung mit weitgehender Aufgabenverantwortung zu finden und so die Entwicklungsmöglichkeiten in diesem Feld voll auszuschöpfen. Die Handlungsfreiheit hier ist allerdings mit einem überlangen Arbeitstag durch lange Bereitschaftszeiten verbunden.

Gesellschaftliche Chancen

Die Anleiter/innen bringen sehr heterogene Voraussetzungen mit. Diese reichen von ähnlichen Ressourcen wie bei den Bürgerarbeiter/innen mit Facharbeiterbrief bis hin zu den Hochqualifizierten mit mindestens Abitur oder Hochschulabschluss. Die Facharbeiterin unterscheidet sich kaum, aber anders als die Bürgerarbeiter/innen hat sie keine Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit. Sie ist mit Anfang 20 bei der Stadt „reingerutscht“ und seit fast 30 Jahren im öffentlichen Dienst beschäftigt. Die Strategie eines betrieblichen beruflichen Aufstiegs in Führungsverantwortung ist für die Frau im öffentlichen Dienst gut ausgegangen, für den Mann in der Privatwirtschaft dagegen im gesundheitlichen Desaster geendet. Der Akademiker hat mit dem späten Studium ebenfalls den beruflichen Aufstieg durch Qualifizierung realisieren können. Alle Anleiter/innen sind gewerkschaftlich organisiert, eine/r ist Mitglied im Personalrat. Drei haben sich an den jüngsten (Warn-) Streiks beteiligt und auch Bürgerarbeiter/innen dazu motiviert bzw. deren Streikteilnahme toleriert. Eine/r war durch betriebliche Zwänge verhindert. In diesem Fall hatte sich auch der/die Bürgerarbeiter/in nicht beteiligt.

Im angelernten Bereich zeigen sich zudem ähnliche Entwicklungen wie bei den Bürgerarbeiter/innen. Die körperlichen Belastungen sind hoch und bereiten mit zunehmendem Alter mehr und mehr Probleme. Bei den Schulhausmeister/innen sind es vor allem Rückenbeschwerden und das Skelett- und Muskelsystem. Die beiden anderen Anleiter/innen haben offenbar keinerlei gesundheitliche Probleme. Drei der Anleiter/innen haben die für sie mögliche berufliche Position erreicht. Zwei von Ihnen wollen nur noch „bis zur Rente“ durchhalten oder spielen mit dem Gedanken, falls „die Abfindung“ hoch genug wäre, sogar vorzeitig aufzuhören. Einzig bei dem Akademiker besteht noch Entwicklungsspielraum nach oben, z. B. in Führungsverantwortung zu kommen.

Die Chancen auf Teilhabe am gesellschaftlichen Konsum sind bei den Anleiter/innen deutlich höher als für die Bürgerarbeiter/innen. Alle haben ein Auto, unter anderem um die teilweise sehr weiten Arbeitswege zu bewerkstelligen. In einem Fall war es sogar möglich, Hauseigentum zu schaffen, wenngleich die Hypothek noch bezahlt werden muss. Mit mindesten 1.470 Euro

netto zählen die Anleiter/innen gemäß IW[5] zur unteren Mittelschicht. Die Grenze nach unten wird hier für Alleinstehende bei 1.300 Euro und für Paare bei 1.900 Euro netto gezogen (Stand 2012). Die Nettoeinkommen der Vollzeit beschäftigten Anleiter/innen liegen bei denen mit Steuerklasse 1 zwischen 40 bis 45 % höher als die der Bürgerarbeiter/innen inklusive der Aufstockungsleistungen, wobei für Bürgerarbeit nur eine 30 Stunden-Woche und damit Teilzeitbeschäftigung gerechnet wird. Durch den wie eine negative Einkommenssteuer wirkenden Erwerbstätigenfreibetrag können die bei der Stadt beschäftigten Bürgerarbeiter/innen die Armutsgefährdungsschwelle um gut 100 Euro überschreiten, zählen aber weiterhin zur Unterschicht. Die Armutsgefährdungsschwelle lag 2011 in NRW bei 833 Euro netto für Alleinstehende und bei einem Paar mit zwei Kindern unter 14 Jahren bei 1.749 Euro.[6]

Betriebliche Anleitung jenseits von „Leistung"

– Methoden

Die eingesetzten Methoden unterscheiden sich zunächst danach, ob es sich um Einzelanleitung bei ein oder zwei Bürgerarbeiter/innen oder eine Gruppe handelt.

In der Einzelanleitung stehen Anleiter/in und Bürgerarbeiter/in den Arbeitstag über in dauerndem Kontakt. Die Anleitung besteht zumeist in der kurzen Erklärung der zu erledigenden Aufgaben oder der Benutzung von gegebenenfalls einzusetzenden Geräten. Es wird auch gerne über das Beispiel angeleitet, indem man eine Aufgabe einmal gemeinsam erledigt bzw. die Handgriffe einmal vorgemacht werden.

In der professionellen Version einer Anleitung durch qualifizierte Ausbilder/innen wird zunächst versucht, den Rahmen abzustecken oder auch sich auf den/die Bürgerarbeiter/in einzustellen. Dies heißt z. B., dass man zu Beginn ein längeres Gespräch über die mit dem Einsatz als Bürgerarbeiter/in verbundenen Erwartungen führt und zugleich klare Ansagen zum Verhaltenskodex und klare Vorgaben für die Erledigung übertragener Aufgaben macht, wie z. B. Zeitvorgaben, Hygieneregeln, Arbeitsschutz, Abmelderegeln, wenn man „außer Sicht" arbeitet, und dass man sich neue Aufgaben holt, wenn man fertig ist.

In pädagogisch ausgerichteten Einsatzstellen versucht man besonders auf die Stärken der Mitarbeiter/innen zu achten. Man schafft einerseits Rahmenbedingungen und schaut andererseits, wie man die Interessen des/r neuen Mitarbeiters/in in die Erarbeitung gemeinsamer Lösungen miteinbezieht. So hat man am Anfang *„das so laufen lassen. Einfach, um zu gucken, wo sind ihre Interessen. Woran hat sie Spaß, was liegt ihr? [Wir] haben dann aber festgestellt, sie braucht das schriftlich fixiert und haben (...) den Arbeitsplan geschrieben, mit den täglich feststehenden Aufgaben."*

Die Anleitung von Gruppen wie bei den Quartierskümmer/innen muss deutlich stärker strukturiert werden und hierzu gehören insbesondere Kommunikationsroutinen. So finden einmal im Monat Dienstbesprechungen in den Büros bei den Bezirksverwaltungsstellen oder den Aktionsbüros[7] in den Stadtteilen statt. Regelmäßig wird eine kleine Tagesordnung abgearbeitet: Gibt 's irgendwo Schwierigkeiten? Geht es Euch gut? Gibt es Termine vor Ort, oder sollt Ihr irgendwo eingebunden werden? Was macht Ihr gerade? Habt Ihr Fragen? Auf diese Weise soll ein „guter Austausch" organisiert werden. Zwischendurch ist telefonischer Kontakt mit der Anleitung möglich, um situativ in schwierigen Situationen zu unterstützen. Darüber hinaus gibt es am Monatsende regelmäßig Kontakt, wenn die Dienstzeiten abgerechnet werden (Zeiterfassung).

Während der Rundgänge in den Stadtteilen arbeiten die Bürgerarbeiter/innen selbständig. Zu Beginn der Maßnahme gab es daher als Arbeitshilfe eine Mappe mit der Arbeitsplatzbeschreibung, städtischen Telefonnummern, kleinen Stadtplänen und Kontaktadressen von KiTas und Schulen im Einsatzbezirk. Dazu wurden

5 Deutsches Institut der Wirtschaft, Köln. Das private arbeitgebergetragene IW versteht sich als „Think Tank" und Serviceeinrichtung für seine Mitglieder und Kunden.

6 Vgl. Tabelle A 2 Armutsgefährdungsschwelle in Euro nach Bundesländern und Haushaltstyp, Stand 2011, Sozialberichterstattung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

7 Vgl. Fußnote 3, Kapitel 5

die Bürgerarbeiter/innen mit Diensthandys und Visitenkarten ausgestattet. Für die Quartierskümmer/innen ist Dienstkleidung vorgeschrieben.[8] Die Arbeitsaufträge erhalten die Quartierskümmer/innen von den Bezirksverwaltungsstellen, den Aktionsraumbeauftragten und von der Anleitung, in einem Fall auch von einer Außenstelle des Jobcenters, wo ein Team an den beiden Öffnungstagen pro Woche den Sicherheitsdienst durchführt.

– Die Zurichtung

Die Erziehung der Arbeitskräfte findet durch die von den Anleiter/innen vermittelte Einpassung in die laufenden Arbeitsprozesse statt. Bei der 1:1-Anleitung in den Schulhausmeistereien gehen die Bürgerarbeiter/innen den Schulhausmeister/innen häufig zur Hand und auf diese Weise entwickelt sich ein Aufeinandereinstellen hinsichtlich der von den Schulhausmeister/innen im Einzelfall vorgegebenen Standards für Arbeitsauffassung, Arbeitstempo und Qualität der Aufgabenerledigung. Die auf diese Weise verinnerlichten Erwartungen können die Bürgerarbeiter/innen im Weiteren für selbständig zu erledigende Aufgaben antizipieren. Über Arbeitshetze wird nicht berichtet, so dass unterstellt werden kann, dass auf gesundheitliche Einschränkungen der Bürgerarbeiter/innen Rücksicht genommen wird. Die Aufgabenerledigung und die Qualität scheinen wichtiger als ein hohes Arbeitstempo zu sein.

Bei der Anleitung von Teams mit regulär Beschäftigen oder größeren Gruppen von Bürgerarbeiter/innen fällt auf, dass die Bürgerarbeiter/innen, auch wenn sich die Aufgaben überschneiden, generell unterhalb des von regulär Beschäftigten geforderten Leistungsniveaus arbeiten. Ihnen werden einfache Aufgaben übertragen, aber auch innerhalb dieses Rahmens werden geringere Anforderungen als bei regulär Beschäftigten gestellt. Sei es, dass bei der Gemüsevorbereitung in der KiTa-Küche von einer Küchenhilfe erwartet wird, dass das geputzte und geschnittene Gemüse später auf dem Teller „präsentiert“ werden soll, während die Bürgerarbeiterin es schlicht klein schnibbeln darf. Oder dass stillschweigend mehr Pausen eingeräumt werden, als für regulär Beschäftigte gelten. Auch den Quartierskümmer/innen wird zugestanden, „in ihrem Tempo“ zu arbeiten, und sie schaffen pro Tag die „Wegstrecke“, die sie sich selbst zumuten. Von den regulär Beschäftigen wird zudem ein Verstehen der grundlegenden Prozesszusammenhänge erwartet, um relativ selbständig mit den eigenen Aufgaben im Team zu agieren. Also auch der Blick darauf, was andere gerade arbeiten und wo man sich mit seiner Aufgabe dabei einbringen kann. Dies gilt für die zuarbeitenden Bürgerarbeiter/innen dezidiert nicht, sondern sie werden situativ eingesetzt und immer wieder unterschiedlich, wo gerade Bedarf ist, ins Team eingebunden. Die Bürgerarbeiter/innen lernen in ihren Arbeitsfeldern daher gerade nicht die Fertigkeiten, um im ersten Arbeitsmarkt unter Bedingungen mit viel Druck, deutlich höheren Erwartungen und hohen Anforderungen, sich in komplexere Kooperationssituationen aktiv einzubringen und zu arbeiten.

– Hierarchie und Führungsstil

Nur eine der befragten Anleiter/innen sagt: *„(...) die sind mit uns gleichzustellen. Denn wenn ich jetzt, was vor den Ferien war, kurzfristig ausfallen sollte, muss der Bürgerarbeiter (...) nachrutschen, an meine Stelle, und sagen können: Okay, ich kann das jetzt weiterführen.“* Entsprechend pflegt sie in der 1:1-Anleitung und Zusammenarbeit einen kollegialen Umgang: *„Ich hab‘ mich noch nicht als Chef gesehen. Ich hab‘ zwar hier Hausrechte (...), aber ich lasse hier nicht den ‘Chef ‚raushängen’. Ich möchte das lieber auf so ‚ne locker, flockige Weise, so kollegial ‚rüberkommen lassen (...). Da kommt man viel weiter mit.“* Dies ist offenbar die Ausnahme. In anderen Schulen ist der/die Bürgerarbeiter/in in der Hierarchie ganz klar unten angesiedelt und vom Status her nicht gleichgestellt. Hier spielen auch Befürchtungen eine Rolle: *„(...) die nehmen uns unsere Plätze weg, die machen uns überflüssig, wenn wir denen hier im Haus alles zeigen.“* Das Verhältnis von Über- und Unterordnung scheint für Männer auch stärker ein orientierendes Moment zu sein und Unterordnung gegenüber Männern wird eher akzeptiert. So pflegt der befragte Anleiter in der 1:1-Anleitung und Zusammenarbeit einen kollegialen, fürsorglichen Umgang. Wenn der Bürgerarbeiter jedoch nicht

8 Schwarze Hose, Schuhe/Winterstiefel, T-Shirt und Sweatshirts, eine Weste und eine Jacke, die mit „Quartierskümmerer“ beschriftet ist.

„mitzieht“, stellt er klar, wer die Verantwortung hat und wer zu bestimmen hat.

Bei der Anleitung im Rahmen von Teams regulär Beschäftigter ist der/die Bürgerarbeiter/in sowohl von der Wertigkeit der Aufgaben als auch in der Arbeitsorganisation „unten“ bei den weniger angesehenen Tätigkeiten und als weniger wichtig eingeordnet. Es ist genau geregelt, wer wem Aufgaben zuteilen darf. Wünsche auf Hilfe bzw. Zuarbeit durch den/die Bürgerarbeiter/in von Dritten müssen über die Anleiterin geregelt werden.

Bei der Anleitung von Gruppen ist die Zuteilung von Arbeitsaufträgen z. B. durch die Bezirksverwaltungsstellen, die Aktionsbüros, die Außenstelle des Jobcenters und deren Abstimmung mit der Anleitung, die hier im Unterschied zu den anderen zugleich die Dienst- und Fachaufsicht ausübt, klar geregelt und unterliegt formalen Routinen. Die Quartierskümmer/innen arbeiten zwar selbständig in den Stadtteilen, aber sie müssen eine Dokumentation über die täglichen Wege und Vorkommnisse führen, gegebenenfalls Rückmeldung an die Anleitung geben und diese in schwierigen Situationen als Dienstvorgesetzte hinzuziehen. Hier sind Dienstaufsicht, Anleitung und Jobcoaching zusammengeführt, d. h. die Bürgerarbeiter/innen werden gleichzeitig beaufsichtigt, beraten und begleitet. Bei der Anleitung werden die Arbeitsdokumentation und die Stundenzettel abgerechnet sowie die Urlaubsanträge abgestimmt und sie muss neben der Fachstelle für Arbeitsgelegenheiten (50.7) bei Krankheit von den Bürgerarbeiter/innen informiert werden. Es wird „auf Vertrauensbasis“ mit den Bürgerarbeiter/innen gearbeitet. Dies bedeutet, die Anleitung konzentriert sich auf die Verwaltung und Krisenintervention, weil man während des Arbeitstages draußen nicht dabei ist. Die Anleitung wehrt auch Vereinahmungsversuche von Stadtteilakteur/innen ab, die z. B. die Quartierskümmerer für Regelaufgaben wie Möbel umräumen in der Stadtteilbibliothek einsetzen wollen. Bei Beschwerden von Bürger/innen wäre es Aufgabe der Anleitung, dem nachzugehen.

– Die Konfliktbearbeitung

In der Konfliktbearbeitung sind die informelle und die formelle Ebene zu unterscheiden. Alle befragten Anleiter/innen versuchen, Konflikte zunächst intern, d. h. informell zu bearbeiten und zu lösen. Bei größeren oder schwerwiegenden Anlässen wird z. B. die KiTa-Leitung oder die Schulleitung hinzugezogen. Gelingt es nicht, die Probleme zu beheben oder Fehlverhalten abzustellen, wird die Fachstelle für Arbeitsgelegenheiten (50.7) formell durch eine Meldung über Fehlzeiten oder eine Anfrage an den/die Jobcoach/in eingeschaltet. Erst bei gegebenenfalls vorzeitiger Beendigung der Maßnahme werden das Personalamt und das Jobcenter involviert.

Die Anleiter/innen ohne Ausbilder/inneneignung sind immer wieder auf die Unterstützung und Moderation durch die Jobcoaches angewiesen. Hier geht es vor allem um Autoritätskonflikte oder als unangemessen wahrgenommenes Arbeits- und Sozialverhalten bis hin zu Suchtproblemen. Das Ziel des bei Konflikten hinzugezogenen Jobcoachings ist es, „unlösbare Situationen“ zu vermeiden und den/die Bürgerarbeiter/in in der Maßnahme zu halten. Die Interessen der befragten Anleiter/innen sind hiervon durchaus unterschieden. Man will im Arbeitsalltag die anfallende Arbeit erledigt bekommen, möglichst keine Probleme haben und das Ansehen der Einsatzstelle nicht in Verruf bringen. Hinzu kommt der oft nicht einfache Umgang mit sozial „Nicht-Ähnlichen“, der hohe kommunikative und soziale Kompetenzen erfordert. Die meisten Anleiter/innen in den Einsatzstellen weisen die hierfür notwendige Ausbildung nicht auf und so können auch womöglich nichtige Anlässe schnell entgleisen. Dann wird im Zuge der Eskalation auch schon einmal das Hausrecht eingesetzt: „Ich hab‘ auch keine Hemmungen, mal einen, der mir ‘an die Wäsche gehen will’, vor die Tür zu setzen. Hab‘ ich kurzerhand 'rausgeschmissen.“ Qualifizierte Anleiter/innen mit Ausbilder/inneneignung lassen es gar nicht erst so weit kommen, sondern versuchen bei schwerwiegenden Vorkommnissen, gemeinsam mit der Leitung der Einsatzstelle dem/der Maßnahmeteilnehmer/in nahezulegen, von sich aus zu gehen. „Das dürfen wir jetzt so laut auch nicht sagen.“ Denn ein vorzeitiger Maßnahmeabbruch ohne längere Vermittlungsversuche wird der Einsatzstelle negativ angekreidet und führt dazu, dass vorerst kein/e neue/r Maßnahmeteilnehmer/in auf den freigewordenen Platz nachrückt oder dass man bei der nächsten Vergaberunde nicht berücksichtig wird.

Anleiter/innen mit Ausbilder/inneneignung oder sozialpädagogischer Ausbildung sind in ihrer Wahrnehmung der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters

deutlich aufmerksamer und eher gesprächsorientiert. Sie verfügen auch über eine Reihe von Instrumenten wie z. B. strukturierte Kritikgespräche gemeinsam mit dem/der Maßnahmeteilnehmer/in und der Leitung der Einsatzstelle, um einen tragfähigen Konsens zu erarbeiten oder auch unerwünschtes Verhalten nachhaltig zu unterbinden. Hier wird auch nicht einfach eine Aufgabe angewiesen, deren Ausführung dann mehr oder weniger gelingt, sondern bei dem/der Bürgerarbeiter/in *„(...) bin ich eher diejenige, die halt guckt: das und das und das sind Deine Aufgaben, kriegst Du das hin? Und wenn nicht: was müssen wir tun, damit es hingeht.“* In der Anleitung der größeren Gruppe Bürgerarbeiter/innen hatten sich zum Befragungszeitpunkt noch keine nennenswerten Konflikte gezeigt. Vor dem Hintergrund der Ausbildung als Sozialpädagoge versucht man allerdings möglichst „die Kirche im Dorf zu lassen“ und Sanktionen durch das Jobcenter zu vermeiden. Sanktionen des Jobcenters bei vorzeitigem „selbst verschuldetem“ Abbruch der Maßnahme gelten als Ultima Ratio. Man weiß einfach, dass jede hoch kochende Schwierigkeit weitere nach sich zieht. Vermeiden ist besser als alle Differenzen auflösen zu wollen und so geht man auch Konflikten mit anderen institutionellen Partner/innen eher aus dem Weg bis dahin, dass man extern erzeugte Schwierigkeiten, wie z. B. nicht nachvollziehbare Änderungen in den Vorgaben zur Durchführung der Maßnahme hinnimmt bzw. bei offenkundig ungeeigneten Maßnahmekandidat/innen kommentarlos die Ablehnung an das Jobcenter meldet.

In der betrieblichen Interessenvertretung scheinen die Positionierungen hingegen klar. In Konfliktfällen sei für die Anleiter/innen der Personalrat zuständig und stehe auf Seiten der regulären Mitarbeiter/innen und nicht der Maßnahmeteilnehmer/innen.

– Der Anleitungsaufwand

Bei der 1:1-Anleitung ist der Aufwand für die Anleitung wegen der jederfrau/mann-Anforderungen am Arbeitsplatz niedrig. Es ist höchstens die Benutzung von Geräten intensiver zu erklären.

Der Aufwand für die Anleitung im Team mit regulär Beschäftigten ist vor allem zu Beginn höher. Hier sind offenbar teilweise spezielle Routinen wie der „Wochenplan“ erforderlich gewesen, da ein Teil der Aufgaben, z. B. den Eingangsbereich der KiTa fegen oder einmal pro Woche die Bettwäsche wechseln, nicht im Rahmen der Tagesarbeit des Küchenteams stattfindet. Auf Dauer gesehen ist der Anleitungsbedarf wegen der jederfrau/mann-Anforderungen und der schnellen Routinisierung jedoch niedrig. Die Bürgerarbeiterin kommt morgens und schaut auf ihren wöchentlichen Arbeitsplan, was an dem Tag ihre Aufgaben sind, bzw. ist soweit eingearbeitet, dass sie ihre Regelaufgaben selbständig erledigt.

Der Aufwand für die Anleitung der Gruppe von Bürgerarbeiter/innen ist zu Beginn deutlich höher, weil die Anleitung aus der Distanz stattfindet. Dafür wurden verschiedene Kontaktrituale mit den Bürgerarbeiter/innen im Außendienst institutionalisiert. Dazu bekommt die Anleitung gegebenenfalls Rückmeldungen von den Bezirksverwaltungsstellen, den Aktionsbüros oder der Außenstelle des Jobcenters. Nach der Einarbeitungsphase reduziert sich die Anleitung auf Krisenintervention in schwierigen Situationen und dauernde Rufbereitschaft, um den Quartierskümmer/innen gegebenenfalls den Rücken zu stärken, sowie auf die Kontrolle der Anwesenheitspflichten und die Bearbeitung von Beschwerden aus den Stadtteilen.

– Die betriebliche Integration

Die Bürgerarbeiter/innen werden von den befragten Anleiter/innen als Arbeitserleichterung positiv wahrgenommen. In der 1:1-Anleitung kommt es sehr darauf an, dass man miteinander klar kommt: *„Wir arbeiten ja alle so ein bisschen Hand in Hand.“* Hierzu gehören auch kleine Gesten, dass z. B. der/die Bürgerarbeiter/in ohne Hinweis auf den Status ebenfalls mit Namen auf dem Türschild der Hausmeisterei steht und mit Foto im Schaukasten der Mitarbeiter/innen der Schule aufgeführt wird.

Auch im Rahmen des Teams scheint die Bürgerarbeiterin aus Sicht der Anleiterin angekommen: *„Sie ist mitten ins KiTa-Leben integriert. Und dadurch, dass sie eben diese wechselnden Aufgaben hat, ist sie auch in allen Gruppen präsent (...). Jeder weiß, wie sie heißt, jeder weiß, wo sie ist, jeder weiß, welche Aufgaben sie hat. Sie sind immer in Kontakt. Die Kinder kennen ihren Namen. Sie ist ein Stück vom Haus.“*

Die Gruppe der Quartierskümmer/innen ist offenbar noch nicht so weit. Die Zusammenarbeit mit diversen

Dienststellen, z. B. dem Ordnungsamt und der Entsorgung Dortmund GmbH (EDG) und einigen Stadtteilakteur/innen wie den Bezirksverwaltungsstellen und den Schulen, anlässlich z. B. der Ferienspiele oder wegen Sommerfesten etc., funktioniere meistens recht gut, aber der Bezug zu Bürger/innen z. B. während der „Routenpräsenz“ scheint (noch) nicht wirklich hergestellt.

– Umgehen mit „unmöglichen Anforderungen“

In der täglichen Arbeit bestimmt die pragmatische Aufgabenerledigung, wie und was gearbeitet wird. Die anfallenden Arbeiten werden nicht in „zusätzlich“ oder „laufend“ unterschieden, sondern in wer kann was und welche Vorlieben oder Abneigungen gibt es. Einzig Aufgaben mit besonderem Vertrauensschutz wie die Verwaltung der Schulmilchkasse, Bestellungen machen oder die Post holen werden eher nicht weitergegeben. Auch dort, wo ein besonderes Können oder einige Erfahrung erforderlich sind, werden Bürgerarbeiter/innen regelmäßig nicht eingesetzt. Im Allgemeinen unterläuft man in den Einsatzstellen jedoch mehr oder weniger systematisch die Programmvorgaben. So definiert man Lücken im Produktkatalog für die KiTas, d. h. hier fehlenden Zeitkapazitäten, als „zusätzliche Arbeit“ und erfindet damit eine eigene Definition von „Zusätzlichkeit“. Genauso setzt man z. B. eine eigene Interpretation der Anleitung als umfassendes Anlernen für die Aufgaben des/der Schulhausmeister/in. *„Wenn ich hier jemand anlernen soll, dann ganz oder gar nicht.“* Im Umgang mit den verschiedenen Stellen, z. B. dem Jobcoaching bzw. der Verwaltung der Fachstelle für Arbeitsgelegenheiten oder auch mit dem Jobcenter vermeidet man offene Konflikte. Stattdessen macht jede/r solange es irgend geht „seins“ oder „ihres“. Ohnehin ist der Informationsfluss zwischen den Institutionen, vertreten durch Einsatzstelle, Jobcoaching und Arbeitsvermittlung, eher dürftig. Dies ist durchaus gegenseitig, so werden z. B. fortgesetzte Erinnerungen, die gewünschten Beurteilungen zu schicken, als unangemessener Druck wahrgenommen: *„Dieses Bevormunden kann ich auf den Tod nicht leiden“*. Solche Zugriffe sitzt man gerne aus. Oder wenn sich ein/e Bürgerarbeiter/in nicht bewähren sollte, sorgt man bereits in der Einsatzstelle für die Voraussetzungen, gegebenenfalls den Vertrag vorzeitig beenden zu können – sei es, dass man schwierigen oder ungeeigneten Maßnahmeteilnehmer/innen nahelegt, selber zu gehen, oder indem man Konflikte, Fehlverhalten und auch Gespräche hierzu mit Aktenvermerken dokumentiert, um wenn nötig auch eine Kündigung begründen zu können. Ein/e Maßnahmeteilnehmer/in mit großen Schwierigkeiten und besonderem Förderungsbedarf hätte keine Chancen, im Betrieb drei Jahre zu überleben, wenn sich die Belastungen für die Einsatzstelle auf Dauer größer als die Entlastungen erweisen.

Die Zufriedenheit

Die Anleiter/innen im angelernten Bereich sind hoch zufrieden, weil sich ihre eigene Arbeitssituation spürbar verbessert. Sie werden bei physisch anstrengenden Arbeiten entlastet und haben weniger gesundheitliche Probleme. *„Die Zeit wo ich alleine hier war, war ich andauernd beim Orthopäden. Ich war zweimal die Woche bei der Massage. Diese schwere Arbeit draußen, das Laub. Ja gut, der vorletzte Winter war extrem.“* Dazu lässt sich der Arbeitstag besser gestalten, die Hilfe ist da, wenn man sie braucht und man hat eine/n Kolleg/in, mit dem/der man klar kommt und sich auch mal unterhalten kann.

Die Anleiter/innen mit Personalverantwortung oder die eine größere Zahl an Bürgerarbeiter/innen anleiten (hier: 54 Quartierskümmerer/innen) sehen die Dinge aus größerer Distanz. Hier beurteilt man vor allem die Arbeitsleistung der Bürgerarbeiter/innen. Diese seien „für den Aufgabenbereich der Bürgerarbeiterin“ gut. Das Niveau passe zu den Erwartungen und zu der Kollegin. Allerdings wären für den 1. Arbeitsmarkt noch weitere Anforderungen zu erfüllen: zu allererst wäre eine andere Motivation notwendig. Dazu gebe es viel mehr Druck und Erwartungen. Hierzu fehle wohl psychisch und physisch die Kraft.

Wenn mehrere Bürgerarbeiter/innen zu koordinieren sind, machen sich auch die starren formalen Vorgaben und umfangreichen Dokumentationspflichten bemerkbar. Es gelingt nicht immer, die Arbeitsrealität mit den Vorgaben des Programms zur Deckung zu bringen. Dann versucht man sich pragmatisch zu arrangieren und die eigene Arbeit noch besser zu strukturieren. Man fühlt sich dennoch stark reglementiert und würde weniger Verwaltungsaufwand begrüßen. So wurde z. B. in einem Fall die Zeiterfassung neu geregelt und alle früheren Einträge mussten über Monate nach den neuen Vorgaben nacherfasst werden.

Die Bürgerarbeiter/innen sind aus Sicht der Anleiter/innen mit der Arbeit zufrieden bis sehr zufrieden. Die Quartierskümmer/innen fänden es schön, ein eigenes Büro im Einsatzgebiet zu haben und sehr selbständig zu arbeiten. Die finanzielle Situation werde allerdings kritisiert. Es sei finanziell „nicht das Gelbe vom Ei“. Die Erwartungen hätten zudem nicht immer den Realitäten in der Einsatzstelle entsprochen und hier musste man sich erst arrangieren. Aber nach einem Jahr habe man sich abgefunden und die Rolle des/der Bürgerarbeiter/in angenommen.

3.3 Das Jobcoaching

Die befragten Mitarbeiter/innen der Fachstelle für Arbeitsgelegenheiten (50.7) zeigen sich gegenüber ihrer neuen Rolle als „Jobcoach“ ambivalent. Sie sehen sich in erster Linie als Sozialpädog/innen und Sozialarbeiter, die mit den Bürgerarbeiter/innen an Problemen und Konflikten im Arbeitsalltag der Einsatzstelle oder mit dem Jobcenter und an der Stärkung ihrer individuellen Kompetenzen arbeiten. Die Frage der Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt ist im ersten Jahr noch relativ weit weg. Sie sehen sich vielmehr dafür zuständig, eine gelingende Maßnahme durchzuführen. Die Einsatzstellen sollen mit verstetigter Programmbeschäftigung umgehen lernen, schließlich muss man drei Jahre miteinander aushalten können. Konnte man sich bei den früheren deutlich kürzer laufenden Maßnahmen, wie den Ein-Euro-Jobs, bei Schwierigkeiten bis zum baldigen Ende der Maßnahme retten, lassen sich bei drei Jahren Dauer Reibereien viel schlechter „aussitzen“. Die Bürgerarbeit sehen sie als Teilhabeangebot – die Menschen dürfen arbeiten – und als Prozess der Befähigung, sich im Betrieb einzuordnen und zum Arbeitsprozess beizutragen. Man ist sich aber auch über die Begrenzungen einer solchen Maßnahme im Klaren. Sie seien daher mit „Kleinigkeiten“ zufrieden, weil sie wüssten, was die Bürgerarbeiter/innen für Menschen wären und dass sie es sehr schwer hätten mitzuhalten. So begleiten sie zunächst die Bürgerarbeiter/innen bei der Bewältigung der alltäglichen Anforderungen am Arbeitsplatz und in der neu zu organisierenden Lebensführung. Eine wichtige Aufgabe besteht darin, die Erwartungen von Bürgerarbeiter/innen und Einsatzstellen zu klären und zur Deckung zu bringen. Als Soziapädagogen arbeiten sie vor allem ressourcenorientiert und als Sozialarbeiter vor allem stabilisierend, helfen beim Umgang mit Behörden und greifen bei Krisen ein. Sie sind aber auf die „Koproduktion“ der Klient/innen angewiesen. Man könne nur demjenigen helfen, der sich auch helfen lassen will.

Sozialer Hintergrund der Akteur/innen

Die befragten Jobcoaches, eine Frau und zwei Männer, sind zwischen 44 und 57 Jahren alt und haben einen Fachhochschulabschluss in Sozialpädagogik oder Sozialer Arbeit. Alle sind gebürtige Deutsche ohne Migrationshintergrund. Einer hatte vor seinem Studium einige Jahre Auslandserfahrungen sammeln können. Alle zeichnet aus, dass sie erst spät ein Studium als Zweitausbildung aufgenommen haben. Nur einer hatte auch persönlich Erfahrungen mit längerer Arbeitslosigkeit und sozialem Abstieg. Die beiden anderen Jobcoaches können bisher auf eine ungebrochene Erwerbsbiographie mit existenzsichernden Bedingungen zurückschauen und sind nie in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Sie hatten das Privileg, immer entscheiden zu können, wie ihr Leben weitergehen sollte.

Erwerbsbiographie

Alle befragten Jobcoaches sind unbefristet bei der Stadt Dortmund beschäftigt und konnten für sich ein Arbeitszeitmodell wählen, das ihren persönlichen Lebensverhältnissen am besten entspricht. Alle drei haben ihr Berufsleben zunächst mit einer beruflichen Ausbildung im kaufmännischen Bereich begonnen und längere Zeit als qualifizierte Angestellte gearbeitet. Einer der Jobcoaches teilt in dieser Phase mit der Gruppe der Bürgerarbeiter/innen die Erfahrung des beruflichen Abstiegs durch die mit fachfremder unterwertiger Tätigkeit einhergehende Dequalifizierung. Alle haben erst in einer zweiten Bildungsphase spät studiert und Mitte 20 oder gar erst in den 30ern das

Studium aufgenommen. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre haben zwei unmittelbar nach dem Abschluss den Berufseinstieg mit befristeten Verträgen bei den Dortmunder Diensten in der Arbeit mit Langzeitarbeitslosen begonnen und sind seit 2005 bei der Stadt Dortmund fest eingestellt. Ein Jobcoach hat als Berufseinstieg mit einem unbefristeten Vertrag zunächst beim Jugendamt der Stadt Dortmund angefangen und ist erst vor einiger Zeit ins Sozialamt und die Betreuung von Langzeitarbeitslosen gewechselt. Zwei der drei Befragten haben langjährige Erfahrung mit der Betreuung von Programmbeschäftigten seit den Zeiten von „Arbeit statt Sozialhilfe" (ASS) oder „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen" (ABM). Zuletzt waren sie mit Menschen in Arbeitsgelegenheiten befasst. Seit 2011 sind alle als Jobcoaches für Bürgerarbeiter/innen zuständig.

Gesellschaftliche Chancen

Die Jobcoaches beschreiben ihren eigenen beruflichen Weg damit, dass sie „Glück" hatten und dass außer der notwendigen Qualifikation ihnen „günstige Gelegenheiten" zu pass kamen, um „zur rechten Zeit am rechten Ort" zu sein. Alle konnten den Pfad der Aufstiegsqualifizierung über ein Studium in dauernde Beschäftigung realisieren. Dies ist vor allem der relativen Arbeitsplatzsicherheit und den eher arbeitnehmer/innenfreundlichen Arbeitsbedingungen zu existenzsichernden Einkommen im Öffentlichen Dienst geschuldet. Keine/r hat nach dem Studium persönliche Arbeitserfahrungen außerhalb des Öffentlichen Dienstes gesammelt. Sie leben im Unterschied zu den Bürgerarbeiter/innen in einer Situation sozialer Sicherheit. Eine solche Position wird immer mehr zur Ausnahme, gleichwohl sie immer noch als gesellschaftliches Leitbild für Lohnarbeit gesehen wird. Damit wird auch die ernorme Distanz zur Gruppe der Bürgerarbeiter/innen sichtbar. Ängste vor Arbeitslosigkeit beschäftigen die befragten Jobcoaches eher wenig. Es werden solche Ängste allerdings aus dem Kolleg/innenkreis berichtet.

Jobcoaching für Chancenlose?

– Methoden

Das Jobcoaching soll an den persönlichen Problemen der Teilnehmer/innen arbeiten, sie für den 1. Arbeitsmarkt „vorbereiten" und eine diesem Ziel angepasste Lebensführung entwickeln helfen.

Die erweiterte „Personalakte"

Zunächst werden ein Profiling als elektronische Akte erstellt und Zielvereinbarungen mit den Teilnehmer/innen geschlossen. Ein solches Procedere kennen die Teilnehmer/innen schon vom Jobcenter, doch hier reicht die „Sozialanamnese" deutlich weiter, z. B. *„Wo wohnt der, was hat der für Hobbies, wie geht's ihm gesundheitlich, hat der Schulden usw.?"* Auf dieser Grundlage entwickelt der/die Jobcoach/in die individuelle Förderplanung mit den Zielvereinbarungen und weiteren Schritten wie der Aktualisierung der Bewerbungsunterlagen, dem Vorgehen zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit und der Gesundheitsvorsorge bei gesundheitlichen Einschränkungen oder auch Suchtproblemen, und einer Einschätzung des Erwartungshorizonts wie den Gehaltsvorstellungen des/der Teilnehmer/in. Zu den Befunden werden Einschätzungen der Jobcoachin/des Jobcoaches, beispielsweise eine Bemerkung wie *„die Gehaltsvorstellungen [von z. B. 1.400 bis 1.500 netto] machten eine Vermittlung in Arbeit in der Vergangenheit (...) unmöglich",* im System hinterlegt. Anders als bei betrieblichen Zielvereinbarungen sind, abgesehen von möglichen Versäumnissen, z. B. Bewerbungsunterlagen zur Verfügung zu stellen u. ä., keine Sanktionen bei Verfehlen der formulierten Ziele vorgesehen.[9] Zurzeit werden die Instrumente eher dafür genutzt, die Ausprägung und Entwicklung des ermittelten Unterstützungsbedarfs zu verfolgen. Zugleich dienen sie auch der Leistungskontrolle des Jobcoachings und der Sozialen Arbeit.

– Die Zurichtung

Ein zentraler Bestandteil ist die „Erziehung" der Arbeitskräfte. Die Besonderheit des „Jobcoachings" liegt darin, die beruflichen Erwartungen der Teilnehmer/innen

9 Werden die in betrieblichen Zielvereinbarungen genannten Ziele über den festgelegten Zeitraum nicht erreicht, können daraus durchaus Folgen für den/die Mitarbeiter/in erwachsen, z. B. werden vereinbarte Prämien nicht gezahlt.

und die Leistungserwartungen der Einsatzstellen zur Deckung zu bringen. Die Teilnehmer/innen sollen die zugewiesenen Tätigkeiten und Aufgaben, soweit es ihre insbesondere gesundheitliche Leistungsfähigkeit erlaubt, reibungslos erledigen und sich auf der untersten Stufe der betrieblichen Hierarchie aktiv einordnen. Die Einsatzstellen müssen die Ebene der Hilfsarbeit organisatorisch einbinden und angemessen mit der geringeren bzw. niedrigen Belastbarkeit durch Stress und Arbeitshetze und dem häufig eingeschränkten Leistungsniveau der Teilnehmer/innen umgehen (Komplexität der Aufgaben, begrenzte Sprachkompetenzen bis hin zu Analphabetismus, gegebenenfalls Einplanen von mehr Pausen und häufigeren Krankzeiten, hohe Routinisierung etc.)

Hierzu wird aufgrund der Programmvorgabe vor allem Kleingruppenarbeit mit bis zu fünf Teilnehmer/innen eingesetzt.[10] Die im Abstand mehrerer Wochen zumeist bei der Fachstelle für Arbeitsgelegenheiten (50.7) stattfindenden Gruppentermine beinhalten z. B. Austausch zum Arbeitsalltag in der Gruppe, methodische Elemente wie Rollenspiele zur Bewältigung schwieriger betrieblicher Situationen und Erstellen von Collagen, um Probleme zu reflektieren, oder auch Informationsveranstaltungen z. B. zum Sparen beim privaten Energieverbrauch u.ä.m. Aus konkretem Anlass werden auch Einzelgespräche mit Teilnehmer/innen geführt oder es finden Vor-Ort-Besuche in der Einsatzstelle statt, um Sachverhalte aufzuklären und ein gemeinsames Umgehen abzustimmen.

Jedes halbe Jahr sollen die Verantwortlichen in den Einsatzstellen Beurteilungsbögen zur Bewertung der Pünktlichkeit, der Zuverlässigkeit, des Engagements bei der Arbeit, zu handwerklichem Geschick u. ä. m. im Ankreuzverfahren ausfüllen. Zeigen sich hier oder bei den Monatsmeldungen der Einsatzstellen zu den Anwesenheitszeiten Defizite, ist dies für den/die Jobcoach/in Anlass tätig zu werden, um „Verbesserungen“ zu erreichen. Neben der Anpassung der Teilnehmer/innen an die betrieblichen Anforderungen ist die Moderation bei Konflikten ein wichtiges Handlungsfeld. Wenn in der Einsatzstelle keine Lösung gefunden werden kann oder der/die Anleiter/in wenig Kompetenzen in der Personalführung mitbringt, greift das Jobcoaching auf Anforderung ein und versucht mit den Beteiligten Kompromisse zu erarbeiten oder setzt schlussendlich die Disziplin in der 1. Stufe mit einer mündlichen oder schriftlichen „Ermahnung“ ohne arbeitsrechtliche Konsequenzen durch. Der/die Jobcoach/in hört in solchen Fällen zunächst beide Seiten an, nimmt den Sachverhalt auf und dokumentiert den Konfliktverlauf. Anschließend schlägt er/sie den Konfliktparteien eine oder mehrere mögliche Lösungen vor und vereinbart mit beiden Seiten eine „Testphase“, um anschließend gegebenenfalls weitere Schritte folgen zu lassen. Ist in der Einsatzstelle keine tragfähige Lösung zu erreichen, weil z. B. die „Chemie“ nicht stimmt, versucht man den/die Teilnehmer/in „umzusetzen“. Gibt es hierzu keine Möglichkeiten, erfolgt über die Fachstelle für Arbeitsgelegenheiten (50.7) die Meldung an das Jobcenter mit dem Ziel der vorzeitigen Beendigung der Maßnahme. Dies kann bei schuldhaftem Verhalten des/der Teilnehmer/in Sanktionen beim auflebenden ALG II zur Folge haben.

– Die Förderplanung

Die Förderpläne und die umfassende Dokumentation sollen einerseits Entwicklungen aufzeigen und andererseits eine tiefe Kontrolle ermöglichen. Einträge zu Gruppengesprächen, Interventionen, Einzelgesprächen oder Vor-Ort-Besuchen sind im elektronischen System hinterlegt. Darüber hinaus gibt es ein Notizfeld, in dem die Stunden eingetragen werden und das, was mit dem/der Teilnehmer/in besprochen wurde.

Auf diese Weise soll der Erfolg der Maßnahme im Einzelfall nachgewiesen werden. In den ersten sechs Wochen nach Beginn der Maßnahme muss ein Förderplan für das Jobcenter erstellt werden. Der zweite Förderplan soll nach neun Monaten erfolgen. Insgesamt käme man so auf vier Förderpläne in drei Jahren. Die Förderpläne werden als pdf-Dateien über VerBIS (Vermittlungs-, Beratungs- und Integrationssoftware) an die Arbeitsvermittler/innen im Jobcenter verschickt. Während die Jobcoaches nicht einmal über die Ergebnisse der „Aktivierungsphase“ in der Verantwortung der Arbeitsvermittler/innen informiert werden, gibt

10 Für jede Bürgerarbeiter/in gilt ein zeitlicher Ansatz von 2 Stunden und 12 Minuten im Monat.

es einen regelmäßigen formalisierten Informationsrückfluss an die Arbeitsvermittler/innen.

– Beraten und Trainieren

Den Jobcoaches kommt die Aufgabe zu, die Teilnehmer/innen beim Erstellen und Aktualisieren der Bewerbungsunterlagen und gegebenenfalls bei Bewerbungen zu unterstützen. Dafür sollen die Kompetenzen zur Selbstrepräsentation gestärkt und geeignete „Selbstvermarktungsstrategien" entwickelt werden. Dies bedeutet z. B., die Kompetenzen und Fertigkeiten der Teilnehmer/innen für den Bereich ungelernter Tätigkeiten herauszuarbeiten und ein passendes geschlossenes Persönlichkeitsbild eines/r „perfekten Bewerber/in" zu produzieren. Darüber hinaus sind die erwarteten Verhaltenscodes zu üben – im sozialen Bereich herrscht ein anderer Umgangston als in einer Putzkolonne oder im gewerblichen Bereich einer Zeitarbeitsfirma. Unter „Selbstvermarktungsstrategien" sind Bemühungen zusammengefasst, in der harschen Konkurrenz um Arbeitsplätze „hervorzustechen". War dies zu früheren Zeiten im Niedriglohnsektor und dem Bereich der ungelernten Tätigkeiten völlig uninteressant, sind auch hier Konformitätsanforderungen und Konkurrenzansprüche deutlich gewachsen. Die Teilnehmer/innen sollen die Erwartungen der Arbeitgeberseite verstehen und lernen, geschickt nach dem Mund zu reden, um beim Vorstellungsgespräch auch bei „sozial Fremden", weil sozioökonomisch deutlich Bessergestellten, kommunikativ soziale Verbundenheit herzustellen und im Arbeitsalltag „keine Schwierigkeiten zu machen". Als wichtiges Merkmal gilt „Bescheidenheit" – man arbeitet für jedes Geld und ist froh über jede Arbeit. Da fachliche Kompetenzen und Fertigkeiten im Bereich der ungelernten Tätigkeiten zumeist eine eher untergeordnete Rolle spielen, erfahren die sozialen Kompetenzen, sich in die betriebliche Hierarchie und die sich zum Teil laufend ändernden organisatorischen Zwänge flexibel einzufügen und dabei aktiv unterzuordnen, einen erheblichen Bedeutungszuwachs. Bei „Hilfsarbeiten" arbeitet man anderen, die für die Aufgabenerledigung verantwortlich sind, zu und bedient deren Erwartungen bis hin zu emotionalen Bedürfnissen im Rahmen der Kooperation im Arbeitsalltag.

Das zweite Handlungsfeld zielt insbesondere auf die Befähigung zu einer angepassten Lebensführung. Dies heißt vor allem, auf Dauer mit sehr wenig Geld im Niveau des sozio-kulturellen Existenzminimums auszukommen. Auch im Fall größerer Not soll den gesellschaftlichen Erwartungen wie verlässlicher Schuldentilgung und einem Leben „in Legalität" etc. nachgekommen werden. Hierzu zählen die allgemeine Beratung und wenn nötig die Weiterverweisung an andere Hilfeeinrichtungen wie die Schuldnerberatung oder z. B. an ZWAR für den Übergang in die Rente, aber auch Hilfe bei der Wohnungssuche oder Informationsveranstaltungen zum Energiesparen etc.

– Umgehen mit unmöglichen Anforderungen

Das Endziel heißt immer Vermittlung in Arbeit. Es wüssten aber auch alle, dass das sowieso gar nicht gehen wird – so die Auffassung aller befragten Jobcoaches. Vom Jobcenter werde so getan, als ob alle Bürgerarbeiter/innen vermittelbar seien. Es sei wie ein Spiel, bei dem alle wüssten, es ginge gar nicht. Aber keiner sage es. Diese Unaufrichtigkeit sei ein Problem. Andererseits sei auch keiner „groß bekümmert", wenn es kaum oder keine Vermittlungserfolge gebe.

Man ist sich vielmehr darüber im Klaren, dass eine Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt für den Großteil der Teilnehmer/innen erst einmal nicht möglich ist. Es sei unrealistisch zu sagen, dass jemand, der zehn Jahre arbeitslos und 55 Jahre alt ist, sich normal auf dem Arbeitsmarkt bewirbt. Realistisch seien allenfalls „Helferstellen" und da müsse man natürlich schauen, ob es überhaupt passe und der/die Teilnehmer/in das auch wolle. Man löse mit solchen Programmen sicher nicht das „Kernproblem" der Arbeitslosigkeit. Die Programme entpuppten sich zumeist als alter Wein in neuen Schläuchen. Neue Ansätze kämen selten vor.

Man schaue daher auf den/die Teilnehmer/in, versuche individuelle Ressourcen zu stärken (z. B. durch Selbsthilfegruppen, Pflegen eines Hobbys, die Mitgliedschaft in einem Verein u.ä.m., um die soziale Integration zu erhalten) und hat die drei Jahre Beschäftigungsphase im Blick. So beinhaltet die „individuelle Förderplanung" als Mindestziel die stabilisierende Begleitung durch die Maßnahme. „Fordern und Qualifizieren" könne jedoch nur in Übereinstimmung mit den Teilnehmer/innen erfolgen. Vielleicht müsse man auch einmal mit positivem Druck arbeiten, indem man z. B. sage *„Mensch, bewirb' Dich da doch jetzt mal. Du bist so gut. Du hast die und die Qualifikation und Du schaffst das."*

Konfrontiert mit der Realitätsferne der Programme, konzentrieren sich die Jobcoaches auf individuelle Ermächtigung der Teilnehmer/innen, mit ihrer Lage und der überwiegenden Perspektivlosigkeit, diese je zu verbessern, umzugehen, und den reibungslosen Ablauf in den Einsatzstellen. Sie bieten sich den Teilnehmer/innen als Sozialpädagog/innen und Sozialarbeiter/innen an, versuchen, das gegenseitige Verständnis und eine geeignete Kommunikation im Arbeitsalltag in den Einsatzstellen zu fördern, und helfen z. B. bei individuellen Problemen wie der Wohnungssuche oder im Umgang mit dem Jobcenter. Sie sind mit kleinen Schritten zufrieden und sehen es als Erfolge, wenn die Teilnehmer/innen ein bißchen rührig sind und sich kleine Jobs z. B. auf 400 Euro-Basis[11] suchen. Dies seien zarte Pflänzchen (z. B. Aushilfe auf einem Schrottplatz oder in einer Cateringfirma, Promotion im BVB-Stadion und die Prüfung der dortigen „Alkomaten“ bis hin zum Türsteher), die es zu entwickeln gälte. So könne man im Einzelfall die Leute befähigen, vielleicht etwas mehr Chancen zu bekommen. Andererseits wissen die Jobcoaches, dass den großen öffentlichen Ankündigungen der Programme meist wenig folgt und sich diese in den Mühen der Ebene verlieren. So lassen die in der Arbeit mit Langzeitarbeitslosen langjährig erfahrenen Jobcoaches die Dinge auf sich zu kommen – das nächste Programm kommt bestimmt. Und setzt sich „im Kleinen“ eigene Regeln, um eine in der eigenen Perspektive sinnvolle Arbeit leisten zu können. Dafür ignoriert man gegebenenfalls auch Vorgaben „von oben“.

Die Zufriedenheit

Die Jobcoaches sind in ihrer Aufgabe sehr selbständig und jede/r hat sein bzw. ihr eigenes Konzept, mit den zugeteilten Bürgerarbeiter/innen zu arbeiten. Es gibt die Strategie, einen stärkeren persönlichen Bezug herzustellen, oder als Sozialarbeiter Ansprechpartner zu sein, oder sozialpädagogisch angeleitet die Kompetenzen der Bürgerarbeiter/innen zu stärken. Die Jobcoaches gestalten das Handlungsfeld der Arbeit mit den Bürgerarbeiter/innen im Wesentlichen nach ihren beruflichen Erfahrungen und persönlichen Vorlieben. Die langjährig in der Arbeit mit Langzeitarbeitslosen Tätigen sind sehr zufrieden mit ihrer Arbeit – sehen es z. B. als „Privileg“, ausschließlich mit Frauen arbeiten zu dürfen, weil die Zusammenarbeit mit Frauen meist angenehmer sei und die Frauen offener mit Problemen umgingen und sich eher helfen ließen. Oder man ist gegenwärtig mit dem Arbeitsplatz, den Kolleg/innen und der Chefin hoch zufrieden und schätzt sich glücklich, so selbständig arbeiten zu dürfen. Im Vergleich zu anderen Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit gibt es aber auch Kritik an den starken Reglementierungen durch formale Vorgaben und die umfänglichen Dokumentationspflichten.

Hier werden unterschiedliche Arrangements gesucht, um ein praktikables Umgehen mit den Anforderungen der Aufgabe zu finden. So steht die Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt in der Anfangsphase klar hinter dem Ziel zurück, die Menschen erst einmal ankommen zu lassen. *„(...) wir haben uns auch darauf geeinigt, dass wir das Ganze mehr als eventuellen Weg, mal irgendwann da hin [sehen], aber nicht, dass das jetzt passiert. Weil es auch nicht passieren wird. Es ist ja sowieso mehr so eine Chimäre (...). Aber gut, man kann ja trotzdem immer so tun, als ob. (...) das haben wir aber auch erarbeitet. (...) wir hatten auch 'ne Fortbildung zu dem Thema, wo uns das auch selber noch mal ganz klar wurde. (...) wie soll ich denn die vermitteln? (...) Oder sehen wir uns es jetzt realistisch an und haben aber trotzdem auch noch eine Aufgabe.“* Die starke Formalisierung wird daher auch als Aufforderung verstanden, sich in der Arbeit stärker zu strukturieren und besser zu organisieren.

Die Bürgerarbeiter/innen werden ganz überwiegend, mit bis zu 90 %, als sehr zufrieden beschrieben. Viele seien sogar so gut gestartet, dass sie kaum noch besser werden könnten. Sie seien froh, *„(...) einen Ort gefunden zu haben, wo sie die Arbeit schaffen und mit den Leuten klarkommen und auch gut behandelt werden“,* und würden gerne dort bleiben. Insbesondere für Frauen scheint die 30-Stundenwoche offenbar eine ideale Möglichkeit, Familienpflichten wie Kinderbetreuung oder die Pflege der alten Eltern bzw. des kranken Ehemanns und Erwerbsarbeit zu vereinbaren. So seien die meisten Bürgerarbeiter/innen mit den Bedingungen der Arbeit selbst zufrieden und kämen mit ihren Anleiter/innen gut klar. Sie seien froh, einen Job bei

11 Seit Januar 2013 liegt die Grenze für Minijobs bei 450 Euro im Monat.

der Stadt zu haben. Bei den Quartierskümmerer/innen zeige sich, dass sie es sehr schätzten, selbständig zu arbeiten und es schön fänden, ein eigenes Büro in der Bezirksverwaltungsstelle oder dem Aktionsbüro ihres Zuständigkeitsbereichs zu haben.

Die Einsatzstellen sagten, dass wirklich Leute gebraucht würden und man die Teilnehmer/innen auch einstellen könnte, wenn nur das Geld dafür da wäre. Sie wüssten, was sie an den Hilfskräften hätten. Die Anleiter/innen spürten offenbar einen deutlichen Unterschied zu früheren Maßnahmen, insbesondere gegenüber den Ein-Euro-Jobs.

Die Jobcoaches sind aber auch mit Kritik konfrontiert. Ein Teil der Bürgerarbeiter/innen fühlt sich unterfordert. Es sind diejenigen, die z. B. eine qualifizierte pädagogische und sogar höhere Ausbildung als die regulären Erzieher/innen mitbringen und dann, statt pädagogisch zu arbeiten, in der Küche und im hauswirtschaftlichen Feld Zuarbeiten leisten sollen. Überforderungen treten vor allem bei der physischen Belastbarkeit auf. Große Unzufriedenheit gibt es wegen des niedrigen Entgelts. Die Vergütungen wurden gegenüber der vorherigen Entgeltmaßnahme um gut 30 % von 1.600 Euro brutto in der Jobperspektive auf 1.114 Euro brutto in der Bürgerarbeit abgesenkt. *„(...) sie arbeiten jetzt nur 30 Stunden, aber trotzdem ist es noch (...) ein niedriger Lohn. Einige waren z. B. in einer „Entgeltmaßnahme", noch vor zwei Jahren. Da gab es aber erheblich mehr. Da gab's noch Weihnachtsgeld. Und das heißt, die wissen also auch genau, was das jetzt schon wieder für'n Unterschied ist. Von daher (...) sind die zufrieden mit dem, was sie da haben, aber sind natürlich auch knurrig."*

3.4 Die Vermittlung

Die organisatorischen Voraussetzungen

Von Mitte 2010 an war das Modellprojekt Bürgerarbeit der Bundesregierung in den „Sozialen 3. Arbeitsmarkt" eingeführt worden. Die Implementierung traf im Jobcenter Dortmund auf eine bereits gewohnt defizitäre Personalsituation, die mit dem neuen Beschäftigungsprogramm nicht gebessert wurde – das Personal war vorhanden und brauchte ja nun nur ein neues Instrument einzusetzen. Das Jobcenter Dortmund wies 2011[12] einen Stellenplan von 921 vollzeitverrechneten (vzv.) Stellen aus. Das war gegenüber 2010 eine Kürzung um 84 Stellen (vzv.). Die Stellen waren unterjährig im Durchschnitt mit 892 Mitarbeiter/innen (vzv.) besetzt. Mitte 2011 war eine Einstellungssperre erlassen worden, sodass vakante Stellen nicht wiederbesetzt werden konnten.

Aufgrund eines Urteils des Bundesarbeitsgerichts[13] mussten im Jobcenter 52 befristet Beschäftigte entfristet werden. Die Quote der befristet Beschäftigten sank dadurch von 19,9 % im Jahresdurchschnitt 2010 auf immer noch 12,8 % im Jahr 2011 – von der Geschäftsführung angestrebt und insofern als ihr Maßstab für „gute Arbeit" genannt werden 10 %.[14]

Das Jobcenter Dortmund hatte es im Jahresdurchschnitt 2011 mit 29.750 Arbeitslosen im ALG II – Bezug zu tun, das waren so viele wie im Jahr 2010. Jedoch stiegen unter ihnen 2011 die Zahlen der Langzeitarbeitslosen weiter um mehr als 2 % an, die der über 50jährigen um 11 % und die der Schwerbehinderten um mehr als 7,5 %, lediglich die Zahl der Jugendlichen verringerte sich im gleichen Zeitraum um ca. 6 %.

„Sozialer Arbeitsmarkt" – unter diesem Logo führt das Jobcenter in Kooperation mit der Stadt Dortmund und privaten Trägern derzeit zwei große Programme durch, seit 2005 Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante und seit 2011 Bürgerarbeit. Die anderen Programme wie die Arbeitsgelegenheit in

12 vgl. hier und im Folgenden des Abschnitts „Die Vermittlung" zu den Zahlenangaben: Jobcenter Dortmund (Hrsg.)(2012): Jahresbilanz 2011.
13 Urteil des Bundesarbeitsgerichts, 17.03.2010, Az. 7 AZR 843/08
14 Dies entspricht etwa dem Anteil in der Privatwirtschaft.

der Entgeltvariante und die Jobperspektive etc. laufen seit den Neuregelungen im SGB II vom April 2012 aus.

Im Jahr 2011 waren in Dortmund noch ca. 2.600 Arbeitsgelegenheiten eingerichtet – fast 600 weniger als 2010. Sie wurden in den „klassischen“ Feldern eingesetzt: Gesundheit/Alten- und Krankenbetreuung/Ordnungsdienste (ca. 630); Kitas/Schulen/Sport/Kultur (ca. 360); Stadtreinigung (ca. 170); Garten- und Landschaftsbau (ca. 500); Handwerkliche Hilfsdienstleistungen (ca. 300) und im breiten Feld Sonstige, z. B. Second-Hand/Recycling (ca. 640). Die deutlich negative Entwicklung der Eingliederungsleistungen des Jobcenters in diesem Bereich des 3. Arbeitsmarkts spiegelt die Zurücknahme der Arbeitsgelegenheiten wieder: Vom Höchststand mit 28,5 Mill. Euro im Jahr 2008 und noch 22,9 Mill. Euro im Jahr 2010 blieben im Jahr 2011 gerade noch 14,1 Mill. Euro.

Ab dem 1. März 2011 konnte das Jobcenter Dortmund aufgrund des Zuschlags im Interessenbekundungsverfahren vom Sommer 2010 antragsgemäß 400 Plätze für Bürgerarbeit einrichten. Die Stellen wurden im Wesentlichen wiederum in „klassischen“ Feldern eingesetzt: Servicedienstleister/innen in Schulen (ca. 200); in Kitas (ca. 50); als Quartierskümmerer/innen (ca. 35); als Friedhofsfahrer/innen (6); bei der Dortmunder Tafel (3); als Umfeldmanager/innen (5); als Lotse im Fachdienst Wohnen der Stadt (1) und im Service- und Präsenzdienst des Ordnungsamtes (100).[15]

Mit dem Beginn der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsphase 2011 konnten nach Angaben des Jobcenters von den 400 eingestellten Bürgerarbeiter/innen nur weniger als ein Drittel (123) den ALG-II-Leistungsbezug beenden oder sie verzichteten auf Leistungsansprüche, d. h. mehr als zwei Drittel (277) mussten als „Aufstocker/innen“ im Transferbezug bleiben.[16]

Den Arbeitsvermittler/innen im Dortmunder Jobcenter waren im Herbst 2011 und im Frühjahr 2012 je nach Teilzeit- oder Vollzeit-Beschäftigung zwischen 200 und 400 „Kund/innen“, Transferberechtigte zugeteilt – davon jeweils ca. die Hälfte Erwerbslose. Die Schlüsselzahl ist *„eigentlich 180, in Wirklichkeit waren es immer 240, heute haben wir 300 und höhere Fallzahlen je Vermittler/in – es heißt dann: ‘Das sind ja nicht alles Arbeitslose, um die anderen braucht Ihr Euch ja nicht groß zu kümmern …’“* Die Schlüsselzahl 180 bezieht alle Beschäftigten der ARGE bzw. später des Jobcenters ein – auch der nicht vermittelnde *„ganze Wasserkopf oben“* sorgt für hohe Fallzahlen unten. *„… da zählt ja noch die Eingangszone dazu, die Geschäftsführung und die Verwaltung und weiß ich nicht was. (…) Eine neue Stabsstelle, dieser Wasserkopf, wenn der mir auch wieder ein paar Kunden bringt, dann möchte ich den nicht.“*

Die Arbeitsvermittler/innen arbeiten in Teams zu zehn bis zwölf Vermittler/innen, davon ein oder zwei „Quotenmänner“, einschließlich zwei Fall-Manager/innen, die einem verbreiterten Anspruch an sozialen Hilfen gegenübergestellt sind, dazu ein/e Teamleiter/in. Die Arbeitsvermittler/innen „leben“ vornehmlich in der horizontalen Kooperation der Teams mit im Allgemeinen einer wöchentlichen Teamsitzung und dem Regeln der gegenseitigen Vertretungen. In der Vertikalen geht alle Kommunikation über die Teamleitung. In der Hauptsache geht es dabei um Instruktionen von „oben“ – was ist neu, was soll wie gemacht werden, welche Instrumente können eingesetzt werden, welche finanziellen Mittel sind da usw. – in der Nebensache geht es auch um Rückmeldungen nach „oben“, dies aber ist in der Beobachtung der Arbeitsvermittler/innen eher selten.

„Wie immer …“ kommt das neue Programm, das politisch „draußen“ lange angekündigt war, im Alltag der Vermittlung „drinnen“ plötzlich und ohne große Vorbereitung an. Auch die Bürgerarbeit – das neue Modellprojekt des Bundes – bekommen die Arbeitsvermittler/innen unvermittelt und „automatisch“ zugeteilt – alle Arbeitsvermittler/innen sollen sich an dem Modellversuch beteiligen und aus ihrem Bestand an Kund/innen die Geeigneten in das Projekt vermitteln. Ab Mitte 2010 bis zum 1. 03. 2011 sollen sie in der ersten Zuteilung

15 Die Angaben des Jahresberichts des Jobcenters unterscheiden sich teilweise von unseren konkret vor Ort ermittelten Zahlen. Das liegt zum einen daran, dass sich sie Besetzungszahlen immer wieder mal ändern, weil Maßnahmeteilnehmer/innen ausscheiden, zum anderen entspricht dies auch der „allgemeinen Unschärfe“ in der Außendarstellung.

16 Auch hier unterscheiden sich die von uns ermittelten Anteile von den veröffentlichten Zahlen des Jobcenters (Stand 2011), vgl. hierzu Kapitel 2.

von 400 Einsatzplätzen jede/r ca. 5 Kund/innen in die „Beschäftigungsphase“ bringen. Nach den Vorgaben des Projekts heißt das, dreimal so viele, ca. 10 – 15, in die „Aktivierungsphase“ aufzunehmen. In der zweiten Zuteilung 2011 sind noch einmal 123 beantragte Plätze zu besetzen. Das Arbeitsprogramm 2013 des Jobcenter Dortmund verzeichnet insgesamt 500 Plätze für Bürgerarbeit mit einer Besetzungsquote von 97 % und einer Abbruchquote von 5,6 %, im monatlichen Verlauf: 354 besetzte Plätze im August 2011, ansteigend bis 487 im September 2012. Verzeichnet werden hier auch „weitere 28 Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen des Programms BIWAQ Quartiersarbeit[17] zu gleichen Bedingungen wie in der Bürgerarbeit“.

Die ständigen Änderungen bei Instrumenten und Verfahren können in der Arbeitsvermittlung nicht qualifiziert verarbeitet werden. Chronischer Stress und eine Zunahme von Bearbeitungsfehlern sind die Folge und verunsichern die Beschäftigten tief. Angst um den Arbeitsplatz (bei den Befristeten) und seine Qualität (bei den Festangestellten) grassiert seit Anbeginn von Hartz IV und hat aktuell neuen Nährstoff, da „aufgrund der großen Erfolge der Arbeitsmarktpolitik ein großflächiger Abbau von Arbeitsplätzen“ angekündigt ist. Im Sommer 2012 gab die Bundesagentur für Arbeit ihre Planungen für einen Arbeitsplatzabbau von 17.000 bis 2016 wegen der „guten Arbeitsmarktlage“ bekannt. Vor diesem Hintergrund sollen bundesweit auch 1.700 Stellen bei den Jobcentern eingespart werden.[18]

Die Aktivierungsphase – „Wir mussten diese Liste vollkriegen“

Die sechsmonatige Aktivierungsphase bereitet den Arbeitsvermittler/innen die größten Probleme in der Bearbeitung – das Unvorbereitet sein, die Auswahl der zu aktivierenden Kund/innen aus „ihrem“ Bestand, die vorgeschriebene Dichte der monatlichen Kontakte zu den Kund/innen in der Aktivierungsphase und die generell fehlenden Möglichkeiten, in Arbeit zu vermitteln. Die Jahresbilanz 2011 des Jobcenters Dortmund weist ohne detaillierten Nachweis als Erfolg aus: In Dortmund wurden 1.352 Teilnehmer/innen aktiviert, 108 davon konnten während der Aktivierungsphase in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden.

Spezifische Vorgaben für die Art und Weise des „Aktivierens“ gibt es kaum, jede/r Arbeitsvermittler/in sucht sich eigene Ansätze und Wege und darf das offenbar auch tun. Eine Einarbeitung findet nicht statt – *„wir haben nur 'ne Handlungsanweisung bekommen“*. Mit dieser generell überfordernden Situation werden die bereits länger beschäftigten Arbeitsvermittler/innen naturgemäß besser fertig, da sie die immer ähnliche Prozedur überhasteter Einführung eines neuen Instruments und fehlender Informationen bereits mehrfach erlebt und „bestanden“ haben.

Die Rahmenbedingungen für die Bürgerarbeit: Freiwilligkeit, max. drei Jahre Laufzeit (Projektende 31.12.2014), kranken- und rentenversichert, TVöD-ähnlich, angebotene Arbeitsplätze etc. sind den Arbeitsvermittler/innen nur grob bekannt – sonst *„war das meiste so wie bei den Ein-Euro-Jobs“*. Genaueres muss in der Vermittlung offenbar nicht gewusst werden. Die letztlich mit Bürgerarbeiter/innen abgeschlossenen Verträge erhalten die Arbeitsvermittler/innen bei normalem Verlauf der Maßnahme nicht.

Die einstellenden Träger – die Fachstelle für Arbeitsgelegenheiten (50.7) für die Stadt und die private Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme (GFA) – und in der zweiten Welle auch weitere gemeinnützige und private Träger wählen aus denen, die ihnen im Anschluss an die Aktivierungsphase als Bürgerarbeiter/innen angeboten werden, noch aus. *„Die haben da ziemlich ausgesiebt (...) Das finde ich so nicht richtig.“* Die Träger konnten ablehnen und bekamen dann einen oder mehr neue Vorschläge – *„Die haben sich die Rosinen 'rausgepickt“*.

Sind die Kund/innen in die Beschäftigungsphase vermittelt und als Bürgerarbeiter/innen an ihren Einsatzplätzen, sind die Arbeitsvermittler/innen in der Hauptsache aus dem Prozess herausgenommen. Es sei

17 ESF-Bundesprogramm BIWAQ II – „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“, 01.01.2011 bis 31.10.2014.

18 Vgl. hierzu die Hannoversche Allgemeine Zeitung, 27.06.2012, http://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Uebersicht/Jobcenter-protestiert-gegen-Stellenabbau, und Zeit online vom 6.9.2012 zu einer Meldung der dpa, http://www.zeit.de/wirtschaft/2012-09/agentur-fuer-arbeit-stellenabbau/komplettansicht.

denn, Bürgerarbeiter/innen sind als Aufstocker/innen leistungsberechtigt, dann bleiben sie für die Vermittlung weiterhin Kund/innen, allerdings mit deutlich abgesenktem Arbeitsaufwand: *„Erstmal sind die weg.“*

Draußen werden die Bürgerarbeiter/innen beim Träger der Maßnahme einem/einer Jobcoach/in und in der Einsatzstelle einem/r Anleiter/in zugeordnet. Zu ihnen haben die Arbeitsvermittler/innen keine ihre Arbeitssituation oder die der Bürgerarbeiter/innen betreffenden Verbindungen – *„ich hab‘ noch keinen gesehen.“*

– Hinter dem Schreibtisch …

Die Arbeitsvermittlung im Bereich Langzeitarbeitsloser ist ein „weibliches Feld“. Männer sind erst in den Leitungsebenen wieder stärker vertreten. Die Arbeitsvermittler/innen müssen anders als bei der Arbeitsagentur mindestens einen Berufsabschluss mitbringen, aber viele verfügen auch über einen Hochschulabschluss. Eingearbeitet wurden sie über diverse Kurse und vor allem durch das fortlaufende *„training on the job“* kontinuierlicher Änderungen. Sie sind zwar Teams zugeordnet, aber im Gegenüber mit ihren Kund/innen und dem zugeteilten Bestand an 200 – 400 Kund/innen bleiben sie Einzelkämpfer/innen. Auch sie richten sich mit noch so schwierigen Bedingungen ein – man erwartet von ihnen keine großen Erfolge, weder das Jobcenter noch die Kund/innen. Vielmehr führt man Routinen zur „Verwaltung von Arbeitslosigkeit“ durch: Kontaktdichte nach Profilkategorien (Marktprofil, Aktivierungsprofil, Förderprofil, Stabilisierungsprofil und Unterstützungsprofil); Abschließen von Eingliederungsvereinbarungen, die meist nichts bedeuten; zur Kenntnis Nehmen und Verbuchen von Abgängen, wenn es doch einmal jemand geschafft hat, Arbeit zu finden; und eben das Vermitteln von Programmbeschäftigung wie Arbeitsgelegenheiten oder die Bürgerarbeit.

Die in Bürgerarbeit zu vermittelnden und die dafür zu aktivierenden Kund/innen sind ein relativ kleiner Teil des Bestands (etwa 2,5 – 5 %), trotzdem bedeutet das Aktivieren in den dafür vorgesehenen beiden Phasen – 4. Quartal 2010 und 1. Quartal 2011 in der ersten Zuteilung und 1. Halbjahr 2012 in der zweiten Zuteilung – für die Arbeitsvermittler/innen erhebliche Arbeitsverdichtungen. Es ist offenbar so, dass sie sich stillschweigend Ausgleich über eine Ausdünnung der Kontakte zu den übrigen Kund/innen verschaffen. Einen Kampf um angemessene Ausweitung und Besetzung der Stellen in der Arbeitsvermittlung führen sie nicht.

Nach mehreren Jahren Tätigkeit unter Überlast scheint die Arbeitsvermittler/innen nichts mehr „aus der Ruhe“ zu bringen – für sie kommen und gehen die Programme und bleiben die Menschen: *„Ich kenne Menschen, die kenne ich seit 2005. Die begrüße ich mit Handschlag auf dem Gang.“* Anders stellt sich die Frage für neue Mitarbeiter/innen oder umgesetzte Kolleg/innen, die die ständige Überforderung aus unzureichender Informiertheit, Überlastung und sozialer Konfrontation erst noch zu verarbeiten haben.

Disziplinierungen und Sanktionierungen werden nach Jahren beruflicher Tätigkeit in der Regel nicht als fester Auftrag nach Katalog gesehen: *„Also ich denke, man kann‘s einfach so oder so machen. (…) Es gibt Sachen, die muss man den Leuten nur verklickern. Und das funktioniert meistens ganz gut.“* Die Neuen müssen auch an dieser Schnittstelle eine „Haltung“ erst noch entwickeln.

– Methoden

In der alltäglichen Arbeitsüberlastung werden vor allem diejenigen zur Aktivierung ausgewählt, bei denen das vergleichsweise leicht zu sein scheint (z. B. mehrfach „erfolgreich“ in Arbeitsgelegenheiten oder auch in der Entgeltvariante etc. gewesene Kund/innen). Andererseits aktivieren die Arbeitsvermittler/innen nicht so ohne weiteres „marktnahe“ Kund/innen aus den „Förderprofilen“ – *„das sind normalerweise Leute mit Berufsausbildung oder die man in eine Umschulung schicken will oder irgendwie sowas. Und die aktivier‘ ich nicht für eine Bürgerarbeit: drei Jahre mit 30 Stunden …“*

In der Praxis bedeutete „Aktivierung“, die Kandidat/innen für Bürgerarbeit über 6 Monate monatlich einzuladen, wenn möglich Vermittlungsvorschläge zu unterbreiten und zu ihren Bewerbungsbemühungen zu befragen. Es konnten im Rahmen der Aktivierung auch Ein-Euro-Jobs angeboten werden. Zu Beginn und am Ende der Aktivierungsphase wurde für die interne „Vorschlagsliste“ ein „Bewerbungsbogen“ ausgefüllt. Die von uns befragten Bürgerarbeiter/innen berichteten in zwei Fällen über das Angebot eines Ein-Euro-Jobs, zweimal wurden Bewerbungstrainings angeboten und dazu einmal eine Verpflichtung auf 15 – 20 Bewerbungen ausgesprochen. In einem Fall gab es zunächst den

Versuch, in 400 Euro-Jobs zu vermitteln (2010), in zwei Fällen ging es lediglich um verstärkte Eigenbemühungen und in zwei weiteren Fällen wurden außer den monatlichen Vorsprachen keine weiteren Anforderungen gestellt. Weiterbildungen wurden nicht angeboten.

Die Unkenntnis der Arbeitsvermittler/innen über die Ausgestaltung des Programms ist groß. Im Detail fehlen in der Regel genauere Kenntnisse zu den Vertragsbedingungen der Beschäftigung in der Bürgerarbeit – was die Arbeitsvermittler/innen selbst kaum bemerken, weil die in die Bürgerarbeit zu vermittelnden Kund/innen sie meist nicht viel fragen.[19] Verträge und Tätigkeiten, Vergütungen und Eingruppierungen und die innewohnenden Probleme, Fragen und Widersprüche bleiben den Arbeitsvermittler/innen so eher nebensächlich. Sie sehen das Vermitteln als ihren Job. Was danach im 1. Arbeitsmarkt oder in der Programmbeschäftigung passiert, liegt jenseits ihres Arbeitshorizonts.

Eine verstetigte Zusammenarbeit mit den Trägern der Beschäftigungsmaßnahmen, mit den Jobcoaches und mit den Anleiter/innen existiert nicht. Rückmeldungen über Verläufe der Bürgerarbeit gibt es durch die in VerBIS „abzuheftenden" Förderpläne oder beim vorzeitigen Abbruch der Maßnahme.

– Umgehen mit „unmöglichen Anforderungen"

Die Arbeitsvermittler/innen mit bereits längerer Betriebserfahrung haben sich am Arbeitsplatz „Vermittlung" mit seinen unmöglichen Anforderungen eingelebt und ihre Bewältigungsstrategien routinisiert. *„Also ich bräuchte mehr Zeit …"* – Stresssituationen, die vor allem aus immer neuen Programmen sowie aus Technik- (EDV-Umstellungen) und Organisationsproblemen (Unterbesetzungen, Personalwechsel) entstehen, werden selbständig durch Verschieben anstehender Arbeiten aufgelöst – *„dann kippen andere Sachen hinten rüber."* Konditioniert wird dieses „Hinten rüber kippen" durch die systemischen Vorgaben. So bilden die Kund/innenprofile eine Folge von „größter Marktnähe" zu „größter Marktferne" ab: Marktprofil (*„die wären eigentlich sofort vermittelbar, wenn es Arbeitsplätze gäbe"*), Aktivierungsprofil (*„da braucht es vielleicht nur einen Anstoß"*), Förderprofil (*„die sind eigentlich gut, könnten eine kleine Qualifikation oder Umschulung gebrauchen"*), Entwicklungsprofil (*„ist so auf der Grenze, da sind Probleme in der Familie, mit Schulden oder die Sprache …"*), Stabilisierungsprofil (*„da setz ich Leute drauf, die gerade mal einen Abkacker haben, aber eigentlich wieder fit werden könnten"*) und Unterstützungsprofil (*„die man eigentlich so gar nicht mehr loskriegt auf den ersten Arbeitsmarkt"*). Mit zunehmender Marktferne nimmt nicht nur die vorgeschriebene Kontaktdichte ab, sondern auch das mögliche Fördervolumen.

Kundenkontaktkonzept Dortmund		Kontaktdichte*
Wachsende Marktnähe ↑	Marktprofil	monatlich
	Aktivierungsprofil	alle 3 bis 6 Monate
	Förderprofil	
Wachsende Marktferne ↓	Entwicklungsprofil	alle 6 Monate bis jährlich
	Stabilisierungsprofil	
	Unterstützungsprofil	

* die Arbeitsvermittler/innen können hiervon auch abweichen und im Einzelfall eine individuell zugewiesene Kontaktdichte, d. h. eine Wiedervorlagefrist einstellen.

Die Zufriedenheit

Das Programm Bürgerarbeit wird generell als *„gute Sache"* eingeordnet, jedenfalls besser als der Versuch mit den Arbeitsgelegenheiten. In der Sicht der Arbeitsvermittler/innen wird die Bürgerarbeit gut angenommen – von den Arbeitslosen selbst wie auch draußen von den Einsatzstellen. Die Anerkennung über Arbeit sei wichtig. Die Bürgerarbeit sei in der Öffentlichkeit sehr gut angekommen.

Die Unruhe im Haus wird jedoch als belastend empfunden. Es gab wegen der erfolgreichen Klagen auf Entfristung eine Zeitlang keine Einstellungen mehr, aber ständig Umbesetzungen an den Arbeitsplätzen, insofern

19 Aus Sicht ein/er Bürgerarbeiter/in waren die Informationsdefizite ein dauerndes Ärgernis. So wurde zwar mitgeteilt, dass man einen dreijährigen Arbeitsvertrag bekäme und es das Ziel der Maßnahme sei, hinterher einen festen Job im Arbeitsmarkt zu finden. Dazu hätte man bezahlten Urlaub und sechs Wochen Lohnfortzahlung im Krankheitsfall: *„(…) jetzt hat man wenigstens das Normale, wie jeder Arbeitnehmer auch (…). Und das war ja vorher, beim „Ein-Euro-Fünfzig-Job" nicht der Fall."* Die Vergütung war lange völlig unklar: *„(…) das stand in der Zeitung. Das wusste keiner so genau. Das mussten wir alles aus der Zeitung erfahren. Und auch, bis wir wussten, was wir an Netto raushatten, da hat uns keiner (…) weder die „ARGE" auf Anfrage noch (…). Das ist ja das, was mich geärgert hat. (…) Ich muss ja ergänzendes „Hartz 4" beantragen (…)."*

also auch „neue“ Kolleg/innen, aber *„so langsam geht einem das ordentlich auf den Senkel (...) diese ganze Hin- und Herschieberei.“*

Die Hauptprobleme – *„gerade diese dicken Punkte: Kein Geld, keine Leute, diese (...) Eingliederungstitel, die werden immer mehr gekürzt“* – sind keine Konfliktpunkte im Betrieb, etwa gegenüber der Geschäftsführung: *„Also ich denke, gerade in den Fragen sitzen wir in einem Boot. Klar.“* Die älteren Arbeitsvermittler/innen scheinen jedoch versöhnt und zufrieden mit der Arbeitssituation – wirkliche Konfliktsituationen werden kaum beschrieben, weder solche im Team und im Haus, noch solche mit Kund/innen – *„... Andere haben sowas. (...) ich hab da gar nicht solche Probleme mit den Leuten.“*

3.5 Die Organisation Dritter Arbeit als „soziale Beschäftigung“

Programmbeschäftigung entwickelt sich zusehends als konstitutiver Bestandteil des Beschäftigungssystems. Allerorten wird ein „sozialer“ zumeist „öffentlicher Beschäftigungssektor“ eingefordert, um soziale Inklusion aller zu ermöglichen und Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die einen verbinden damit die Aussicht auf soziale Teilhabe und andere suchen Wege produktiver Integration von Armut insbesondere in die öffentliche Daseinsvorsorge. Dieser weite Spannungsbogen verweist auf die Brisanz des Themas und die Bedeutung für eine neoliberale Ausgestaltung des Sozialen im Verhältnis von (noch) zwei Dritteln der Gesellschaft[20] zum unteren Drittel bis hin zu dem guten Fünftel der Armen. Beobachtet man die gesellschaftlichen Debatten, zeichnet sich eine Verschiebung des gesellschaftlichen Konsens‘ dahin gehend ab, Armut müsse nicht mehr bekämpft oder gar abgeschafft, sondern nur noch lebbar gestaltet werden.

Das letzte Modellprojekt, die Bürgerarbeit, im Vorfeld zur Neugestaltung der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ im SGB II[21] sollte ausloten, wie weit das Lohnniveau bei Entgeltmaßnahmen abgesenkt werden kann, um in dieser Lesart „Anreize“ für die Aufnahme einer Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt bei den Maßnahmeteilnehmer/innen zu stärken und gleichzeitig Kosten zu senken. Dazu wurde die sozialpädagogische Begleitung in Form der Jobcoaches für Entgeltmaßnahmen institutionalisiert. Bislang war dies nur bei Arbeitsgelegenheiten Standard. Galten Arbeitsgelegenheiten bisher als „arbeitsmarktfern“ und Entgeltmaßnahmen als „arbeitsmarktnah“, lässt sich mit der Bürgerarbeit eine deutliche Konvergenz feststellen. Die Entgeltmaßnahmen werden im buchstäblichen Sinn „entwertet“, finanziell weniger attraktiv gestaltet und zugleich unter sozialpädagogische „Aufsicht“ gestellt. Allerdings bietet die Bürgerarbeit mit drei Jahren die bisher längste Maßnahmedauer an.

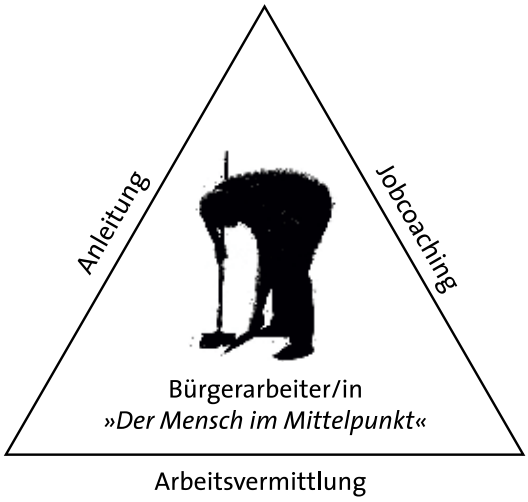
Für die Verfassung von Programmbeschäftigung hat sich offenkundig das Modell des „sozialrechtlichen Dreiecks“ durchgesetzt. Damit ist eine deutliche Abkehr vom 1. Arbeitsmarkt markiert und die Blaupause zur Einbettung von Programmbeschäftigung zum soziokulturellen Existenzminimum in das gesellschaftliche Beschäftigungssystem beschrieben. Das Feld des 3. Arbeitsmarkts implementiert am oberen Ende bei den Entgeltvarianten zwar zukünftig noch einige Elemente wie die Kranken- und Rentenversicherungspflicht – vorrangig, um später Kosten bei der Grundsicherung im Alter zu sparen – bleibt aber in der Rahmung durch sozialrechtliche Fixierungen befangen. Allerdings wurde die für Arbeitsgelegenheiten übliche Möglichkeit der Abberufung einer/s Teilnehmer/in aus der Maßnahme aufgegeben, da die Beschäftigung auf einem privatrechtlichen Vertrag gründet.

20 Das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) beschreibt die Einkommensverteilung in Deutschland auf der Basis des SOEP für das untere Drittel der Gesellschaft mit 15,6 % „Arme“ und 16,4 % „einkommensschwache Mitte“ = 32,3 % der Gesamtbevölkerung (Stand 2009), vgl. S. 5, IW (2012): Wer ist die gesellschaftliche Mitte? Pressestatement (Tabellenanhang) vom 27.08.2012. Davon unterschieden wird „die Mitte“ im engeren Sinn. Das bedarfsgewichtete Nettoeinkommen pro Kopf beträgt für diese Gruppe durchschnittlich 1.756 Euro und für die „einkommensschwache Mitte“ 1.128 Euro, für „Arme“ hingegen nur 710 Euro monatlich (Stand 2009).

21 Vgl. SGB II – Instrumentenreform, April 2012

Die Einhegung der Bürgerarbeiter/innen

Der/die Bürgerarbeiter/in hat es regelmäßig mit drei „Instanzen" zu tun, wobei die Arbeitsvermittlung nach der sechsmonatigen „Aktivierung" nur bei Abbruch der Maßnahme und gegebenenfalls darauf folgenden Sanktionen bei Wiederaufleben des ALG II-Bezugs in Erscheinung tritt. Einige Arbeitsvermittler/innen laden die Bürgerarbeiter/innen auch während der Beschäftigungsphase regelmäßig jedes halbe Jahr zum



Abschluss einer neuen Eingliederungsvereinbarung ein, während andere auf diese Prozedur verzichten. Die mit Einführung der „Hartz-Gesetzgebung" 2005 verbundene Ausdehnung der Zumutbarkeit auf jede nicht-sittenwidrige und oberhalb des Lohnwuchers[22] bezahlte Arbeit hat die individuellen Handlungsspielräume von ALG II-Abhängigen für eine intrinsisch[23] motivierte Lebensgestaltungsverantwortung pulverisiert. Durch die Auflösung der Zumutbarkeitskriterien in alleinig gesundheitliche und geistig/fachliche Aspekte können die eigenen Interessen kaum noch artikuliert werden. Es zählen die Zielvorgaben des Jobcenters, die Verwaltungslogik und die Bedürfnisse der Einsatzstellen. Verwaltungshandeln bestimmt, was zu geschehen hat. Die Handlungsfähigkeit wurde damit nicht nur am 1. Arbeitsmarkt, sondern auch im Maßnahmealltag weitgehend paralysiert. Die Ausgangslage „alles ist zumutbar" erzeugt ein ganz eigenes „Lock in-Syndrom" – die Objektivierung als Gegenstand von Verwaltungshandeln.

Immerhin gibt es, anders als bei privaten Trägern wie der Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme (GFA), im Feld kommunaler Programmbeschäftigung noch „Konfliktbearbeitung". Die Jobcoaches versuchen die Bürgerarbeiter/innen in der Maßnahme zu halten. Eine hohe Fluktuation der Maßnahmeteilnehmer/innen würde sich negativ auf die Aufgabenerledigung in den Einsatzstellen auswirken und erzeugt andererseits einen erheblichen Aufwand in der Bearbeitung von Personalangelegenheiten. Probleme gehen allerdings letztlich immer zu Lasten der Bürgerarbeiter/innen. Nur ihnen gegenüber gibt es Sanktionsinstrumente. Die Anleiter/innen können durch Meldungen an die Fachstelle für Arbeitsgelegenheiten (50.7) und die Jobcoaches Sanktionen auslösen, die Jobcoaches können in Form von „Ermahnungen" sanktionieren und die Arbeitsvermittler/innen nach vorzeitiger schuldhafter Beendigung der Maßnahme Leistungskürzungen beim ALG II veranlassen.

Arrangement der Arbeitsorganisation

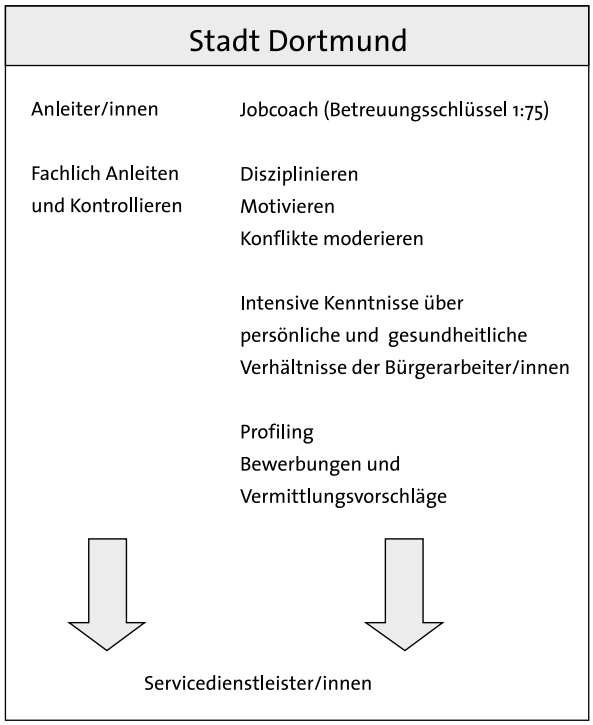
Zum gegenwärtigen Stand des Modellprojektes „Bürgerarbeit" lässt sich eine Entwicklung der „Taylorisierung" von Information und Arbeitsaufgaben, aber auch der Anleitung beobachten. Die Jobcoaches bei der Stadt bearbeiten vor allem die Seite sozialen Verhaltens und sozialer Handlungsfähigkeit im Kontext der Einsatzstellen. Die Anleiter/innen ziehen sich zumeist auf die fachliche und arbeitsorganisatorische Anleitung zurück und geben Konflikte gerne an die Fachstelle für Arbeitsgelegenheiten (50.7) und die Jobcoaches ab.[24] Die Verdoppelung der Anleitung verweist einerseits

22 Lohnwucher beschreibt ein auffälliges Missverhältnis zwischen Leistung (die erbrachte Arbeit) und Gegenleistung (das gezahlte Entgelt). Nach Bundesarbeitsgericht (BAG) liegt „Lohnwucher" regelmäßig vor, wenn die „(...) *Arbeitsvergütung nicht einmal 2/3 eines in der betreffenden Branche und Wirtschaftsregion üblicherweise gezahlten Lohnes* erreicht", (Urteil des BAG, 22.04.2009 – 5 AZR 436/08, NZA 2009, 837). Ein besonders grobes Missverhältnis liegt vor, wenn der „(...) Wert einer Arbeitsleistung (mindestens) doppelt so hoch, wie der Wert der Gegenleistung", das gezahlte Entgelt ist. (Urteil des BAG, 16.05.2012 – 5 AZR 268/11).

23 „intrinsisch" meint hier inneres, ureigenes persönliches Anliegen.

24 *„(...) Das ist das, was fehlt: dass die Anleiter eigentlich nicht ausgebildet sind. Das sind vielfach Handwerker, die ihren Job gut machen, aber wenn es darum geht, Menschen zu führen (...). Die wünschen sich auch Unterstützung. Aber die gibt die Stadt irgendwie nicht, (...)*

auf Defizite in der Personalführung im Bereich des einfachen Dienstes, andererseits entstehen daraus neue Unsicherheiten bei den Bürgerarbeiter/innen hinsichtlich des Umgehens mit verschiedenen „Vorgesetzten“ und deren unterschiedlichen Rollen. Hieraus erwächst



ein hoher Anpassungsdruck, ständig muss man sich als Bürgerarbeiter/in erklären, Position beziehen, womöglich Zusagen machen u. ä. m. Wird beispielsweise geklagt, dass die Anforderungen zu hoch seien, wird den Bürgerarbeiter/innen eher zugeredet, die „Chance der Bürgerarbeit“ wahrzunehmen, statt den Problemen auf den Grund zu gehen und gegebenenfalls das Arbeitspensum den Möglichkeiten anzupassen. Dafür gibt es intensive Bemühungen, die Menschen geeignet zuzurichten. Einen Sonderfall stellt der Bereich der Quartierskümmer/innen dar. Hier fällt die Aufgabe des Jobcoachings und der Anleitung aufgrund des besonderen Aufgabenzuschnitts der Quartierskümmerer/innen zusammen. Diese arbeiten faktisch selbständig im Außendienst und sind nicht in tägliche Arbeitsabläufe von regulär Beschäftigten eingebunden. Anders als beim mit einem ähnlichen Aufgabengebiet befassten und vom Ordnungsamt eingesetzten Service- und Präsenzdienst wird mit den Quartierskümmer/innen „auf Vertrauensbasis“ gearbeitet, d. h. sie kommen ihren Aufgaben selbständig nach und werden nicht „überwacht“. Erst bei Beschwerden von außen wird reagiert. Dadurch und durch einem auf Fairness gerichteten Umgang ist die Arbeitszufriedenheit sehr hoch.

Gleichzeitig fehlt es den Bürgerarbeiter/innen jedoch an elementaren Informationen zu ihrem Status im Betrieb und zu ihren Rechten und Anrechten als Mitarbeiter/innen. Sie werden nur bruchstückhaft über die ihnen zustehenden Ansprüche wie z. B. Aufstockungsleistungen oder Arbeitgeberleistungen aufgeklärt. Es gibt keine Informationen über die Möglichkeiten des kommunalen Jobtickets[25]. Die Anrechte auf Weiterbildung werden nicht thematisiert. Teilweise enthalten ihnen Einsatzstellen auch für sie geltende Arbeitgeberleistungen wie Berufskleidung vor, zumindest so lange sie nicht sicher sind, ob der- oder diejenige auch bleiben wird. Da den Bürgerarbeiter/innen in der Regel eng abgegrenzte „Arbeitspäckchen“ zugeteilt werden, bleibt den meisten der von uns Befragten der Einblick in größere betriebliche Zusammenhänge über das unmittelbare Arbeitsfeld hinaus verschlossen.

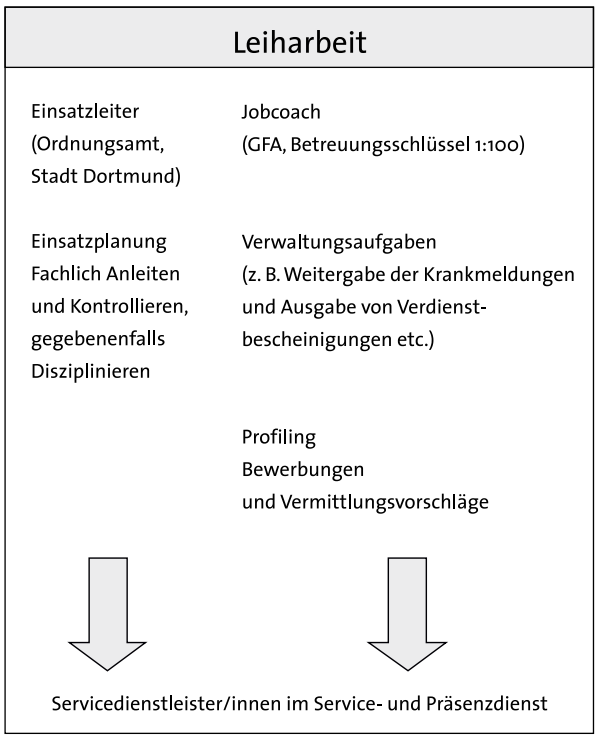
Beim Service- und Präsenzdienst greift die Stadt auf Leiharbeit zurück. Die Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme (GFA) ist Arbeitgeberin und verleiht die Bürgerarbeiter/innen an die Stadt Dortmund. Die Einsatzstelle ist das Ordnungsamt, Dienststelle Bornstraße 124. Die Stadt Dortmund stützt sich hierzu auf eine Vereinbarung mit der Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme, die schon zu Zeiten der Ein-Euro-Jobs geschlossen wurde.

Der Jobcoach ist wie bei der Stadt bei der Arbeitgeberin, der Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme (GFA), beschäftigt. Arbeitsplanung und Anleitung

die bekommen diese Qualifizierung nicht. [Das] fänden wir [z. B.] ganz wichtig: Jeder, der Menschen führt, sollte auch ein bisschen know-how an die Hand kriegen.“ (Jobcoaching)

25 Seit Januar 2013 können die Bürgerarbeiter/innen, soweit sie Aufstocker/innen sind, wieder ein rund um die Uhr gültiges Sozialticket des VRR für 29,90 Euro im Monat in Anspruch nehmen, welches deutlich günstiger ist als das kommunale Jobticket mit rund 46 Euro (Stand 2011) für das Dortmunder Stadtgebiet.

obliegen der kommunalen Einsatzstelle. Die Stadt stellt die Arbeitskleidung und die Diensthandys. Die Einführungskurse in Erster Hilfe, das Deeskalationstraining



sowie zum Aufgabenbereich im Service- und Präsenzdienst und zum Ordnungsrecht gehörende Bildungselemente wurden hingegen von der Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme (GFA) durchgeführt bzw. organisiert.

Den Bürgerarbeiter/innen ist weder die Aufgabenteilung zwischen Ordnungsamt und Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme wirklich klar, noch dass sie sich in einer Leiharbeitssituation befinden. Es bestehen die gleichen Informationsdefizite wie bei den kommunal beschäftigten Bürgerarbeiter/innen zu ihrem Status im Betrieb und zu ihren Rechten und Anrechten als Beschäftigte. Der Jobcoach kommt jeweils zu Schichtbeginn, informiert sich bei der Einsatzleitung und wickelt Verwaltungsaufgaben ab bzw. gibt Termine für Einzelgespräche aus. Die Einsatzleitung kümmert sich um Einsatzplanung und -durchführung sowie die „Abrechnung" der gemeldeten Verstöße im ruhenden Verkehr.

Die Einsatzstelle tritt den Bürgerarbeiter/innen im Arbeitsalltag faktisch als Arbeitgeber gegenüber. Die Einsatzleiter üben die Vorgesetztenfunktion aus und der Jobcoach bleibt im Hintergrund. Er vermittelt auch nicht bei Konflikten, sondern leitet Vorgänge an die Personalabteilung der Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme (GFA) weiter. So wird auch nicht klar, welche Aussagen im Konfliktfall gelten – die der kommunalen Einsatzleitung oder die der Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme. So kann es geschehen, dass ein Problem in der Einsatzstelle einvernehmlich gelöst wird und gleichzeitig die Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme eine Abmahnung verschickt. Solche „Dopplereffekte" treten insbesondere bei Abstimmungsproblemen zwischen Einsatzleitung und Jobcoach auf.

Die Einsatzleitung des Ordnungsamtes versucht mit hohem Überwachungsdruck, die „Disziplin" der selbständig in ihrem Einsatzgebiet arbeitenden Streifen aufrechtzuerhalten. Ständig müssen die Bürgerarbeiter/innen damit rechnen, dass die Einsatzleitung ihre Routen abfährt und sie bei einer Kaffeepause oder im Winter beim Aufwärmen bzw. im Gespräch mit anderen, z. B. Kolleg/innen anderer Dienste, angetroffen werden. Die „Anleitung" besteht darin, dass vor Schichtbeginn darauf hingewiesen wird, dass man wieder unerlaubte Pausen u. ä. festgestellt habe, oder dass ein Bürgerarbeiter in der U-Bahn mit Kaugummi Blasen produziert und sich damit unangemessen benommen habe usw. Seit einigen Monaten müssen daher die Barette auch in Bus und Bahn getragen werden, damit man die Bürgerarbeiter/innen besser auf Distanz erkennen könne.

Fremdführung statt Emanzipation

Im Zuge der Entwicklung und Ausdehnung von Programmbeschäftigung ist im Laufe der Zeit die Notwendigkeit autoritärer, konkret pädagogisch paternalistischer Führung[26] immer deutlicher geworden. Im Unterschied zum 1. Arbeitsmarkt mit seinen ständig wachsenden Anforderungen einer selbstgesteuerten Aufgabenerfüllung, wird mit der Bürgerarbeit jetzt auch in Entgeltmaßnahmen eine ausgedehnte „Fremdführung" praktiziert. Die Maßnahmeteilnehmer/innen

26 paternalistisch meint hier autoritär bevormundend.

gelten als „defizitär“ bzw. „problembehaftet“ und müssten daher sowohl während der Maßnahme als auch mit Blick auf die weitere Suche nach Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt engmaschig begleitet werden. Auf diese Weise wird ein umfassender sozialer Anpassungsdruck erzeugt. Die Erziehung der Arbeitskräfte im Feld der Programmbeschäftigung zielt auch nicht länger auf das Angleichen der fachlichen Qualifikationen – im Rahmen der Bürgerarbeit sind keine Qualifikationsangebote mehr vorgesehen[27] –, sondern auf das Zurichten zu freundlicher Dienstfertigkeit und auf das Vermeiden jeden Problems. Die Fremdführung wird anders als die im 1. Arbeitsmarkt verbreitete Kontextsteuerung[28] personalisiert. Die drei Instanzen werden durch persönliche Ansprechpartner/innen: den/die Arbeitsvermittler/in, den/die Jobcoach/in und den/die Anleiter/in in der Einsatzstelle repräsentiert. Direkte soziale Kontrolle ersetzt die Leistungsanreize existenzsichernder Lohnarbeit. Ein wichtiger Teil personalisierter Fremdführung sind weitreichende Kenntnisse zu privaten oder gesundheitlichen Hintergründen bis hin zu abweichenden, insbesondere polizeilich auffälligen Verhaltensweisen. Mit der Ankündigung „passgenauer Hilfe“ werden die Bürgerarbeiter/innen im Zuge des „Profilings“ aufgefordert, private und hochsensible Daten preiszugeben, die sie einem Arbeitgeber nicht mitzuteilen hätten. So werden gezielt solche Sachverhalte thematisiert und dokumentiert, die im 1. Arbeitsmarkt nur zur Sprache kommen würden, wenn daraus Ansprüche erwachsen (z. B. Schwerbehinderungen – über Krankheiten informiert man den Arbeitgeber eher nicht). Diese Kenntnisse kommen vor allem in der Durchführung der Maßnahme und der Förderberichterstattung an das Jobcenter zum Tragen. So versucht man im Rahmen der „individuellen Förderung“, die Maßnahmeteilnehmer/innen zu einer als gesundheitsstabilisierend angesehenen privaten Lebensführung zu veranlassen. Der betriebliche Arbeitsschutz und die damit verbundenen Kosten sind allerdings weniger im Blick. Anders als bei regulär im Öffentlichen Dienst Beschäftigten findet keine der Beschäftigungsphase vorlaufende Untersuchung zur gesundheitlichen Eignung für die vorgesehenen Aufgaben statt. Dies hat ganz konkrete Folgen: bei zwei der befragten Bürgerarbeiter/innen war das Sehvermögen deutlich eingeschränkt. Dennoch wurde von der Einsatzstelle nicht darauf bestanden, dass bei der Arbeit eine Brille (oder andere Sehhilfe) getragen wird bzw. der/die Bürgerarbeiter/in konnte die Kosten von ca. 150 bis 200 Euro für eine ständig zu tragende Brille nicht aufbringen. Die „individuelle Förderung“ greift zudem in solchen elementaren Bereichen wie persönlicher Hilfe, wenn z. B. die Lese- und Schreibkompetenzen nicht ausreichen, zu kurz und bleibt trotz Anfrage oft aus.

Die mit der Beschäftigungsmaßnahme versprochene Stärkung individueller Handlungsfähigkeit und gesellschaftliche Integration erweist sich als janusköpfig. So liegt eine feine, aber umso wirksamere Unterscheidung zwischen 1. Arbeitsmarkt und regulärer Lohnarbeit und dem 3. Arbeitsmarkt und Programmbeschäftigung darin, dass im Rahmen des ersteren soziale Teilhabe durch soziale Rechte gewährt und bei letzterem zivile Teilnahme durch bürgerschaftliche Pflichten auferlegt wird.[29] Diese Unterscheidung markiert zugleich die Grenze sozialer Respektabilität. Daher wundert es nicht, dass der Blick von Arbeitsvermittler/innen, Jobcoaches und Anleiter/innen auf die Bürgerarbeiter/innen einer „von oben“ ist. Sie selbst sind auf der „richtigen Seite“ – alle Befragten waren unbefristet im öffentlichen Dienst beschäftigt. Zusammen mit den teilweise ganz erheblichen Einkommensdifferenzen bis hin zu großen Unterschieden im Ausbildungsniveau

27 trotz des antizipierten und vielfach bereits beklagten wachsenden „Fachkräftemangels“.

28 „Kontextsteuerung“ gehört zum Katalog neoliberaler Managementtechniken und bezeichnet betriebliche Führung mittels z. B. Zielvereinbarungen. Diese Zielvereinbarungen werden in jeder Ebene bezogen auf das Gesamtziel des Betriebsergebnisses hinunter bis zum/zur einzelnen Mitarbeiter/in konkretisiert und so jede/r an ihrem/seinem Arbeitsplatz individuell nachvollzieh- und kontrollierbar verantwortlich gemacht. Die Ausgestaltung der Zielerreichung bleibt weitgehend den Mitarbeiter/innen „überlassen“.

29 „(...) Strukturen also, die auf personenabhängigen Aspekten, wie Dankbarkeit, Respekt und Loyalität aufruhen, nicht auf generalisierbaren personen-unabhängigen Rechtsverbindlichkeiten“, vgl. S. 194, Fabian Kessl (2005). Er verweist im Weiteren darauf, dass diese Verschiebungen in der bio-politischen Normalisierung, der historisch spezifischen Form sozialer gesellschaftlicher Integration neue Willkürlichkeiten produziert: man versucht den Menschen „(...) nahezubringen, dass sie Verantwortung für ihr Tun auf der Basis der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen übernehmen. Gefragt wird weniger nach dem Grad der für sie erreichbaren sozialen Teilhabe (soziale Rechte), sondern nach dem Grad ihrer zivilen Teilnahme (bürgerschaftliche Pflichten)“, vgl. S. 194, 195, Fabian Kessl (2005): Der Gebrauch der eigenen Kräfte.

zeigt sich eine deutliche soziale Distanz – man lebt in verschiedenen Welten. Diese Positionierung im sozialen Raum legt geradezu naturwüchsig pädagogischen Paternalismus nahe. Unausgesprochen bleibt, dass die „soziale Distanz" ein systemisch und individuell immer wieder neu hergestelltes soziales Verhältnis ist. Die in der Figur des/der Bürgerarbeiter/in verdichteten biographischen Erfahrungen sind eine Geschichte zumeist von Beginn an schlechtester Chancen und dauernder Benachteiligungen.

Die öffentlich behauptete soziale Teilhabe und das emanzipatorische Versprechen durch Programmbeschäftigung bleiben in Befähigung und Erhaltung der sozialen Funktionalität innerhalb des bestehenden Rahmens hängen. Die Entfernung vom 1. Arbeitsmarkt wird so eher größer als kleiner. Denn die Handlungsfähigkeit kann zwar auf der interpersonalen Ebene durch Erweiterung von Kommunikationskompetenzen gestärkt werden und knüpft dazu an tradierte Strategien armer Menschen an, auf dem Wege direkten Kontakts informell Unterstützung zu mobilisieren. Es werden jedoch auch Tendenzen zur Wiederbelebung direkter Patronage gestützt. Die neoliberale Ausgestaltung des gesellschaftlichen Sozialen befördert die Rücknahme universalistischer Rechte und rechtsverbindlicher Verfahren zugunsten interpersonaler Vertrauensbeziehungen und „guter Gemeinschaft" mit der öffentlichen oder privaten Almosen „gebenden Hand". Diese in die Konzeptualisierung von Programmbeschäftigung bereits eingebaute und mit der Bürgerarbeit weiter verstärkte Verschiebung lässt die sozialarbeiterischen Anstrengungen, „von unten" emanzipatorische Impulse zu setzen, ins Leere laufen – man richtet sich als Bürgerarbeiter/in, auch als Arbeitsvermittler/in, als Jobcoach/in und als Anleiter/in mit den aktuellen Gegebenheiten ein.

Fazit

Soziale Integration wird heute zuvorderst als „soziale Normverdeutlichung" gedacht – ein von fremdbestimmter Erwerbsarbeit strukturierter Alltag mit mehr oder weniger großen Freiräumen gilt als „Glück" und unterscheidet von den „Überflüssigen". Sich Einrichten mit den Gegebenheiten wird eher diskreditiert, aber zugleich als Selbstbeschränkung auf die zugestandenen insbesondere materiellen Möglichkeiten gefordert. Auf der einen Seite der Grenzziehung von „drinnen und draußen" inszenieren sich die helfenden „Guten" und „Wohlmeinenden" – man sanktioniert eher nicht, man überredet, mit dem Erreichten zufrieden zu sein. Mehr sei nicht drin. Die Bürgerarbeiter/innen sollen es „den Gebenden recht machen" – alle (die Bundesregierung und die EU, das Bundesverwaltungsamt, die Stadt, das Jobcenter und die ausführenden Anleiter/innen, Jobcoaches und Arbeitsvermittler/innen) wären zufrieden, wenn die Maßnahmen gut „durchlaufen" und am Ende ein paar der Bürgerarbeiter/innen in den 1. Arbeitsmarkt vermittelt würden. Niemand würde einen Misserfolg konstatieren, sondern mehr vom selben, d. h. mehr Programmbeschäftigung fordern. Derlei Alternativlosigkeiten sind seit Margaret Thatcher eine viel praktizierte „Übung". Doch die Ambivalenzen lassen sich offenbar nicht auflösen. Das wenige Geld – faktisch zum Sozialhilfesatz zzgl. des unzureichenden Erwerbstätigenfreibetrags zu arbeiten – bietet den Bürgerarbeiter/innen fortgesetzt Anlass, sich daran zu reiben. Die Wahrnehmung des Abstands zu den regulär Beschäftigten ist zunehmend schärfer geworden und wirkt auf die Dauer demotivierend.

Die aktivierungspädagogischen Strategien zur Erziehung der Arbeitskräfte im Rahmen von Programmbeschäftigung erweisen sich bis hierher als historisch spezifische Form, Normalisierungsprozesse, d. h. die soziale Funktionalität der Bürgerarbeiter/innen und damit die gewünschte soziale Integration in das Vorhandene zu organisieren, und über Subjektivierungsweisen, d. h. über akzeptierende Verinnerlichung der untergeordneten sozialen Position als „Bürgerarbeiter/innen" zu steuern. Hierin kommt der „tiefen Kontrolle" eine wichtige Rolle zu – nur wenn die persönlichen Verhältnisse im Detail bekannt sind, können die individuell verorteten Defizite, z. B. Schulden oder Krankheit, als entscheidende Hindernisse für die begehrte gleichberechtigte Teilhabe im 1. Arbeitsmarkt identifiziert und am „Subjekt", dem einzelnen Menschen, unter Anleitung von „Führungspersonen" bearbeitet werden. Die strukturellen Voraussetzungen bleiben in dieser Perspektive systematisch ausgeblendet: *„Und dann stellen wir fest, im Gespräch, dass wir ja gar nicht so weit auseinander liegen. Die finden teilweise Dinge blöde, ich find' die auch blöde. [Z. B.] (...) eine Gruppe fängt an, und da krakeelen zwei. Krakeelen richtig. Die lass' ich dann erst mal krakeelen. Und am Ende heb' ich beide Hände hoch und sag': 'so isses'. So ist es wirklich. Dann gucken wir uns erst immer an und lassen das so stehen. Und dann ist ja die Frage: Was machen wir mit*

dem: ‘So isses’? Also, wenn es so ist, können wir weiter wütend sein [oder] können wir das nutzen, die Wut?“[30]

Im folgenden Kapitel wenden wir uns daher den strukturellen Bedingungen und Verschiebungen im lokalen Beschäftigungssystem zu und konzentrieren uns auf den öffentlichen Dienst. So wie der öffentliche Dienst vormals als Vorreiter für „gute Arbeit“ des 1. Arbeitsmarkts galt und Maßstäbe für Gleichstellung und Anti-Diskriminierung setzte, so zeichnet sich beim sozial genannten 3. Arbeitsmarkt eine Entwicklung mit umgekehrten Vorzeichen ab. Wir beleuchten die strukturellen Rahmungen Dritter Arbeit und versuchen qualitative Verschiebungen und Engführungen einer Leistungsdifferenzierung „nach unten“ herauszuarbeiten.

30 Beschreibung aus dem Jobcoaching

4 Bürgerarbeit als strategisches Projekt – die Geburt der „Minderleister“

Wir wollen (...) pro Jahr 1,5 Prozent unserer Personalkosten reduzieren und durch Fremdfinanzierungen unseres Personals den Haushalt entlasten.“
(OB Ullrich Sierau bei der Vorstellung der „Arbeitsmarktstrategie 2015“ am 03.03.2011)[1]

Das formulierte Ziel für die Arbeitsmarktstrategie 2015 von Politik und Verwaltung in Dortmund war 2010/2011 ein doppeltes: *„Wir wollen bis zum Jahre 2015 die Arbeitslosigkeit in Dortmund von derzeit 13,2 Prozent auf unter zehn Prozent (...) reduzieren“* und *„pro Jahr 1,5 Prozent unserer Personalkosten reduzieren und durch Fremdfinanzierungen unseres Personals den Haushalt entlasten.“* In dieser Strategie wurde dem von der Bundesregierung ausgeschriebenen Modellprojekt „Bürgerarbeit“ eine tragende Rolle zugedacht. Ob die Ziele erreichbar waren und erreicht werden, kann zurzeit noch nicht geprüft und beantwortet werden.

Was die Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung anbetrifft, so ist bisher wenig Bewegung zu beobachten – für den Beispielmonat Juni entwickelten sich die örtlichen Quoten wie folgt

- 2010: Arbeitslosenquote 13,1 % und Unterbeschäftigungsquote 16,6 %,
- 2011: Arbeitslosenquote 12,7 % und Unterbeschäftigungsquote 16,7 %,
- 2012: Arbeitslosenquote 13,0 % und Unterbeschäftigungsquote 16,3 %.[2]

Die Arbeitslosigkeit verharrt bis hierhin auf hohem Niveau, die angezielte 10 ist nicht in Sicht.

Was die Senkung der Personalaufwendungen anbetrifft, so ist hier bisher ebenfalls wenig Bewegung zu beobachten, ein grobes Indiz kann die Entwicklung der Stellenpläne[3] und die der Personalaufwendungen[4] insgesamt sein:

- 2010: Insgesamt 6.245 vzv. Stellen und Personalaufwendungen insg. 330 Mill. €,
- 2011: Insgesamt 6.220 vzv. Stellen und Personalaufwendungen insg. 340 Mill. €,
- 2012: Insgesamt 6.279 vzv. Stellen und Personalaufwendungen insg. 338 Mill. €.

1 Vgl. http://www.dortmund.de/de/leben_in_dortmund/nachrichtenportal/nachricht.jsp?nid=120869 (Stand April 2013)
2 Nach Bundesagentur für Arbeit, Statistik nach Regionen, 2010 bis 2013
3 Stadt Dortmund, Haushaltspläne 2010 bis 2013, jeweils Anlage 1, Stellenpläne, Beamte und Angestellte
4 Stadt Dortmund, Ausgewählte Eckdaten aus den Haushaltsplänen 2010 bis 2013

Die Stellenplanung verharrt bis hierhin auf etwa gleichbleibendem Niveau – die angezielte Stellenreduktion und insbesondere die Kostensenkung um 1,5 % in 2011 und um 2 % in den folgenden Jahren ist nicht in Sicht.

Angesichts des offensichtlichen Stillstands in beiden Zielbereichen stellt sich die Frage, ob die formulierten Ziele überhaupt erreicht werden sollten oder ob ihr offensives und öffentliches Benennen selbst der taktische Auftrag an die „Arbeitsmarktstrategie 2015" ist. Damit konnte nach außen – in die lokale Politik und in die politische Öffentlichkeit – und nach innen – in die Organisation kommunaler Verwaltung und in die Mitbestimmungsstrukturen – ein Signal gesetzt werden, das den Ernst der ökonomischen Lage der Kommune hervorzuheben und die unternehmerisch betriebswirtschaftlichen Gegenmaßnahmen als alternativlos darzustellen geeignet war. Üblicherweise sind dies nach außen – gegenüber den Bürger/innen – Leistungsminderungen und Gebührenerhöhungen und nach innen – gegenüber den Beschäftigten – das Durchsetzen von Arbeitsverdichtungen und Leistungssteigerungen.

Zwei Anmerkungen des OB zur „Arbeitsmarktstrategie 2015" ließen besonders aufhorchen: *„Mit der Bürgerarbeit fördern wir Arbeit (...)"* und *„wir wollen durch Fremdfinanzierungen unseres Personals den Haushalt entlasten."* Der Oberbürgermeister war hier sehr freimütig – bei der Einrichtung von Einsatzplätzen für Bürgerarbeit ging es der lokalen Politik um Arbeitsplätze, an denen „unser Personal" wirklich und richtig arbeiten soll und zwar von außen, vom Europäischen Sozialfonds und vom Bundeshaushalt finanziert – eine Art *Public-Public-Partnership*, die den Haushalt entlasten soll.

In den folgenden Abschnitten gehen wir den Wirkungen der Bürgerarbeit im Betrieb Stadtverwaltung nach und versuchen, den Prozess der Integration in Arbeitsprozess und Arbeitsbeziehungen in der Perspektive der Bürgerarbeiter/innen und auf der strukturellen Ebene auszuleuchten.

4.1 Bürgerarbeit – begrenztes Glück ohne Ausstieg

„Ich habe Glück"
Ein Beispiel für zahllose Medienberichte:
WAZ Dinslaken 17.09.2012[5]

„Ich muss ja ergänzendes „Hartz 4" beantragen, und das ist so eine umständliche Geschichte, ich weiß nicht, ob ich das ausführen soll. Aber das ist das, was mich am meisten geärgert hat bei der ganzen Geschichte. (...) Weil ich hätt' lieber die 13. Gehaltszulage bekommen und hätte dann auf die Antragstellerei verzichtet. Das wär' mir lieber gewesen. (...) ich würde praktisch das gleiche von vorneherein kriegen, als dass ich mir das irgendwo noch holen muss."[6]

Das Ablösen der Praxis der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung durch Bürgerarbeit bessert materiell einiges bei deutlicher Verschlechterung gegenüber der Entgeltvariante und der Jobperspektive, ändert aber nichts an den Grundsätzen, denen die Menschen in ‚Maßnahmen' unterliegen:

- Sie gehören weiterhin nicht ‚richtig' dazu,
- zumeist bleiben sie als Aufstocker/innen in Hartz IV,
- ihre Tätigkeit bleibt im Charakter von Hilfstätigkeiten,
- ein Ausstieg aus eigener Kraft bleibt ihnen zumeist verwehrt,
- die Stigmatisierung als Minderleister/in verfestigt sich.

Viele sind dennoch froh, für drei Jahre etwas zu haben, sonst bliebe ihnen nur das Jobcenter als „verlässliche Quelle" der Existenzsicherung. *„(...) man fühlt sich nicht mehr ganz so – „aso..." sag' ich jetzt mal. Weil immer nur 'Hartz IV' ist ja auch blöd. Aber ich hab' ja immer schon*

5 http://www.derwesten.de/staedte/nachrichten-aus-dinslaken-huenxe-und-voerde/ich-habe-glueck-id7108336.html (Stand April 2013)
6 Alle wörtlichen Passagen in diesem Abschnitt aus Interviews mit Bürgerarbeiter/innen 2011/2012

gearbeitet und immer meinen Teil dabei gekriegt. Immer ergänzende Sozialhilfe, weil ich als Mutter, alleinerziehend mit Kindern, nie so viel verdient hab‘, dass es für uns alle (...) gereicht [hätte].“

Die Bürgerarbeiter/innen sind mittlerweile als „Servicedienstleister/innen“ im betrieblichen Umfeld angekommen und eingearbeitet. Doch im zweiten Interview macht sich deutliche Desillusionierung breit. Wurde bereits im ersten Interview im Sommer 2011 das nicht existenzsichernde Entgelt kritisiert, ist den befragten Bürgerarbeiter/innen nach ungefähr einem Jahr klar, dass es für sie weder bei der Stadt noch bei der Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme (GFA) oder in der Wohlfahrtspflege eine Anschlussbeschäftigung geben wird. Zwei Drittel hegten anfangs noch die vage Hoffnung, übernommen zu werden.[7] Die türkischen Migrant/innen haben jede Erwartung, eine bezahlte Arbeit in Deutschland zu finden, aufgegeben. Mit dem Entgelt können die meisten gerade so leben. Doch die Verweigerung der Anerkennung, sei es durch den Ausschluss von tariflichen Leistungen (Jahressonderzahlung) oder durch das Versagen der Fahrtkosten zur Einsatzstelle tun weh.

„Wissen Sie, wenn das Amt mir nicht so viel abziehen würde, wär‘ ich ja damit zufrieden (...) Wobei ich mich ärger‘. Ich krieg‘ hier natürlich auch noch „Hartz IV“ (...) und ich kriege nicht einen Cent Fahrgeld. (...) das regt mich auf. Wissen Sie, wenn ich das seh‘, kann ich besser einen 400 Euro Job machen, davon darfst Du 180 Euro behalten. (...) wenn Du jetzt'n 400 Euro Job machst, für die Leute bleibt dasselbe über (...) wie für mich. Außer dass die ihr Ticketgeld dabei haben und ich nicht. Ich könnte eigentlich einen „400 Euro-Job“ machen und müsste (...) weniger arbeiten (...), bin (...) vielleicht zwei Stunden irgendwo und hab‘ dasselbe Geld (...) wie jetzt. Das macht mich ja so'n bisschen ... .“[8]

„Also ich freu‘ mich heute noch, dass ich die Stelle habe. Natürlich auch mit kleinen Nachteilen bei der ganzen Aktion. Der Verdienst, das ist natürlich (...) es sind 850 Euro netto. Sag‘ ich mal ganz offen (...). Da bleibt nicht soo viel übrig: Minimal mehr als ALG II. (...) Bei dem kleinen Verdienst. Das Gehalt bezahlt ja nicht die Stadt Dortmund. Kommt ja nichts von der Stadt Dortmund. (...) bezahlen tut's der europäische Sozialfonds und das Land. Und da könnte die Stadt wenigstens hergehen und sagen: (...) die Fahrt zur Arbeit, die übernehmen wir.“

„Ich hab‘ zigmal schon wieder [vor]gesprochen. (...) Und ich hab‘ auch alle mit mir, die die Arbeit [durch] führen, jeden hab‘ ich einzeln angesprochen. Ich hab‘ gesagt: „Lasst uns mal zusammen (...) vor dem Chef stehen, und dann sprechen [wir] darüber, also dass wir [ein] Ticket bekommen können. Die müssen [uns] doch geben – das Ticket.“ Zudem ist das Entgelt nicht ausreichend. *„Absolut nicht. Was wir kriegen, bezahlen wir schon [in] zwei Wochen zurück. Also mit dem Strafzettel und so. [Dafür] hätte man [uns] wenigstens ein [Monats]ticket schenken sollen. (...) Also, das ist wirklich, die ziehen die Leute so zusammen (...) bis zum letzten Tropfen Blut (...). Für diese Arbeit: Die bezahlen nicht, sondern die nehmen.“*[9]

Fast alle sehen für sich keine Zukunft auf dem Arbeitsmarkt. Man ist bescheiden geworden, größere Wünsche hat man nicht mehr und Pläne für die Zukunft werden kaum gemacht. Man nimmt die Dinge, wie sie kommen. Immer wieder wird der Wunsch einer späteren Übernahme bei der Stadt oder in der Wohlfahrtspflege als Ausweg genannt. Doch die Zahl der für sie überhaupt erreichbaren Stellen – in den Vergütungsgruppen E1 bis E5 – ist im aktuellen Stellenplan der Stadt für 2013 mit zusammen 835 vzv. Stellen (von 4.010 vzv. Stellen insgesamt)[10] viel niedriger als das Volumen der Programmbeschäftigung aus Bürgerarbeit (ca. 500), Jobperspektive und DOGELA (ca. 600 auslaufend), und Ein-Euro-Jobs (1.388, davon nur noch 4 in der Entgeltvariante).[11] Bei

7 Selbst wenn eine Übernahme bei der Stadt wie z. B. in der Verkehrsüberwachung für eine auf zwei Jahre befristete Beschäftigung gelungen war, so besteht mittlerweile auch hier aufgrund der Haushaltslage der Stadt keine Aussicht auf Weiterbeschäftigung mehr (Stand 02.2013).

8 Der Vergleich basiert auf 20 Stunden Teilzeit pro Woche gegenüber einem 400 Euro-Job mit täglich zwei Stunden Arbeitszeit.

9 Die Bürgerarbeiter/innen im Service- und Präsenzdienst haben Ordnungswidrigkeiten im ruhenden Verkehr aufzunehmen und veranlassen damit bußgeldbewehrte „Strafzettel“.

10 Vgl. Stadt Dortmund (2012), Haushaltsplan 2013, S. 1131, und eigene Berechnung

11 vgl. hierzu den Planungsstand für 2013, S. 9, Jobcenter Dortmund (2013), Jahresbilanz 2012

der GFA und in der Wohlfahrtpflege bestehen grundsätzlich keine Möglichkeiten der Übernahme.

Die Austauschbarkeit scheint eine Chiffre zu sein. Nach ihnen werden andere Programmbeschäftigte unter einem neuen Label ihre Plätze einnehmen. Die meisten müssen sich in Zukunft wieder in der Kunst des Wartens üben – zurzeit drei Jahre bis zur nächsten Entgeltmaßnahme.[12]

Die Integration in den Betrieb erweist sich als ambivalent. Wieder sind sie „unten" auf der niedrigsten Stufe angekommen. Ihnen werden in bestehenden Aufgabenfeldern wie Schule und Kita überwiegend gering geschätzte Tätigkeiten zugeteilt (Aufräumen, Fegen, Putzen, Spülen, Wäsche besorgen, Müll entsorgen etc.). Die betrieblichen Sozialkontakte beschränkten sich bei den meisten Befragten auf die Arbeitsabläufe. Nur in einem Fall gab es Unterstützung im Umgang mit dem Jobcenter.

Auch das Zwischenzeugnis für den ersten Förderbericht nach einem Jahr brachte trotz eines Lobs keine Ermutigung. Sie werden als „Hilfe der Hilfe" beschrieben und beurteilt. Den Erfordernissen des Arbeitsmarktes im Bereich der Helfer/innentätigkeiten könnten sie dennoch nicht gerecht werden. So wurde z. B. festgestellt, dass frau als Bürgerarbeiterin gut sei, aber eine Küchenhilfe deutlich mehr leisten müsse. *„Ich bin ja auch keine Küchenhilfe. Ich helfe nur so'n bisschen – bisschen mit (...). Also kochen tu ich nicht (...). Steht ja auch in meinen Noten. Also, soviel ist es nicht."*

Die Gestaltungsmöglichkeiten am Arbeitsplatz sind gering. Kleine Aufgaben können selbst organisiert werden. Soweit man in Arbeitsabläufe mit regulär Beschäftigten eingebunden ist, erledigen die Bürgerarbeiter/innen auf Anweisung Zuarbeiten. Die größten Freiräume zeigen sich bei denjenigen, die nicht eingebunden sind – Ordnungskräfte, Quartierskümmer/innen, Service- und Präsenzdienst und im Fahrdienst auf dem Hauptfriedhof. Hier arbeiten die Bürgerarbeiter/innen nicht gemeinsam mit regulär Beschäftigten und können daher Anforderungen und Tempo an ihren Möglichkeiten orientieren. Für die Bürgerarbeiter/innen mit besseren oder guten Bildungsvoraussetzungen sind Routine und Langeweile wie auch die sozialen Distanzen spürbarer. Es fehlt ihnen an Gesprächspartner/innen, mit denen sie sich „vernünftig" unterhalten können, und negativer sozialer Stress durch anstrengende Gruppenprozesse wird als Belastung beschrieben. *„Was nicht so prickelnd ist, ist einfach nur (...) z. B. sagen wir – mit Kollegen muss man ja auskommen. Das hat man ja überall, dass man nicht mit allen Kollegen gut auskommt. Das ist ja nix besonderes (...). (...) ich kenn' ja meine Kollegen. Ich weiß (...) wie anstrengend die sind."* Sie entwickeln daher Strategien, sich der Gruppe aus Bürgerarbeitskolleg/innen bei Bedarf zu entziehen, und suchen sich selber Arbeitsaufgaben, um unterausgelastete Tage „rumzukriegen". *„Entweder da im Büro ‚rumsitzen, gucken, dass man Spässchen hat. Oder halt, ich mach' dann meine Müllrunde – Ich geh' draußen spazieren, so einfach auch so im Außenbereich. Man kann auch die Leute anquatschen, man wird auch oft angequatscht von den Stammbesuchern und so. Hat immer 'n Schwätzchen zu halten (...)."*

Die Lebenszufriedenheit hat zugenommen. Auch wenn sie dem Jobcenter nicht wirklich entfliehen konnten. Alle Befragten hatten Anspruch auf Aufstockungsleistungen, aber ein Drittel hat diese nicht wahrgenommen! Rund 990 Euro einschließlich durchschnittlich 130 Euro Aufstockungsbetrag bedeutet eine spürbare Verbesserung gegenüber durchschnittlich 700 Euro ALG II im Monat (Stand 2012). Insbesondere Alleinstehende haben kleine finanzielle Handlungsspielräume für Anschaffungen oder können Reisen zu Freunden unternehmen. Diese Teilhabemöglichkeiten erhöhen die Zufriedenheit: *„Das ist ein Sahnestückchen."* Auch wenn das Geld knapp bleibt *„Was insgesamt zusammenkommt, bin ich zufrieden. Ich hab' mir das mal grob ausgerechnet. Man kann es ja nicht so genau ausrechnen. Es entspricht einem Bruttostundenlohn von über 10 Euro. Und den krieg' ich woanders nicht."* Wer allerdings Schulden abtragen muss, hat nach wie vor mit gravierenden Existenznöten zu kämpfen.

Dennoch beschreiben die Befragten eine Lohnlücke zu einem aus ihrer Sicht existenzsichernden Einkommen von rund 30 % beim Bruttoeinkommen, um angemessen

12 Seit April 2012 ist dies die „Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV)", SGB II, § 16e.

leben zu können. Die in den Interviews hierzu genannten 1.100 Euro netto entsprächen bei einer 30 Stundenwoche (75,95 %) der Vergütungsgruppe E6 (1.546 Euro AN-Brutto) in der Steuerklasse 1.[13] Erst mit der Lohngruppe E3 (998,78 Euro netto) würde bei Alleinstehenden kein Aufstockungsbetrag mehr anfallen. Die gezahlten Nettovergütungen von durchschnittlich 860 Euro bei der Stadt und 820 Euro bei der GFA liegen einschließlich des Aufstockungsbetrags an oder knapp über der Armutsgefährdungsschwelle (im Erhebungsjahr 2010 betrug diese für Alleinstehende 952,15 Euro[14]).

Der große Zugewinn ist die Planbarkeit des eigenen Lebens über die drei Jahre der Maßnahme und die Gewissheit, nur eine Beschäftigung annehmen zu müssen, die mehr bietet. Dazu kommt, wenn das Arbeitsklima gut ist, eine hohe soziale Zufriedenheit: *“Die sind ja alle froh, dass ich da bin. Die Chefin sagt immer: ‘Boah, was bin ich froh, dass die Frau (...) da ist.’ (...) Wie gesagt, ich hab‘ ein super Verhältnis zu allen hier. Keiner, der so aus der Reihe tanzt oder wo Du sagst, oh, mein Gott – gar nicht. Und das versuche ich in meinem Jobcenter zu erklären, dass sowas ganz selten ist, dass Du eine Arbeit hast, wo Du ‘ne nette Chefin hast, Deine Kollegen nett sind, wo Du 'ne Arbeit hast, wo Du nicht gleich umfällst, wenn Du nach Hause gehst. Wo alles so passt. Und dann kommen die und sagen: hier, drei Jahre und dann war's das. Das ärgert mich richtig. (...) Für mich ist das, was ich hier hab‘, so wirklich das Beste [an beruflichen Erfahrungen], was mir bis jetzt so passiert ist.“*

So richten sich alle so gut wie möglich in den Verhältnissen ein. Das persönliche Glück erscheint als Reflex der vorhandenen Möglichkeiten. Schließlich ist alles besser als „das Amt“; *„Das ist meine größte Angst, dass [ich] jetzt nach den drei Jahren (...) wieder Kunde beim ‘Jobcenter’ bin. Das möchte ich auf keinen Fall. Auf keinen Fall!“*

4.2 Bürgerarbeit – außertarifliche Hilfsarbeit ohne Aufstieg

„Die Beschäftigten der Bürgerarbeit erhalten nach Abstimmung mit dem Personalrat der Stadt Dortmund einen Bruttoverdienst in Höhe der Entgeltgruppe 1 TVöD“
(Aus: Interessensbekundung des Jobcenter Dortmund vom 20.5.2010)

Der TVöD[15] scheint ein vertracktes Ding zu sein. Einerseits wollen ihn alle haben, er signalisiert offenbar hohe Sicherheiten, gute Qualitäten und nachhaltige Perspektiven für die von ihm erfassten öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen und für die Beschäftigten, allerdings gibt es in zunehmendem Ausmaß auch Tariffluchten der öffentlichen Unternehmen. Andererseits scheint niemand so richtig zu wissen, und nicht wissen zu wollen, was er ist und was drinsteht. Dabei wäre es wichtig, um die Ansprüche und Regelungen bei vielen Fragen, Problemen und Auseinandersetzungen am Arbeitsplatz zu wissen. In unserer Studie zur Einführung und Durchführung von Bürgerarbeit in Dortmund haben wir unter den direkt Beteiligten – Vermittler/innen, Anleiter/innen, Jobcoaches und Bürgerarbeiter/innen – nur Menschen getroffen, auf die beide Formen solchen Umgangs mit dem „Tarifvertrag öffentlicher Dienst“ zutrafen: „... *Ist ne gute Sache*“ (Anleiter/in), aber auch: *„was habe ich davon ...“*(Bürgerarbeiter/in). Die meisten versicherten, sich aber nun informieren zu wollen. In den Folge-Interviews ein halbes Jahr später waren davon Spuren zu entdecken.

Der ungenaue Gebrauch des „TVöD“ bei der Implementierung des Projekts Bürgerarbeit hatte bereits in der Phase der Konzeptualisierung des Modellprojekts durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

13 Die Berechnungsgrundlage bezieht sich auf die 2012 gültigen Tariftabellen des TVöD.
14 Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC), Stand 2011, veröff. 04.04.2013 Quelle: www.destatis.de
15 Tarifvertrag öffentlicher Dienst, zuletzt durchgeschriebene Fassung des TVöD für den Bereich Verwaltung im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-V) in der Fassung vom 1. März 2012 und Entgelttabellen TVöD-VKA, zuletzt 2013a

(BMAS) begonnen – in seiner *Bekanntmachung des Interessenbekundungsverfahrens zur Durchführung des Modellprojekts „Bürgerarbeit“*[16] von 2010 kommt der Begriff gar nicht vor. Dem Qualitätssiegel soll offenbar mit dem geforderten „sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis bei Gemeinden, Städten oder Kreisen“ Genüge getan werden. Dem folgt noch 2011 das mit der Durchführung des Modellprojekts beauftragte Bundesverwaltungsamt (BVA) mit seinem *Leitfaden zur Bürgerarbeit (Beschäftigungsphase im Modellprojekt „Bürgerarbeit“)*[17] – auch hierin findet sich keine Erwähnung des TVöD, geschweige denn ein Bezug auf den TVöD als für das Modellprojekt maßstabsetzend. Allerdings gibt es bereits in dieser Phase eine Reihe von deutlichen Hinweisen darauf, dass die Zuwendung an die teilnehmenden Antragsteller in wichtigen Aspekten unterhalb der Setzungen des TVöD liegt. Wer wollte, konnte daraus eine Aufforderung an die Antragsteller und potenziellen Beschäftiger lesen, eine nach TVöD reguläre Vertragsgestaltung mit den Bürgerarbeiter/innen in eigener Verantwortung und aus eigenem Haushalt vorzunehmen. So wurden Bekanntmachung und Leitfaden von den Trägern aber nicht gelesen.

Die aus Mitteln des Bundes und der EU finanzierte Programmbeschäftigung im Modellversuch Bürgerarbeit gelangte auf diese Weise teils großflächig in den kommunalen Öffentlichen Dienst[18], genauer an seinen unteren Rand. Sie blieb aber in der Vertragsgestaltung explizit außerhalb seines Rahmentarifvertrags und seiner Entgelttarifsystematik. Erst die Interessensbekundung der JobCenter/ARGE Dortmund vom 20. Mai 2010 benutzt den Begriff „Vergütung während der Bürgerarbeit“ und bietet darin „einen Bruttoverdienst in Höhe der Entgeltgruppe 1 TVöD“ an.

Damit war das große Wort TVöD lokal in der Welt. In der Politik und in den Medien spielte der Verweis auf den TVöD die ihm zugedachte Rolle, das Modellprojekt vor Ort gegen mögliche Kritik abzusichern: Die Bürgerarbeiter/innen erhalten soziale Arbeit bei der Kommune oder bei den anderen gemeinnützig und im öffentlichen Interesse arbeitenden Trägern, sie werden auf drei Jahre sozialversicherungspflichtig eingestellt, viele von ihnen erhalten erstmals nach langer Zeit wieder „richtige Verträge“, es geht nach dem TVöD – Skepsis ist nicht angebracht! In solcher Propagierung des neuen Instruments für den sozialen Arbeitsmarkt, das zudem überwiegend von Dritten – BMAS und ESF – finanziert wird und Millionen Euro zusätzlich nach Dortmund transferiert, verboten sich in der Öffentlichkeit Fragen nach den Details dieser allgemein vorgegebenen Orientierung des Modellprojekts am TVöD. Die oben skizzierte Unsicherheit bei den unmittelbar an der Aktivierung und Durchführung Beteiligten könnte darauf verweisen, dass auch in den beteiligten Verwaltungen nicht nach Details gefragt wurde, jedenfalls nicht vertieft informiert wurde.

Der genauere Blick auf die Aktivierungsphase und die Durchführung des Modellprojekts in Dortmund zeigt allerdings, dass vom Regel- und Vertragswerk des TVöD nicht viel in die Arbeits- und Vertragswirklichkeit der Bürgerarbeiter/innen gelangt ist. Die wesentlichen Defizite sind:

Die Festlegung auf die Entgeltgruppe 1 TVöD: Sie erfolgt pauschal über alle unterschiedlichen Einsatzplätze hinweg und nicht auf der Grundlage einer sachgerechten Analyse der gestellten Aufgaben und geforderten Tätigkeiten an den verschiedenen Einsatzplätzen. Die Wiederentdeckung der Entgeltgruppe 1 als eine für die Einstellung benutzbare verdeutlicht, dass es sich hier nicht um ein Eingruppieren nach TVöD handelt, sondern um den Verzicht auf seine Anwendung. Ziel scheint eher das Anlagern einer untertariflichen Entlohnung am äußersten Rand der Systematik des TVöD zu sein.

Es handelt sich nicht um „Peanuts“. Ein Vergleich der fixen Vergütung von Bürgerarbeit mit einer tarifgerechten Vergütung in der „zugesagten“ Vergütungsgruppe E1, Stufe 2 (ohne Ansehen ihrer Sachgerechtigkeit) auf der Basis von 30 Stunden/Woche ergibt für das erste Halbjahr 2013 eine Differenz von Bürgerarbeit 1.114,45

16 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2010): Bekanntmachung vom 19. April 2010
17 Bundesverwaltungsamt (Hrsg.) (2011): Leitfaden zur Bürgerarbeit vom 18.07.2011
18 Die Teilnahme am Modellprojekt erfolgte höchst unterschiedlich. Die Stadt Dortmund engagierte sich außerordentlich hoch mit

Euro zu Tarifbezahlung 1.155 Euro in Höhe von rund 40 Euro monatlich. Ein Vergleich mit einer tarifgerecht ermittelten für Hausmeister/innen sachgerechten Eingruppierung in z. B. Tarifgruppe E3, Stufe 2 auf der Basis von 30 Stunden/Woche ergibt für das erste Halbjahr 2013 eine Differenz von Bürgerarbeit 1.114,45 Euro zu Tarifbezahlung 1.556 Euro in Höhe von 441 Euro monatlich.[19]

Das Festhalten an dieser so gefundenen Vergütung über die Laufzeit der Beschäftigung: Die Befristung der Bürgerarbeit auf maximal drei Jahre Beschäftigung im öffentlichen Dienst oder bei anderen Trägern kann nicht bedeuten, während dieser Zeit auf den Einstiegslohn – sei er nun sachgerecht oder nicht – fixiert und festgelegt zu sein und keine Chance zu haben, eine nächste Stufe in der Entgeltgruppe oder eine andere erreichen zu können. Tarifgerecht ist es vielmehr, dass Lohntarife kontinuierlich überprüft und zwischen den Tarifparteien neu vereinbart werden. Wer einzeln oder im Kollektiv daran nicht beteiligt ist, befindet sich außerhalb der Systematik des TVöD.

Das Einfrieren der Vergütung der Bürgerarbeit für drei Jahre – die maximale und offenbar auch übliche Befristung – bedeutet Einkommensverluste für die Bürgerarbeiter/innen und auf der anderen Seite „Einsparungen“ im gebeutelten Haushalt der Kommune. Das lässt sich pauschaliert für 2011 bis 2013 rechnen: Die Bürgerarbeiter/innen erhalten in 36 Monaten gleichbleibend 1.114,45 Euro = 40.120 Euro brutto – wären sie tatsächlich in E1 Stufe 2 eingruppiert und dementsprechend tariflich vergütet, erhielten sie in den 36 Monaten der Jahre 2011 bis 2013 insgesamt 40.695 Euro brutto über die Entwicklung der Entgelttarife, mithin 575 Euro mehr (ohne Berücksichtigung tariflich vereinbarter zusätzlicher Leistungen wie z. B. der Jahressonderzahlungen in Höhe von 90% eines gemittelten Monatsentgelts, hier ca. 3.009 Euro in diesen drei Jahren, und ohne das Wahrnehmen von tariflicher Höherstufung oder auch Höhergruppierung, die ausgeschlossen sind). Wären sie tatsächlich nach TVöD beschäftigt und für Hausmeister/innen sachgerecht – hier als Beispiel – in E3, Stufe 2 eingruppiert und dementsprechend tariflich vergütet, erhielten sie in diesem Zeitraum insgesamt 54. 821 Euro brutto, mithin 14.701 Euro mehr (wiederum ohne Berücksichtigung der Jahressonderzahlungen, hier ca. 4.100 Euro in den drei Jahren, und ohne Höherstufung oder Höhergruppierung).[20]

Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohne Arbeitslosenversicherung: Die Tätigkeiten der Bürgerarbeiter/innen werden offenbar nicht als Beschäftigung im Sinne des Arbeitsrechts eingestuft – nach Ende der in der Regel dreijährigen Befristung und gegebenenfalls der Rückkehr in die Erwerbslosigkeit erhalten die Bürgerarbeiter/innen nicht Arbeitslosengeld 1, sondern sie werden unmittelbar wieder auf Arbeitslosengeld 2 gesetzt. Dieses Verfahren verdeutlicht, welch niedrigen Stellenwert Bürgerarbeit in der Struktur der Beschäftigung und des sozialen Sicherungssystems hat – Erwerbsarbeit scheint sie gar nicht zu sein und die Einbindung in die Sozialversicherung gelingt nur auf abgesenktem Niveau – in der niedrigst denkbaren „Eingruppierung“ E1, Stufe 2 ohne Arbeitslosenversicherung.

Die ergänzenden Leistungen wie Jahressonderzahlung, betriebliche Altersversorgung, freie Tage aufgrund besonderer Belastungen oder Teilhabe an der betrieblichen Weiterbildung stehen als tariflich vereinbarte Leistungen allen Beschäftigten zu. Dies scheint aber für Bürgerarbeiter/innen durchgängig nicht der Fall zu sein – sie werden in aller Regel auch gar nicht auf die Möglichkeiten z. B. der Teilhabe an Weiterbildung im Betrieb aufmerksam gemacht. Offenbar legen die fehlenden Mittel für diesen Sektor es nahe, bei der Verteilung von Maßnahmen betrieblicher Weiterbildung zu Lasten der Neuen, ohnehin wieder Auszutauschenden zu entscheiden.

Der Einführung und Durchführung von Bürgerarbeit im Konzern Stadt Dortmund mangelt es an wichtigen Kriterien und Standards regulärer Beschäftigung.

Jede besondere Form der Beschäftigung in einem Betrieb soll der allgemein üblichen Form der Beschäftigung in

ca. 25 % aller Einsatzplätze in NRW – die Stadt Bochum dagegen verzichtete völlig auf eine Teilnahme.

19 Vgl. Entgelttabellen in http://oeffentlicher-dienst.info/tvoed/vka/a/2013/a/ und eigene Berechnung

20 Vgl. Entgelttabellen in http://oeffentlicher-dienst.info/tvoed/vka/a/2013/a/ und eigene Berechnungen

diesem Betrieb – hier der im Konzern Stadt – gleichen.[21] Dies hat auch bei den anderen – gemeinnützigen und privaten – Beschäftigern zu gelten. Bei der Bürgerarbeit in den verschiedenen Formen der Servicedienstleistungen (in Schule, KiTa u.a.m.) fehlen solche Merkmale einer arbeitsrechtlichen Rahmung im Betrieb – sie ist der regulären Arbeit gegenüber durchaus „unüblich" – eigentlich dürfte es sie für eine so bemerkenswert große Gruppe von Beschäftigten in einer Stadtverwaltung oder auch bei anderen großen Trägern in dieser Form gar nicht geben. Aus gutem Grund, denn das Verschleifen derart differenzierter Arbeits- und Vertragssituationen im Betrieb stürzt nicht nur die Beschäftigten in Konflikte und Stresssituationen, die geeignet sind, Spaltungen herzustellen und sie zu vertiefen, sondern greift implizit auch die Tarifstruktur selbst an.

Bürgerarbeit ist hier Hilfsarbeit an mehreren Abschnitten kommunaler Aufgabenerfüllung – in den wesentlichen Belangen das Gegenteil von TVöD-gemäßer oder auch nur TVöD–ähnlicher Vertragsgestaltung:

Ein Aufstieg innerhalb des Tarifsystems, wie er im TVöD als Regel vereinbart ist, oder gar über eine konkrete Höhergruppierung, etwa aufgrund der ausgeübten Tätigkeiten, ist im Rahmen des Modells ausgeschlossen; ein Ausstieg aus der nachgeordneten Hilfsarbeit am Einsatzplatz – aus der „Hilfe zur Hilfe" – in den 1. Arbeitsmarkt ist praktisch aussichtslos, vielmehr droht die maximal dreijährige Programmbeschäftigung in erneuter Arbeitslosigkeit zu enden und der/die Bürgerarbeiter/in sofort wieder in ALG II zu landen.

4.3 Bürgerarbeit – Verdrängung regulärer Beschäftigung

„Es werden ausschließlich zusätzliche und gemeinnützige kommunale Aufgaben beim Arbeitgeber Stadt Dortmund wahrgenommen, wodurch die Bürgerarbeit – im Wort eigenen Sinne – auch den Bürgern der Stadt Dortmund zugute kommt."
(Aus: Unterstützungsschreiben der lokalen Arbeitsmarktakteure vom Mai 2010)

Der Charakter der Tätigkeiten der Bürgerarbeiter/innen am Einsatzplatz

Bürgerarbeit ist in der Regel „Servicedienstleistung" – bedienende Tätigkeit, früher nannte man es Hilfsarbeit. Hilfsarbeiten hat es in allen Branchen gegeben und es gibt sie mehr oder weniger verdeckt weiterhin, sie waren und sind in Rahmentarifverträgen festgestellt, beschrieben und eingruppiert in die Lohn- und Gehaltsstruktur, in der Regel als unterste Lohngruppe.

Effektivitätssteigerung und Rationalisierung hatten jahrzehntelang die Beschäftigtenstruktur nicht nur, aber besonders im Bereich der einfachen Tätigkeiten angegriffen. In den Betrieben – gleich ob im produzierenden oder im verwaltenden Sektor – wurden Hilfstätigkeiten nach Möglichkeit strukturell eliminiert und den Facharbeiter/innen und mittleren Angestellten zusätzlich übertragen. Im Kontext zur gleichzeitig systematisch betriebenen Arbeitsverdichtung entstanden inzwischen unübersehbar gewordene Überforderungen, Stress und Fehlleistungen in Produktion und Verwaltung, zu schweigen von gesundheitlichen Problemen, insbesondere psychischen Erkrankungen[22]. In der Folge wuchsen einerseits ergebnisgefährdende Fehlzeiten im Betrieb[23] an und andererseits vergrößerte sich das Heer der „Herausgeworfenen".

Auch in der „Branche" öffentlicher Dienst – prinzipiell nicht anders als im privat organisierten Sektor, aber

21 Vgl. Michael Wiese in Kapitel 6
22 Vgl. z.B. DGB (Hrsg.) 2012: DGB-Index Gute Arbeit zu Stress am Arbeitsplatz und aktuell DGB (Hrsg.) (2013): Wachsender Psychostress, wenig Prävention – wie halten die Betriebe es.
23 Vgl. z.B. Barmer GEK (Hrsg.) (2012): Gesundheitsreport 2012 Nordrhein-Westfalen und DAK Gesundheit (Hrsg.) (2012): Gesundheitsreport 2012

anders als jener unmittelbar von „Politik“ überformt – sind originär die Tarifparteien mit der Entwicklung der Beschäftigtenstruktur befasst. Vor Ort – in den Kommunen und Kreisen – stehen die Ansprüche der Beschäftigten sowohl den offen unternehmerisch betrieblichen Logiken aus kurzsichtigem „Sparen“ durch Einnahmeerhöhungen, Aufgabenminderungen und Stellenreduktionen, als auch den häufig verdeckten politischen Logiken aus Standortsicherung und Privatisierung, Umverteilung und Produktion von Ungleichheit gegenüber. In ökonomisch schwierigen Zeiten ist die Versuchung zu Co-Management in dieser „Branche“ groß, insbesondere wenn politische Kämpfe – etwa um eine aufgabenangemessene Finanzierung der Kommunen und Kreise – nicht geführt werden.

In diesem Kontext spielt die notwendige Unterhaltung der erwerbslosen Herausgeworfenen durch die öffentliche Hand und die Möglichkeit einer Nutzung ihrer Potenziale für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben eine nahegelegte Rolle – eine strategische Option, die bereits seit längerem damit experimentiert, die Gewährung des soziokulturellen Existenzminimums gegen bedienende Tätigkeit zu stellen. Die in Produktion und Verwaltung vielfach verschwundene Hilfsarbeit kehrt zurück, allerdings in verändertem Rahmen – außerhalb der garantierten Vertrags- und Koalitionsfreiheit.

Das letzte Modellprojekt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales – die Bürgerarbeit generiert in Dortmund vor allem im öffentlichen und im gemeinnützigen sozialgewerblichen Sektor, bedienende Tätigkeiten und bezeichnet sie korrekt als „Servicedienstleistungen“. Das überkommene Konstrukt von Fordern und Fördern benennt „zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten“ als Kriterium für eine Aufnahme in das Modellprojekt.[24]

Zusätzlichkeit darf keine reguläre Beschäftigung verdrängen. Sie liegt nur dann vor, wenn die übertragenen Arbeiten keine Voraussetzung für das Erfüllen von Regelaufgaben von Beschäftigen oder Dritten sind. Zusätzliche Arbeiten dürfen nicht unverzichtbare Teile regelmäßiger betrieblicher Abläufe sein. Die bloße Verkürzung von z. B. Pflege- oder Reinigungsintervallen begründet keine Zusätzlichkeit.[25] Obliegenheiten wie laufende Instandsetzungsarbeiten, Unterhaltungs- und Verwaltungsarbeiten oder sonstige Arbeiten, die von der Sache her unaufschiebbar oder nach den allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen für eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung unerlässlich sind, erfüllen nicht das Kriterium der Zusätzlichkeit.[26] Soweit sich der Umfang zu leistender Arbeiten durch Programmbeschäftigung/Bürgerarbeit ändert, muss eine klare Abgrenzung möglich sein, z. B. durch Einrichten eines eigenständigen Projekts oder eines ganz anderen eigenständigen Aufgabenbereichs. Die bloße Unterstützung des bereits vorhandenen Personals reicht für die Begründung der Zusätzlichkeit nicht aus.[27]

Befunde am Einsatzplatz Schule – Hausmeisterei

Die den Bürgerarbeiter/innen für den Einsatzplatz Schule vorgelegten und so vereinbarten Stellenbeschreibungen der Bundesagentur/des Jobcenters sahen die folgenden Tätigkeiten vor:

- „Verschönerungsarbeiten am Inventar und an Spiel- und Aufenthaltsflächen
- Pflege der Außenanlagen
- Anlage und Pflege von Schulgärten, Biotopen und Teichen
- Kellerräume in Schulen umorganisieren und neu strukturieren
- durch die Präsenz Konflikte vermeiden oder gegebenenfalls schlichten
- Vermeidung von Beschädigungen
- Geräteausgabe für die nachmittägliche Nutzung, z.B. Tischtennisschläger und Bälle
- Ansprechpartner und Dienstleister für Besucher/innen.“

24 Vgl. BMAS (Hrsg.) 2010: Bekanntmachung Interessenbekundungsverfahren zur Durchführung von Modellprojekten „Bürgerarbeit“ vom 19. April 2010, Absatz 5.1 Gegenstand der Förderung
25 Vgl. FAQ des BVA zur Bürgerarbeit, Abschnitt Zusätzlichkeit
26 Vgl. 3.6.1.3 BVA-Leitfaden, Stand 24.09.2012
27 Vgl. 3.6.1.4 BVA-Leitfaden, Stand 24.09.2012

Die hier offenbar unter dem zwingenden Aspekt „Zusätzlichkeit“ festgelegten Tätigkeiten der Servicedienstleister/innen werden in dieser Form nicht realisiert – Bürgerarbeit ist vielmehr Arbeit mit hohem Gebrauchswert, die durch die Servicedienstleistung übernommene Tätigkeit wird regelmäßig dringend benötigt. Nach unseren Beobachtungen ist es im Grundsatz Hilfstätigkeit zum Ersatz für im kommunalen Stellenplan zu niedrig eingesetzte Arbeitsvolumen. Was der Stellenplan gegenüber den anwachsenden Aufgaben zunehmend zu wenig ausweist, wurde seit Beginn der „sozialen Beschäftigungsprogramme“ (wie z. B. „Arbeit statt Sozialhilfe“ und später den Ein-Euro-Jobs) durch sie notdürftig ergänzt und wird nunmehr mit Hilfe von Bürgerarbeit ähnlich unzureichend ausgefüllt.

Die Tätigkeiten dieser Liste finden sich am Einsatzplatz lediglich in den Positionen „Pflege der Außenanlagen“ und „Anlage und Pflege von Schulgärten ...“ mit zusammen ca. 1 Stunde = ca. 16,7 % der gesamten Tätigkeiten. Alle anderen empirisch vorfindlichen Arbeiten der Servicedienstleister/innen sind in der Stellen- und Tätigkeitsbeschreibung nicht aufgeführt, können also offenbar nicht als „zusätzliche Tätigkeiten“ bezeichnet werden, sondern sind notwendige und tariflich vereinbarte Hausmeister-Tätigkeiten im Umfang von ca. 5 Stunden täglich (25 Stunden wöchentlich) = 83,3% der 30-Stunden-Woche der Bürgerarbeiter/innen.

Die Liste der tarifvertraglich unter dem Aspekt „Notwendigkeit“ vereinbarten Arbeiten der Schulhausmeister/innen sieht die folgenden Tätigkeiten vor (nach TVöD NRW 2006): „... Der Schulhausmeister ist verpflichtet, die mit dem Schulbetrieb sowie mit der Benutzung der Räumlichkeiten für nichtschulische Zwecke üblicherweise zusammenhängenden Arbeiten zu verrichten... Einzelaufgaben (Richtlinien für eine Dienstanweisung für Schulhausmeister):

Tabelle 1: Schema der erfassten Tätigkeiten der Servicedienstleister/innen Schule (Hausmeisterei)

regelmäßig täglich anfallende Arbeiten		sonstig regelmäßig anfallende Arbeiten		unregelmäßig anfallende Arbeiten	
– Vor Unterrichtsbeginn Reinigen des Eingangsbereichs (Fegen) und des Außenbereichs (Einsammeln und Beseitigen von Laub, Ästen, Müll, Flaschen, Glas usw.), – Leeren der Mülleimer und Entsorgen, – im Winter Zugang von Schnee befreien, – Rundgang durch das Gelände und die Räume (Aufspüren und Melden von Schäden, Zerstörungen und Graffitis)	ca. 1,5Std. [25 %]	– Im Außenbereich Kontrollieren und Reinigen von Abflüssen, – Umräumen von Unterrichtsräumen, Möbelrücken und Umhängen von Tafeln, – Prüfen des Mobiliars in den Unterrichtsräumen auf Beschädigungen und ggf. Austauschen, – Warten von Schränken und Schlüsseln in und vor Unterrichtsräumen und ggf. Anmelden von Reparaturbedarf, – Kontrollieren von Türen, Fenstern und Rollläden auf Funktionalität und ggf. Anmelden von Reparaturbedarf, – Kontrollieren von Beleuchtungen und ggf. Austauschen von Röhren bzw. Birnen, – Kontrollieren von Heizungs- und Stromzählern.	umgerechnet ca. 1 Std. [16,7%]	– Einräumen und Einrichten der Aula für schulische und ggf. andere Veranstaltungen (Klausuren und Prüfungen) sowie grobes Säubern und Wiedereinräumen, ggf. großes Möbelrücken, – dgl. für andere Räume der Schule nachmittags, – dgl. für die Sporthalle, – Helfen bei Gartenarbeiten im Schulgarten, – In den Schulferien: Hilfe bei der Grundreinigung: Aus- und Einräumen des Mobiliars.	umgerechnet ca. 1 Std. [16,7 %]
– Wiederholendes Reinigen des Pausenbereichs nach den Pausen, – Pflegen des Grüns in Pausenhof und Schulgelände, während der Unterrichtszeit, jedoch außerhalb der Pausen	ca. 1 Std. [16,7 %]				
– Grobes Säubern von Hallen, Fluren und Klassenräumen (sofern sie nicht gerade benutzt werden) – Überprüfen der Toilettenanlagen und grobes Säubern – Überall Papier und Müll entsorgen. – Verteilen der Schulmilch auf die Klassen (im Grundschulbereich)	ca. 1,5 Std. [25 %]				

1 Tägliche und regelmäßige Reinigung der Schulgebäude & dreimal im Jahr Grundreinigung,
2 Sauberhaltung des Schulgrundstücks einschließlich der Außenanlagen,
3 Überwachen und Abnehmen von Reinigungsarbeiten durch Dritte,
4 Unverzügliches Beseitigen von Verunreinigungen, die den Schulbetrieb beeinträchtigen,
5 Öffnen und Schließen der Türen und Eingänge, ausreichendes Lüften,
6 Bedienen der Heizung und Annahme von Heizstoffen u.a.m.,
7 Kleinere Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten, Melden größerer Mängel,
8 Einrichten der Räume für Prüfungen, Wahlen u. a. besondere Veranstaltungen,
9 Annehmen, Verteilen und Geldannahme für Schulmilchgetränke,
10 Beseitigen von Schnee und Eis auf und vor dem Schulgrundstück,
11 Sorgen für ausreichende Beleuchtung des Grundstücks und der Schulgebäude
12 u.a.m. ...“

Diese Liste gleicht den empirisch vorfindlichen Servicedienstleistungen der Bürgerarbeiter/innen in der Schule in weiten Teilen. Insbesondere in den arbeitsintensiven Positionen 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10 wird Dienst geleistet. Ausnahmen stellen lediglich solche Tätigkeiten dar, die aus Gründen besonderer Verantwortlichkeiten dem/der Hausmeister/in vorbehalten bleiben, insbesondere in den beaufsichtigungs- und abrechnungsrelevanten, aber weniger zeitaufwendigen Positionen 3, 5, 6, 11. Welche Tätigkeiten im Einzelnen von der Servicedienstleistung übernommen werden, variiert je nach konkreter Absprache vor Ort und hängt von der Kooperationsfähigkeit der Beteiligten, ihren Interessen und Qualifikationen ab. Insgesamt bestätigt sich die Berechnung des Umfangs der Verlagerung von Hausmeistertätigkeiten auf die Bürgerarbeit. Vor Ort hat man wenig Illusionen: *„Deswegen haben die, denke ich mal, gesagt, her mit den Bürgerarbeitern. Dann ist immer für drei Jahre mindestens jemand da ...“* (Anleitung)

Befunde am Einsatzplatz Kindertagesstätte – Küche

Ein exemplarisch vergleichendes Erfassen der Tätigkeiten in der Servicedienstleistung durch Bürgerarbeit als Küchenhilfe in Kindertagesstätten beruht auf der vorgelegten und so vereinbarten Stellenbeschreibung der Bundesagentur/des Jobcenters, die folgende Tätigkeiten als „zusätzliche“ beschreibt:

„Mithilfe bei hauswirtschaftlichen Tätigkeiten, zum Beispiel Gemüse putzen und zubereiten, Vorratsschränke ordnen, kleine Zwischenmahlzeiten und Snacks vorbereiten (z. B. Obstsalat zusammen mit den Kindern anrichten), gemeinsames Backen mit den Kindern etc., Zusätzliche Erledigung von kleineren Einkäufen und Besorgungen, z.B. frische Lebensmittel auf dem Wochenmarkt.“[28]

„Grundsätzlich ist jede Kindertagesstätte mit einer funktionalen Küche ausgestattet. Die Teilnehmenden unterstützen die hauswirtschaftlichen Fachkräfte und Küchenhilfen. Durch den Einsatz der Kräfte kann das Angebot für gemeinsame hauswirtschaftliche Aktivitäten mit den Kindern erweitert werden.“

In der Untersuchung am Einsatzplatz ergaben sich die folgenden Tätigkeiten der Servicedienstleisterinnen, (siehe Tabelle 2).

Die empirisch vorfindlichen Tätigkeiten der Servicedienstleisterinnen stimmen mit der Stellenbeschreibung der Arbeitsagentur/des Jobcenters nur in der Position „Gemüse vorbereiten und putzen, Obst waschen, Salat vorbereiten und anrichten, Rohkost vorbereiten“ (ca. 1 Std. – 16,7 %) überein. Allerdings ist diese Tätigkeit fester Teil der tariflich vereinbarten Tätigkeiten der Küchenhilfe und insofern nicht als „zusätzliche“, sondern als „notwendige“ Tätigkeit einzuordnen. Die vorfindliche Übernahme von Tätigkeiten der tarifvertraglich eingesetzten Kräfte in der Kindertagesstätte durch die Servicedienstleisterinnen bezieht neben den angestellten Küchenhilfen in geringerem Ausmaß auch Erzieherinnen und Reinigungskräfte (hier einer Fremdfirma) ein. In allen Feldern geht es um Tätigkeitsanteile, die zum Aufrechterhalten der Funktionalität

28 Von einer Küchenleitung wird allerdings ausgeführt, dass die Servicedienstleisterin Einkäufe nicht tätigen darf.

Tabelle 2: Schema der erfassten Tätigkeiten einer Servicedienstleisterin KiTa (Küche)					
regelmäßig täglich anfallende Arbeiten		**wöchentlich regelmäßig anfallende Arbeiten**		**gelegentlich anfallende Arbeiten**	
– Spülen und Geschirr einräumen – Essens- und Geschirrausgabe/ Geschirr abräumen und Abholen der Geschirrwagen aus den Gruppen – Wäsche (Wäsche einsammeln, vor allem Handtücher, Bettwäsche, Kittel und Tischdecken waschen, in den Trockner räumen, danach falten und ggf. bügeln) – Gemüse vorbereiten und putzen, Obst waschen, Salat vorbereiten und anrichten, Rohkost vorbereiten	ca. 2 Std. [33,3 %] ca. 1 Std. [16,7 %] ca. 1 Std. [16,7 %] ca. 1 Std. [16,7 %]	– Selbständige Erledigung nach Plan: – Mo: Eingangsbereich draußen fegen – Di: Stühle und Bewegungsspielzeug in den Gruppen reinigen / Rückfrage in den Gruppen, was gerade gebraucht wird – Mi: Betten der Schlaf-Kinder (U3) beziehen – Do: Blumen im ganzen Haus gießen – Fr: Kühlschränke in den Gruppen auswaschen	jeweils ca. 0,5 Std. [8,3 %]	– Küche, Wirtschaftsflur und Besprechungsraum fegen und wischen, – Backofen putzen, – Fensterbilder entfernen, – Fensterbänke abwischen, – Regale und Schränke im Haus aufräumen und auswischen, – Gardinen waschen, – die Elternecke aufräumen, – Tische abwischen und neues Geschirr hinstellen	umgerechnet ca. 0,5 Std. [8,3 %]

erforderlich und insofern notwendige und keine zusätzlichen Tätigkeiten sind (siehe Tabelle 3).

Andere Tätigkeiten fallen für die Servicedienstleistung KiTa-Küchenhilfe in einer KiTa ohne eigene Küche an, die mit Essen beliefert wird (siehe Tabelle 4). Bei den hier erfassten Tätigkeiten handelt es sich bis auf das Fegen des Eingangsbereichs und gelegentlich der Fensterbänke bzw. des rückwärtigen Weges vor den Gruppenräumen ausnahmslos um notwendige und in keinem Fall um zusätzliche Tätigkeiten. Es geht um die Übernahme von Tätigkeiten, die im Fall fehlender „Hilfsarbeiter/innen“ von den Erzieher/innen im Kontext ihrer Arbeit mit Kindern zu organisieren wären.

Das Problem, im Rahmen erheblicher Überlast der Beschäftigten durch das ganz normale und notwendige Arbeitspensum, für eine willkommene personelle Ergänzung eine Zusätzlichkeit von Tätigkeiten zu erfinden, in den Betrieb zu implementieren und im Alltag aufrecht zu erhalten, belastet alle Beteiligten. Den innewohnenden Konflikt haben sie am Einsatzplatz zu lösen.

„... Wo halt ganz klar ist, sie dürfen nur zusätzlich anfallende Tätigkeiten ausüben. Also das ist so geprägt. Damit halt keine regulären Tätigkeiten übernommen werden. Damit nicht günstige Arbeitsplätze abgeschafft werden. Und ich glaub' das ist auch bei uns allen im Kopf. Deswegen auch immer dieser Satz: Ja, es sind zusätzliche Tätigkeiten.

Tabelle 3: Verschiebung und Übernahme von Aufgaben durch die Servicedienstleisterinnen		
Erzieher/innen	– Stühle und Bewegungsspielzeug in den Gruppen reinigen, – Betten der Schlafkinder (U3) beziehen, – Blumen in der Gruppe gießen, – Kühlschränke in den Gruppen auswaschen, – Fensterbilder entfernen, – die Elternecke aufräumen, Tische abwischen und neues Geschirr hinstellen	**ca. 0,5 Stunde**
Küchenhilfen	– Spülen und Geschirr einräumen, – Essens- und Geschirrausgabe/Geschirr abräumen und Abholen der Geschirrwagen aus den Gruppen, – Wäsche einsammeln, waschen, trocknen, falten und ggf. bügeln, – Backofen putzen, – Gemüse vorbereiten und putzen, Obst waschen, – Salat vorbereiten und anrichten, Rohkost vorbereiten	**ca. 5 Stunden**
Reinigungsdienste	– Eingangsbereich außen fegen, – Küche, Wirtschaftsflur und Besprechungsraum fegen und wischen, – Fensterbänke abwischen, Regale und Schränke im Haus aufräumen und auswischen, – Gardinen waschen	**ca. 0,5 Stunde**

Tabelle 4: Schema der erfassten Tätigkeiten einer Servicedienstleisterin KiTa (Küche), KiTa ohne Küche, Teilzeit 20 Stunden/Woche

regelmäßig täglich anfallende Arbeiten		regelmäßig wöchentlich anfallende Arbeiten		Gelegentlich anfallende Arbeiten	
– Frühstücksgeschirr der Kinder einsammeln, die Spülmaschine mehrfach beladen und das Geschirr anschließend wegräumen,	ca. 0,5 Std.	– donnerstags die Turnhalle zur Vorbereitung der Grundreinigung aufräumen	umgerechnet 0,25 Std.	– Laub im Eingangsbereich fegen und Papier einsammeln, – den Weg draußen vor den Gruppenräumen fegen, – Fensterbänke abfegen und ggf. abwaschen, Spinnenweben draußen abfegen	umgerechnet 0,25 Std.
– Plastikgeschirr mit der Hand spülen, – Papierkörbe in den Gruppenräumen leeren, – Wasser in die Gruppenräume stellen und den Schrank im Flur mit Bechern bestücken, – den Eingangsbereich fegen,	ca. 1 Std.			– gelegentlich bei z. B. Krankheitsausfällen oder Urlaub kurzzeitig ein Auge auf eine Gruppe haben	
– die Tabletts mit dem Geschirr für das Mittagessen in den Gruppen vorbereiten und in die Gruppenräume bringen,	ca. 0,5 Std.				
– 2 Transportwagen im Eingangsbereich abholen und in die Küche schieben, das angelieferte Essen auf die Wagen verteilen, prüfen der Temperatur (65°C) gemeinsam mit einer Erzieherin, die Thermobehälter in die Gruppen bringen,	ca. 0,5 Std.				
– Geschirr und Thermobehälter wieder einsammeln und mehrfach die Spülmaschine beladen, Arbeitsplatte reinigen und Geschirr wegräumen, während die Spülmaschine läuft, alle Flure durchfegen	ca. 1 Std.				

Immer wieder. Ja, sie macht das und das und das, weil es zusätzlich anfallende Tätigkeiten sind.“ (Anleitung)

Die Entlastung des Stellenplans durch Programmbeschäftigung

Das Beschäftigungsprogramm Bürgerarbeit als Servicedienstleistung übernimmt tariffähige Tätigkeit in bemerkenswert hohem Ausmaß und eliminiert entsprechend Arbeitsplätze aus den Stellenplänen der Kommune oder der gewerblich gemeinnützigen Träger bzw. verhindert notwendigen Stellenaufbau.

Am Beispiel der Servicedienstleistung für die Hausmeisterei an Schulen, dem aktuell größten Einsatzplatz für die Programmbeschäftigung in Dortmund ergibt sich die folgende Aufstellung.

2012 sind an den 168 Schulen im Stadtgebiet 175 Hausmeister/innen (E 4 bis E6) und vollzeitverrechnet 24 Hauswarte (E2 bis E3) eingestellt – ihnen waren 196 Bürgerarbeiter/innen (E1 Stufe 2) zugeteilt. Das Verhältnis der Zahl tariflich beschäftigter Hausmeister/innen und Hauswart/innen zu hier eingesetzten Servicedienstleister/innen ist praktisch 1: 1 [199 : 196].

Die Untersuchung der Tätigkeiten der Servicedienstleister/innen in den Hausmeistereien der Schulen hat ergeben, dass von den 30 Stunden je Woche durchschnittlich 25 Stunden je Woche als notwendige Hausmeister-/Hauswarttätigkeiten im Sinn der Tarifvereinbarungen anzusehen und insofern auch anzurechnen sind.

Zur Leistungsfähigkeit von Programmbeschäftigten gibt es empirische Erfahrungen, die besagen, dass sie aus Alters-, Krankheits- oder anderen physischen oder

psychischen Beeinträchtigungen häufig als gemindert anzusehen ist.[29] In jedem Fall kann das betrieblich im Interesse der Betroffenen berücksichtigt oder beantwortet werden, sei es durch arbeitsorganisatorische Berücksichtigung, sei es durch Teilzeitangebote o.a. Hier wird zum Zweck einer derzeit realistischen Berechnung der Auswirkungen der Programmbeschäftigung auf Stellenplan und Haushalt vorgeschlagen, für sie rechnerisch eine durchschnittliche Minderung um ein Drittel anzusetzen.

So angenommen ergibt sich folgende pauschalierte Berechnung der durch die Servicedienstleister/innen aktuell erbrachten wöchentlichen Arbeitsvolumen in den Schulen: 196 Programmbeschäftigte x 25 Wochenstunden tarifierte Tätigkeiten x 0,67 wg. der pauschal eingesetzten Leistungsminderung = 3.267 Stunden je Woche.

Bei Umrechnung auf eine Tarifarbeitszeit von 39 Stunden je Woche ergibt sich rechnerisch, dass hier durch die Servicedienstleistung 84 Tarifstellen für Hausmeister/innen und/oder Hauswart/innen ersetzt werden. In Prozent der Arbeitsplätze formuliert, ergibt sich ein Erfordernis von 84 : 199 = 42% der vorhandenen Tarifstellen, die im Bereich Schulhausmeister/innen und Hauswart/innen neu geschaffen werden müssten, wenn der Standard ihrer Auslastungen und Belastungen hier auch nur gehalten werden soll, d.h. wenigstens der Status quo erhalten bliebe. Eine der weiter zunehmenden Nutzungsdichte der Schulen entsprechende Entwicklung der Stellenbedarfe wäre damit nicht berücksichtigt. Sie wäre getrennt zu ermitteln und zu realisieren.

4.4 Bürgerarbeit – solo in Betrieb und Interessenvertretung

„ Ja klar. Die sind ganz normal in unsere städtischen Strukturen eingebunden.“
„Also der Personalrat hat bei jedem einzelnen, musste bei jedem einzelnen (...) zustimmen. Ja, das ist Standard.“
(Jobcoaching)

Der überwiegende Teil der bei der Stadt beschäftigten Bürgerarbeiter/innen ist einzeln, ein kleinerer Teil ist in Gruppen zu zweit eingesetzt. Sie sind „solo“ – allein oder zu zweit „die anderen“ im Betrieb oder im öffentlichen Raum. Soziale Beziehungen am Arbeitsplatz gestalten sich entsprechend schwierig. Als eigene Statusgruppe – „unsere Bürgerarbeiter/innen“ – existieren sie nur auf dem Papier, in den Listen der Fachstelle für Arbeitsgelegenheiten (50.7). Als Gruppen von Servicedienstleister/innen an bestimmten Einsatzplätzen – beispielhaft die 196 Schulhausmeisterhilfen, die 34 Kita-Küchenhilfen, die 100 im Service- und Präsenzdienst – existieren sie ebenfalls nur auf dem Papier, in den Listen der Schulverwaltung, denen von FaBiDo (Familienergänzende Bildungseinrichtungen für Kinder in Dortmund) bzw. denen der GFA (Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme).[30] Ihre Einsatzplätze sind aufgabengemäß verstreut im Stadtgebiet, lediglich in Zentren aus mehreren Schulen oder/und Tageseinrichtungen für Kinder kann es Berührungen der hier eingesetzten Bürgerarbeiter/innen untereinander geben, im besten Fall können sie ihre Tätigkeiten auch untereinander koordinieren.

Die sozialen Beziehungen am Einsatzplatz konzentrieren sich in erster Linie auf die direkt zugeordnete Figur der „Anleitung“ – in den Schulen ist das der/die Hausmeister/in, in den Kindertagesstätten die Küchen- oder Kitaleiterin, im Service- und Präsenzdienst der Einsatzleiter des Ordnungsamts. Sie sollen die fachliche Anleitung für die Ausführung der Hilfstätigkeiten

29 Vgl. S. 21, 22, Irina Vellay (2007): Der ‚workfare state‘ – Hausarbeit im öffentlichen Raum?
30 Hier werden nur die größeren Gruppen von Einsatzarten beispielhaft herangezogen – siehe die Aufstellung aller Einsatzplätze für Bürgerarbeit in Dortmund in Kapitel 2 Organigramm – Kontingente und Geldflüsse.

gewährleisten und tragen Verantwortung für deren Einbindung in die Abläufe an der Einsatzstelle Schule, Kita oder „auf Streife“ im Außenraum. Die Beziehung ist durch das allgegenwärtige Gegenüber von Anleiten und Angeleitetwerden charakterisiert und geprägt vom Verhältnis zwischen Vorgesetztsein und Abhängigkeit – letztlich kann die Anleitung im Fall von Konflikten Meldung bei der Fachstelle machen, der alle Disziplinierungsmittel zur Verfügung stehen. Dass der/die Abhängige im Betrieb allein auf sich gestellt ist, erschwert die Situation in diesem Gegenüber, für beide Seiten. Anders, nicht weniger schwierig, stellt sich die Situation bei den Service- und Präsenzdiensten dar, wo die Anleitung vor allem im täglichen Organisieren der Doppelstreifen besteht.[31]

In zweiter Linie werden soziale Beziehungen für die Bürgerarbeiter/innen über die Figur des Jobcoaching hergestellt. Sie leistet Sozialarbeit und –pädagogik namens der Maßnahmeträgerin und soll die Kompetenzen der Bürgerarbeiter/innen anrufen, mobilisieren, für die Situation in der Durchführungsphase aktualisieren und auf einen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt orientieren, von dem alle sprechen, an den aber niemand wirklich glaubt. In diesem Bewusstsein setzt das Jobcoaching vor allem auf „Hilfe zur Selbsthilfe“ für den betrieblichen Alltag der in ihm weitgehend isolierten Bürgerarbeiter/innen. Der Betreuungsschlüssel dafür ist mit 1:75 bei der Kommune und 1:100 bei der GFA niedriger als z. B. bei den Ein-Euro-Jobs mit ca. 1:150, aber doch so hoch, dass ein Aufbau lebendiger sozialer Beziehungen kaum machbar scheint. Das Jobcoaching versucht es über Gruppenarbeit, die einmal monatlich halbtags mit je ca. fünf Teilnehmenden durchgeführt wird. Die Bürgerarbeiter/innen nehmen dies als Teil der Pflichten hin[32]. Zu einer sozial belastbaren Gruppenbildung reicht es nicht. Da das in vielerlei Belangen durchaus hilfreiche Jobcoaching auch Kontroll- und Disziplinierungsfunktion wahrnimmt, steht es den Bürgerarbeiter/innen letztlich auch als „vorgesetzt“ gegenüber.[33]

Programmbeschäftigten im Betrieb, zumal in so großem wie dem „Konzern Stadt“, werden von altersher individuell ansetzende Hilfen zuteil – womit allerdings in der Regel schlichte Disziplinierung und paternalistische Überbetreuung verbunden waren und sind, so wie es exemplarisch auch in der aktuellen Konstruktion Bürgerarbeit der Fall ist. Anleitung und Coaching können in Inhalt, Form und Duktus – im vorgegebenen, aber in dieser Hinsicht nicht sehr detaillierten Programmrahmen – individuell durchaus differenziert arbeiten, tun dies auch und werden so unterschiedlich auch wahrgenommen. Hilfen erfolgen in einer breiten Palette von *„kümmer Dich nicht darum, ich mach das für Dich“* bis hin zu *„mach das mal, ich pass schon auf, dass nichts passiert“* – als Betreuungsprogramm schillernd, vieldeutig und eher bevormundend als Selbstbestimmung aktivierend.

In allem individuellen Agieren im Zusammentreffen von Anleitung, Jobcoaching und Bürgerarbeit spiegeln sich die gesellschaftlichen und betrieblichen Situationen, die Ausbildungs- und Berufsverläufe, die Beschäftigungs- und Vertragsverhältnisse und damit verbundene Erfahrungen und Verhaltensweisen in den unterschiedlichen Gruppen jeweils vereinheitlichend wieder. Im kurzfristigen Ergebnis werden „die Verhältnisse“ gewahrt wie sie sind, wird offen oder verdeckt Abstand gehalten und werden die vorgefundenen Arbeitssituationen und Lebenslagen reproduziert. Die mittels Anleitung und Jobcoaching zu unterstützenden Bürgerarbeiter/innen werden als hilfebedürftig, als minderleistend, als „einfach anders“ angesehen und auch so behandelt, letztlich in diesem Sinn stigmatisiert. Sie sind da, gehören aber nicht dazu.

Interessenvertretung statt Behütung

Tariflich Beschäftigte haben Anspruch auf die Möglichkeit aktiver und passiver Beteiligung an der betrieblichen Interessenvertretung durch den Personalrat bei der Stadt und die Vertrauensleute in den Tätigkeitsfeldern, soweit sie eingerichtet sind. Teilnahme an

31 Vgl. die Beobachtungen zu diesen Beziehungen im Abschnitt 3.2 Die Anleitung und zusammenfassend im Abschnitt 3.5 Die Organisation Dritter Arbeit als Soziale Beschäftigung.

32 Die Gruppenarbeit wird häufig auch wahrgenommen als Moment einer sozialen Beziehung.

33 Vgl. die Beobachtungen zu diesen Beziehungen im Abschnitt 3.3 Das Jobcoaching und zusammenfassend im Abschnitt 3.5 Die Organisation Dritter Arbeit als Soziale Beschäftigung.

arbeitsrechtlichen Auseinandersetzungen, Schutz in ihnen und ggf. auch Teilhabe an den Ergebnissen erfordert die Mitgliedschaft in einer Tarifpartei, mithin hier der Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes. In aller Regel sind die Langzeitarbeitslosen, die im Programm Bürgerarbeit beschäftigt werden, das nicht oder nicht mehr. Regelmäßig haben wir Vorbehalte angetroffen:

„... Ich weiß nicht, was ich mir von einer Mitgliedschaft bei ver.di versprechen soll. Wenn die Lohnerhöhungen erkämpfen (...). Aber dadurch, dass ja dieser Tarifvertrag, der für alle anderen gilt, für uns nicht gilt, frage ich mich, was es soll (...). Und ich weiß ja nicht, wo war denn die Gewerkschaft, als sie diese Arbeitsverträge abgeschlossen haben? ...“

Regelmäßig haben wir auch in der Gewerkschaft Vorbehalte gegenüber Programmbeschäftigten und der Möglichkeit angetroffen, sie in organisierte betriebliche Beziehungen oder gar in die Interessenvertretung einzubinden. Wir hatten vermutet, dass sich die bekannten und zum Teil klischeehaften Vorbehalte gegenüber Ein-Euro-Jobber/innen mit der deutlichen Veränderung des Beschäftigungsrahmens, insbesondere der dreijährigen Beschäftigungsdauer, gegenüber Bürgerarbeiter/innen differenzieren und wenn nicht auflösen, so doch mindern würden. Dies scheint nicht der Fall zu sein. Vor allem vor Ort bleibt die Programmbeschäftigung über alle Versuche und Modelle hinweg offenbar „die andere“ Beschäftigung, die nicht „auf Augenhöhe“ integrierbar in die betrieblichen Prozesse und im Rahmen gewerkschaftlicher und betrieblicher Interessenvertretung nicht verhandelbar scheint. Dabei scheint es so zu sein, dass der erklärt große Sozialabstand der Funktionäre der Gewerkschaft zu dieser Personengruppe im Nahbereich am stärksten verfestigt auftritt und sich erst mit zunehmender Entfernung vom lokalen Geschehen öffnet.

Im Frühjahr 2011 befasste sich die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, Abteilung Gemeinden, intensiv mit dem Thema ‚Bürgerarbeit‘ und gab eine Reihe von „Personalratsinformationen zur Bürgerarbeit“ heraus. Die Zeitschrift „Der Personalrat“ veröffentlichte schließlich im Sommer 2011 einen programmatischen Artikel, – ‚Bürgerarbeit‘ und Mitbestimmung – von Onno Dannenberg, Bereichsleiter Tarifpolitik öffentlicher Dienst in der ver.di-Bundesverwaltung.[34] Darin wird festgestellt, dass *„es sich bei der zweiten Phase der Bürgerarbeit um reguläre Arbeitsverhältnisse handelt, für die die allgemeinen arbeitsrechtlichen Grundsätze gelten. Dies (...) schließt – bei Mitgliedschaft in der vertragschließenden Gewerkschaft – die zwingende und unmittelbare Geltung der bei dem jeweiligen Arbeitgeber einschlägigen Tarifverträge ein.“* Mit der ausführlich begründeten Festlegung *„Keine Ausnahme der ‚Bürgerarbeit‘ vom Geltungsbereich des TVöD“* werden die Mitbestimmungsrechte der Personalräte reklamiert: *„... unterliegt sowohl die Einstellung dieser Beschäftigten bei einer Kommune als grundsätzlich auch ihre Eingruppierung der Mitbestimmung des Personalrats.“* Es handelt sich dabei nicht um ein pauschalierendes Recht, mit dem etwa die Zustimmung zur Beschäftigung von beispielsweise 196 Schulhausmeisterhilfen *en bloc* getroffen werden könnte: *„Entsprechend dem Schutzzweck dieses Mitbestimmungsrechts, der Wahrung der kollektiven Interessen der in der Dienststelle Beschäftigten, hat der Personalrat insbesondere zu prüfen, ob die vorgesehene Tätigkeit das Merkmal der Zusätzlichkeit erfüllt und ob die Hilfebedürftigen für die jeweils vorgesehenen Tätigkeiten fachlich und persönlich geeignet sind.“* Folgerichtig *„unterliegt auch die Eingruppierung [und die Stufenzuordnung] der Mitbestimmung des bei der Kommune gewählten Personalrates. (...) Er hat also die richtige Anwendung der tariflichen Eingruppierungsbestimmungen einschließlich der unbestimmten Rechtsbegriffe in den Tätigkeitsmerkmalen nachzuvollziehen und dabei auch auf die Wahrung des Eingruppierungsgefüges in der Dienststelle durch gleichmäßige Anwendung der Entscheidungsspielräume des Arbeitgebers zu achten.“* Hierin gibt es kein eigenes Mitgestaltungsrecht, da die Eingruppierung durch Tarifvertrag geregelt wird. Vorsichtshalber fügt der Autor hinzu: *„... sind Dienstvereinbarungen über die Eingruppierung von ‚Bürgerarbeitern‘ unzulässig.“*

Es handelte sich um Personalratsinformationen aus dem fernen Berlin, zudem zu einem späten Zeitpunkt – im Sommer 2011 waren die Arbeitsverträge der ersten Förderrunde zwischen der Kommune als der

34 Der Personalrat, monatlich im Bund-Verlag, Frankfurt/Main, hier Ausgabe 7-8.2011

hauptsächlichen Maßnahmeträgerin und den Bürgerarbeiter/innen zumindest im „schnellen Dortmund“[35] schon geschlossen.

Vor Ort konnten wir beobachten und erfahren, dass und wie die erste Welle der hiesigen Beschäftigungsphase nicht so mitbestimmt begonnen wurde, wie es die arbeits- und personalvertretungsrechtlichen Informationen beschworen, sondern im Zustandekommen und im Ergebnis weithin frei von tarifvertraglichen Grundsätzen des TVöD war.[36] Dies blieb auch noch – womöglich im Sinn einer Gleichbehandlung – in der zweiten Förderrunde zum Jahresbeginn 2012 so. Genau genommen wurden im schnellen Dortmund alle Arbeitsverträge mit Bürgerarbeiter/innen in einem tarifvertragsfreien Raum abgeschlossen.

Die Gewerkschaftsvertreter/innen, die das „Unterstützungsschreiben der lokalen Arbeitsmarktakteure“ zur „Interessensbekundung des Jobcenter Dortmund“ vom Mai 2010 unterschrieben hatten, benannten dafür gewichtige Gründe. Sie reklamierten die im eiligen Interessensbekundungsverfahren kategorisch angeforderten „Über-Nacht-Unterschriften“, die Finanzierung des Modellprojekts aus Mitteln des ESF und des Bundeshaushalts als eine massive Entlastung „ihres“ kommunalen Haushalts, die im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen und Personalkostenreduzierungen angedrohte Privatisierung von Dienstleistungen z. B. an den Schulen und schließlich auch das gesellschaftlich positive Klima dem hochgelobten neuen Instrument gegenüber. Die schnelle, unkritische Zustimmung lag zudem ganz in der Linie des geübten lokalen Konsenses in der Praxis der Programmbeschäftigung, insbesondere bei den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung.[37]

Vor Ort wurde das neue Instrument Bürgerarbeit gegenüber den bisherigen Ein-Euro-Jobs vor allem als sehr viel besser ausgestattet –“reguläre Arbeitsplätze“ und „sozialversicherungspflichtig“ – gesehen und insofern als ein Fortschritt auf dem Markt der Programmbeschäftigung wahrgenommen. Dass diese Konstruktion eine arbeitsrechtlich ganz anders einzuordnende Figur im Rahmen des TVöD geboren hatte, wurde nicht erkannt oder stillschweigend hingenommen, jedenfalls wurden tarifvertraglich vorgegebene Prozesse der Mitbestimmung bei regulären Arbeitsplätzen hier nur formal eröffnet und Rechte und Pflichten der Tarifvertragsparteien wurden nicht wahrgenommen – so „regulär“ waren die neuen Arbeitsplätze dann doch nicht.

Diese Abstinenz der Gewerkschaft und der Beschäftigtenvertretung ist einerseits verblüffend, weil es sich mit 400 bis 500 im TVöD-Rahmen zu Beschäftigenden – zwar nur befristet, aber immerhin für drei Jahre, und nur in Teilzeit, aber immerhin in der Mehrzahl für 30 Stunden – ja um eine vergleichsweise große neue Statusgruppe in der Beschäftigtenstruktur handelte. Neben der Herausforderung, kurzfristig schwierige neue Aufgaben für Personalvertretung und Mitbestimmungsrechte lösen zu müssen, war damit doch auch eine Steigerung der Beschäftigtenzahlen und damit eine verbesserte Grundlage für die Personalvertretung verbunden. Andererseits gab es den von allen Beteiligten verinnerlichten Vorlauf der Ein-Euro-Jobs für die Beschäftigungsphase des neuen Modellprojekts – in den Programmtexten fanden sich die genau gleichen Stichworte „zusätzliche Arbeiten“, „Arbeiten im öffentlichen Interesse“, „kein Verdrängen oder Beeinträchtigen regulärer Beschäftigung“[38]. Konsequent wurden den Bürgerarbeiter/innen bis auf wenige neu eingerichtete Einsatzmöglichkeiten denn auch die gleichen Einsatzplätze zugewiesen, die vorher Ein-Euro-Jobber/innen innehatten. So schien es sich – übrigens für alle Beteiligten – nur um das Weiterführen vorhandener sozialer Beschäftigungsprogramme unter gebesserten Bedingungen zu handeln. Da brauchte der bestehende Konsens auch nicht infrage gestellt zu werden.

Unter diesen Vorzeichen – zu denen auch die latente Überforderung der betrieblichen Mitbestimmungsorgane

35 Mit dem Etikett „Das schnelle Dortmund“ schmückten sich Politik und Verwaltung seit 2000, weil sie eine beachtliche Fähigkeit entwickelt hatten, Fördermöglichkeiten zu erkennen und zu nutzen – die Sinnhaftigkeit der zu fördernden Projekte war zweitrangig, erstrangig war der Transfer überlokaler öffentlicher Finanzierungen.

36 Vgl. zur Vertragsgestaltung ausführlich Abschnitte 4.2 und 4.3

37 Vgl. zur Praxis der AGH/MAE in Dortmund Vellay, Irina mit Wolfgang Richter (2007)

38 BVA (2010), Leitfaden zur Bürgerarbeit, Abschnitt 3, zuletzt 24.09.2012

zu zählen ist – muss wohl verstanden, wenn auch nicht akzeptiert, werden, dass die spät, aber deutlich dargelegten Orientierungen des ver.di-Bundesvorstands zur Wahrnehmung der Mitbestimmungsrechte bei Einrichtung und Durchführung von Bürgerarbeit vor Ort nicht angenommen wurden, jedenfalls nicht in Dortmund.

Inzwischen wurde in dieser Sache andernorts die Klage eines Personalrats wegen „Verletzung seines Mitbestimmungsrechts bei der Einstellung von Arbeitnehmern im Rahmen des Modellprojekts Bürgerarbeit" vor einem Verwaltungsgericht verhandelt und im Sinne der Klägerin entschieden – vgl. Beschluss VG 21 K 1480/12.PVL des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 15.01.2013.[39] Der Beschluss bestätigte im Ergebnis und in seiner Begründung in allen Belangen die Positionen des ver.di-Bundesvorstands von 2011.

4.5 Eine Facette des Humankapitals – das Projekt „Minderleistung"

„Angesichts der hohen Gefahr weiterer Deregulierung von Leistungen des öffentlichen Dienstes müssen wir unsere rechtlichen Möglichkeiten bei der Einführung von „Bürgerarbeit" ausschöpfen."
5. Personalratsinfo zur Bürgerarbeit, ver.di Bundesvorstand, 2011[40]

Im Verlauf der Untersuchung zur Bürgerarbeit in Dortmund hat sich gezeigt, dass die Arbeit der Programmbeschäftigten in Volumen und Qualitäten berechen- und bewertbar ist und sie deshalb kalkuliert eingesetzt und genutzt werden kann. Bei der Einrichtung von Einsatzplätzen für Bürgerarbeit ging es der lokalen Politik und kommunalen Verwaltung um Plätze, an denen „unser Personal" wirklich und richtig arbeiten kann und soll. Weder war an Schonräume noch an solche für Praktika gedacht. Es ging um das Wahrnehmen einer Chance, das kommunal „nicht mehr finanzierbare" Erfüllen von freiwilligen und Pflichtaufgaben mit Hilfe des Berliner Modellvorhabens für einige Jahre modellgerecht zu definieren, seine Umsetzung zu organisieren und das Projekt aus dessen Budget zu finanzieren. Es ging 2010/2011 um eine *Public-Public-Partnership* – die große ESF- und Bundesfinanzierung und eine kleine eigene sollten den klammen kommunalen Haushalt entlasten und den geplanten Abbau der Stellen abfedern.

Die Entwicklung der Personalstruktur hat die Möglichkeit zur Programmbeschäftigung im Bereich der Hilfsarbeiten langfristig antizipiert und dafür „Platz" in der Personal- und Stellenplanung geschaffen und sie damit auch prinzipiell verändert. Das „Geschäft" der Kommunen, der Wohlfahrtsverbände und der sozialgewerblichen Träger mit der Finanzierung der Beschäftigungsprogramme durch die Öffentliche Hand hat ein Volumen und eine strukturelle Qualität erreicht, die in Unumkehrbarkeit zu geraten droht. Entfiele diese Förderung – wie und von wo auch immer die Programme initiiert, finanziert und ggf. auch gestoppt werden – würden die Kommunen (und anderen Träger) in zentralen Feldern, in denen sie sich auf Hilfsarbeiten abstützen, handlungsunfähig werden. Notwendige Hilfsarbeiten wären dann anders zu organisieren. So bemerkte der Sozialamtsleiter am 28.05.2013 im Sozialausschuss des Rates der Stadt auf Fragen der SPD-Fraktion zum von vornherein für 2014 vorgesehenen Ende des Modellprojekts[41] sibyllinisch – *„ein Nachfolgeprojekt gibt es*

39 Vgl. das Urteil in: http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de/jportal/portal/t/y4e/bs/10/page/sammlung.psml?action=portlets.sammlung.MainAction&sam_kalchange=1&sam_kaltag=15&form=sammlungenFastSearch&desc=all&query=15.1.2013

40 Vgl. Abschnitt 4.4 Solo im Betrieb und Interessenvertretung sowie dort Fußnote 5

41 Vgl. Abschnitt 1.1 Anlass und Ziel sowie dort Fußnote 1

bislang nicht (...) es wäre schön, wenn etwas Adäquates hinterher käme.“[42] Das war sehr zurückhaltend formuliert. Die Folgen des Programmendes für die Erfüllung kommunaler Aufgaben sollen in der kommenden Sitzung des Ausschusses im Herbst 2013 beraten werden.

Individuelle soziale Praxis – der Umgang mit Widersprüchen

Der über allem wabernde Nebel der Uneindeutigkeiten und doppelten Botschaften[43] hat sich bis hierher gelichtet. Dies lässt scharfe Widersprüche hervortreten. Im Zentrum steht die Unerfüllbarkeit der zu vereinenden Ansprüche aus Ertüchtigung für den 1. Arbeitsmarkt und der Unmöglichkeit, in den meisten Fällen tatsächlich in existenzsichernde Beschäftigung zu vermitteln. Das verlangte Aufrechterhalten des „schönen Scheins“ – alle haben etwas zu verlieren (die Bürgerarbeiter/innen das kleine Mehr im Portemonnaie, die Anleiter/innen Entlastungen im Arbeitsalltag, die Jobcoaches ihr Arbeitsfeld und womöglich ihren Job, die Arbeitsvermittler/innen die Möglichkeit, einmal einige für länger „untergebracht zu haben“) – erzeugt erhebliche Brüche, verstärkt die Hilflosigkeit und lähmt schließlich die lokalen Akteur/innen, aktiv Ausstiegsoptionen aus der „Endlosschleife“ zu suchen.

Die individuellen Bearbeitungen der Bürgerarbeiter/innen, unter diesen Voraussetzungen das eigene Leben zu organisieren und eine Perspektive zu antizipieren, weisen deutliche Gemeinsamkeiten auf. Prägend sind das Prinzip „Hoffnung“ und ein klares Bewusstsein real erfahrener Vergeblichkeit. Die immer höher werdende gesellschaftliche Produktivitätsschwelle bestimmt ihre Chancen auf Teilhabe am 1. Arbeitsmarkt. Je mehr die Menschen jedoch zurückbleiben, umso aussichtsloser werden die eigenen Bemühungen.

So richten sie sich so gut wie möglich in den Verhältnissen ein. Das persönliche Glück erscheint mehr als Reflex der vorhandenen Möglichkeiten. Schließlich ist alles besser als „das Amt“ – *„das ist meine größte Angst, dass [ich] jetzt nach den drei Jahren (...) wieder Kunde beim ‘Jobcenter’ bin. Das möchte ich auf keinen Fall, auf keinen Fall!“*

Mittlerweile lassen sich identitäre Verfestigungen sowohl bei regulär Beschäftigten als auch bei Programmbeschäftigten beobachten. Regulär Beschäftigte, hier als Anleiter/innen, Jobcoaches und Arbeitsvermittler/innen, messen sich selbst zu, den Anforderungen des 1. Arbeitsmarkts gerecht zu werden. Sie sehen sich als Leistungsträger/innen. Sie bringen die erforderlichen Qualifikationen, sei es als Bildungsvoraussetzungen, Zertifikate oder soziale Kompetenzen mit, und sie sind im beruflichen Alltag belastbar. Diese Merkmale dienen der Selbstbeschreibung, aber auch der Abgrenzung gegenüber „den Anderen“. Die Unterscheidung produktiven „Humankapitals“ von unproduktivem begründet volle Teilhaberechte. Der Leistungskult ermöglicht es, eine neue „Meritokratie“ zu naturalisieren, so dass regulär Beschäftigte kraft eigener Leistung Zugehörigkeit und angemessene Entlohnung beanspruchen können. Während Programmbeschäftigte umgekehrt mit gesundheitlichen Einschränkungen, fehlender Ausbildung, privaten Betreuungsanforderungen oder Alter argumentieren, um sich für das, was ihnen nicht mehr zugemutet werden kann, zu rechtfertigen. *„(...) Weil die brauchen ja Leute, die Leistung bringen. Die bringe ich halt einfach nicht mehr. Diese Leistung, die man heute erwartet – in der freien Wirtschaft. Das weiß ich. (...) Da habe ich mich schon lange mit abgefunden. Am Anfang hatte ich damit Probleme, aber mittlerweile nicht mehr. Ich hab‘ doch keine Lust, dass (...) immer wieder von mir verlangt wird Dinge zu machen, die ich nicht kann. Das sehe ich nicht ein.“*

Die Produktivitätsschwelle trennt, solange man den Ausbeutungsdruck bedienen kann, gerade im Öffentlichen Dienst relative Sicherheit einerseits und prekäre,

42 WAZ/Westfälische Rundschau/RuhrNachrichten, 30.05.2013, Oliver Volmerich: Auch die Bürgerarbeit steht vor dem Aus. Sorgen in der Politik.

43 Widersprüchliche Doppelbindungen in Abhängigkeitsverhältnissen stellen eine idealtypische soziale Anordnung dar, um Anpassungsdruck zu erzeugen und mögliche Widerständigkeiten zu lähmen. Insofern kann auch nicht von bloßem Unvermögen und dem Bemühen, die „wahre Natur“ von Programmbeschäftigung zu verdecken, ausgegangen werden. Es ist eher naheliegend, dass der aus der Sozialpsychologie stammende Ansatz der „Double Bind Theory“ Eingang in Regierungstechnologien zur Prozessierung von sozialer Ungleichheit gefunden hat.

auf wohlmeinendes Gewähren angewiesene Positionen. Diese Grenzziehung beinhaltet ein in den bestehenden Verhältnissen unlösbares Dilemma: die meisten Programmbeschäftigten können mit den ständig steigenden Anforderungen „draußen“ nicht mithalten. Statt sich dem 1. Arbeitsmarkt zu nähern, nimmt der Abstand eher zu. Und so bleiben sowohl regulär Beschäftigte als auch Programmbeschäftigte in „ihrem“ jeweiligen Rahmen. Solidaritäten entwickeln sich, wenn die Bürgerarbeiter/innen „mitziehen“ können und „was wegschaffen“ – es bleibt jedoch in allem ein paternalistischer Gestus.

In der Folge konditionieren die systemischen Prozesse den Habitus unterschiedlicher gesellschaftlicher Zugehörigkeit als Beschäftigte und als „Minderleister/innen“, der wiederum durch die soziale Praxis der Beschäftigtengruppen im Arbeitsalltag konkret ausgeformt und reproduziert wird.

Kollektive soziale Praxis – die nicht entwickelte Interessenvertretung

Die Unterscheidung als „Minderleister/innen“, die zudem nur auf Zeit im Betrieb anwesend sind, verändert grundlegend die Möglichkeiten zur Artikulation eigener Interessen im Arbeitsalltag. Von einem selbstbestimmten Leben durch ein existenzsicherndes Einkommen weitgehend ausgeschlossen, wenden die Programmbeschäftigten sich mit Problemen und Fragen, die sie nicht dem betrieblichen Gegenüber aus Anleitung und Jobcoaching anvertrauen wollen, folgerichtig am ehesten an Beratungsstellen wie das Arbeitslosenzentrum. Wenn sie sich überhaupt öffnen, schildern sie Benachteiligungen und Ungerechtigkeiten sowie Unter- und Überforderungen und klagen die Berücksichtigung „ihrer Defizite“ ein. Man sei eben körperlich nicht mehr so belastbar und könne insbesondere psycho-sozialen Stress nicht vertragen. Gewerkschaften als traditionelle und emanzipatorische Interessenvertretung Lohnabhängiger kommen gar nicht erst ins Blickfeld. So wundert es kaum, dass alle befragten Bürgerarbeiter/innen nichts von Gewerkschaften erwarten.

Es ergibt sich auf diese Weise wie von selbst, dass die gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb die Bürgerarbeit als einen Teilbereich ihres Aufgaben- und Tätigkeitsfeldes kaum realisiert und die hier arbeitenden Kolleginnen und Kollegen auch nicht „findet“. Das Finden wird schon dadurch behindert, dass die Bürgerarbeiter/innen nicht im Stellenplan der Stadt geführt – *„sind keine festen Stellen“* – sondern mit eigener Personalnummer 507... (vom Stadtamt 50/7) verwaltet werden. Ob es sich um eine lediglich organisatorische, aber gerade deshalb kaum zu bearbeitende formale Erschwernis oder eine mit politischem Nachdruck überwindbare handelt, ist schwierig zu beurteilen. Im Ergebnis sind die Bürgerarbeiter/innen auch in dieser zentralen und hoch entwickelten sozialen Praxis des Interessenausgleichs zwischen den Tarifvertragsparteien im Betrieb nicht wirklich angekommen.

In diesem Kontext spielt die offensiv vorgetragene und öffentlichkeitswirksam herausgestellte Aufnahme der Bürgerarbeiter/innen in den Rahmen des TVöD eine fatale Rolle. Nicht nur, dass allen Beteiligten das Defizitäre dieser Rahmung, genauer die tatsächliche Nichtaufnahme der Bürgerarbeiter/innen in den TVöD vollkommen klar ist oder es jedenfalls den Tarifvertragsparteien sein müsste, sondern auch, dass der politische Druck, die „Lebenslüge“ der Bürgerarbeit nicht zur Kenntnis zu nehmen und nicht zu verbalisieren, im Verlauf des Modellprojekts eher noch zugenommen hat. Die Missachtung des Rahmentarifvertrags an allen Ecken und Enden benachteiligt nicht nur unmittelbar die Bürgerarbeiter/innen selbst. Sie korrumpiert auch die in dieser Hinsicht fachlich überforderten Personen im direkten betrieblichen Umfeld, die sich auf so schwierige Fragen und Probleme gar nicht erst einlassen mögen. Und sie stellt auch die gewerkschaftlichen Funktionsträger/innen im Betrieb vor unlösbare Aufgaben – solange sie nicht die konkrete Interessenvertretung der Bürgerarbeiter/innen als ihre Aufgabe annehmen.

Das war auf Bundesvorstandsebene der Gewerkschaft ver.di zwar ausführlich begründet und materialreich abgesichert in der Organisation vorgetragen worden: *„Da es sich bei der „Bürgerarbeit“ um reguläre Arbeitsverhältnisse handelt, unterliegt sowohl die Einstellung dieser Beschäftigten bei einer Kommune als grundsätzlich auch ihre Eingruppierung der Mitbestimmung des Personalrates.“* [44] Aber sei es, dass diese orientierende Information vor Ort zu spät ankam und in der ersten Vergaberunde nicht mehr angewandt werden konnte, sei es, dass sie in ihrem Anspruch nicht verstanden oder akzeptiert wurde – jedenfalls wurde sie in Dortmund nicht beherzigt. Die Interessenbekundung zur Teilnahme am Modellprojekt wurde – im an

anderen Beschäftigungsprogrammen geübten Konsens – schnellstmöglich abgegeben und die Bewilligung wurde ebenso rasch umgesetzt.

Im Prinzip wurde die Beschäftigung im Modellprojekt Bürgerarbeit so angenommen und so umgesetzt wie frühere Programmbeschäftigung auch – im unhinterfragten Konsens, dass es sich um das „Fördern und Fordern“ von Arbeitslosen mit „in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen“ handelt, für die der TVöD Sonderregelungen aufgenommen hatte.[45] Mit diesem „Sündenfall“ aus der Schlussphase der tarifierten „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ in den 80er Jahren, in der die Tarife für diesen Personenkreis um 20 % abgesenkt wurden, waren der „Minderleister“ und die „Minderleisterin“ als Figur erfunden. Dies fand auf einem vergleichsweise hohen Ausgangsniveau statt – die AB-Maßnahmen der ersten Jahre waren vor allem für akademisch ausgebildete Erwerbslose im Bildungs-, Wissenschafts- und Kultursektor eingerichtet worden. Es war jeoch der Einbruch in das Tarifvertragssystem und -gefüge. In der Folge wurde aus dem Ausnahmeparagraph 1 der Tarifverträge im öffentlichen Dienst, Absatz 2, Buchstaben i und k der Regelparagraph für Beschäftigungsprogramme. Der Einbruch hat sich festgesetzt und bildet, nun auf niedrigstem Niveau, den Konsens.

So bleiben das Wahrnehmen eigener betrieblicher Interessen, die Vertrags- und Koalitionsfreiheit, das aktive und passive Wahlrecht im Betrieb u.a.m. den Programmbeschäftigten erst noch zu erstreiten – auch darin ist Bürgerarbeit noch lange nicht als im Rahmen des Tarifvertragsrechts anerkannt. Vor Ort scheint es in dieser Frage ein Vakuum zu geben, in dem die Beschäftigten und die Programmbeschäftigten selbst, aber vor allem auch die gewerkschaftlichen und betrieblichen Funktionäre erst noch ihre Rollen finden und sie ggf. neu definieren müssen. Streiten auf juristischen Ebenen ist die eine Seite, eine andere ist es, die Arbeitsbeziehungen unter Einbinden aller Beschäftigten offensiv zu entwickeln. Dazu ist das Erkennen und Reformulieren von Interessen ebenso notwendig wie das Konzipieren von Mobilisierungsstrategien und Zielhorizonten. Die Zeit ist knapp – der Modellversuch Bürgerarbeit endet mit dem Jahr 2014. Was an Positionen in ihm verloren oder nicht erreicht wurde und was an Gestaltungsfähigkeit in dieser Zeit nicht entwickelt wurde, wird die Maßstäbe für die folgenden Experimente setzen.

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 15.01.2013 gibt dem gegen den Verwaltungsvorstand des Kreises klagenden Personalrat in seinem Mitbestimmungsanspruch bei der Einrichtung und Eingruppierung von Bürgerarbeiter/innen Recht[46] und bestätigt damit noch einmal die oben zitierte Position des Ver.di-Bundesvorstands aus 2011. Die Bürgerarbeiter/innen wurden im Urteil konsequent als Beschäftigte anerkannt und damit dem Geltungsbereich des TVöD zugehörig eingeordnet. Das Modellvorhaben Bürgerarbeit hatte „in der Person liegende Hemmnisse“ – das Synonym für „Minderleistung“ – nicht zur Voraussetzung für die Einstellung gemacht und damit die Anwendung der entsprechenden TVöD-Ausschlusspunkte i und k des Paragraphen 1, Absatz 2 auch nicht eröffnet.[47] In Dortmund (und auch anderswo) wurde das wie selbstverständlich anders gelesen und anders durchgeführt.

In solchem Klima wird das Urteil für die kommenden Herausforderungen[48] nicht weiterhelfen. Ohne bewussten und umfassenden Widerstand muss befürchtet werden, dass zukünftige Programme zur Beschäftigung Langzeitarbeitsloser oder erst recht ein „Sozialer Arbeitsmarkt“ sich dezidiert auf die Ausnahmeregelung im TVöD und damit auf das Kriterium „Minderleistung“ abstützen werden, um geförderte untertarifliche Beschäftigung weiterhin zu ermöglichen.

44 Vgl. Abschnitt 4.4 Solo in Betrieb und Interessenvertretung sowie dort Fußnote 5

45 Vgl. TVöD (und TV-L) durchgeschriebene Fassung, §1, Absatz 2, Buchstaben i und k

46 Vgl. Abschnitt 4.4 und dort Fußnote 10

47 Die heutigen Bürgerarbeiter/innen können ihre tariflichen Ansprüche einklagen. Sie sollten das tun und dabei Unterstützung suchen und erfahren.

48 Drei Fraktionen des Bundestags – SPD, Grüne und Linke – haben am 10. April 2013 entsprechende Anträge zur Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales vorgelegt, die Bundesagentur für Arbeit hat im Rahmen ihrer Stellungnahme eigene Positionen entwickelt und vorgestellt, Auschussdrucksache 17(11)1118; vgl. hier auch weiterführend Kapitel 7.

5 Einrichten mit alltäglicher Ausgrenzung und Armut

Seit den 90er Jahren werden in größerem Umfang Beschäftigungsprogramme auf kommunaler Ebene durchgeführt. Je nach Förderregularien wechseln Namen, Zielgruppen und Anforderungen zu meistens sich verschlechternden Bedingungen. Die Übergänge in den 1. Arbeitsmarkt sind bis heute bescheiden. Ein/e Bürgerarbeiter/in bilanziert:

„Den Leuten geht es schlecht. Sehr schlecht – viel schlechter als früher. Sie haben wenig Geld. Sie sind aggressiv geworden. Und haben das gegenseitige Vertrauen verloren. (...) Sie haben keine Verwandtschaft mehr, keine Kollegen mehr. Was zählt ist, was hat man in [der] Tasche (...) Über Politik rede ich ungern, weil Politik ist sowieso „Verarscherei" – was die machen. Drücken die kleinen Leute runter und dann reden und reden die. Sonst tun die für uns nichts, sondern immer für den ‚eigenen Arsch'."

Die „Soziale Unruhe" in der Stadt bleibt nicht unbemerkt. Der Paritätische Wohlfahrtsverband stellte in seinem Bericht 2012 fest, dass in Dortmund die Armutsgefährdungsquote auf 24,2 % angestiegen ist. Der Mikrozensus weist im Bundesvergleich 15,1 % der Einwohner/innen aus, die über ein geringeres Einkommen als 60 % des Medianeinkommens[1] verfügen. Programmbeschäftigung wie die Bürgerarbeit soll hier beruhigen und Hoffnung geben. Zugleich wird Programmbeschäftigung für ordnungspolitische Aufgaben eingesetzt. Der Service- und Präsenzdienst beim Ordnungsamt und die Quartierskümmerer/innen bei den Bezirksverwaltungsstellen und den Aktionsbüros[2] sind Beispiele, die gesellschaftliche Verschiebung von Sozial- zu Ordnungspolitik lokal zu bearbeiten.

Der verbreiteten Angst, morgen schon den Überlebenskampf in Beruf und Alltag nicht mehr zu überstehen, werden zunehmend symbolische Gesten ordnungspolitischer Präsenz im öffentlichen Raum entgegengesetzt. So sieht der Service- und Präsenzdienst des Ordnungsamtes seine Aufgabe darin, Menschen auf ihr Fehlverhalten anzusprechen, z. B. wenn sie sich im Rauschzustand draußen aufhalten, wenn der Hund unangeleint herumläuft, oder wenn Tauben gefüttert werden. Dazu sollen die Bürgerarbeiter/innen zu ordnungswidrigen

1 Unterhalb dieser Schwelle gilt man als „armutsgefährdet" (neue OECD-Skala). Wenn Menschen weniger als 50 % des Medians des nationalen Nettoäquivalenzeinkommens zur Verfügung haben, gelten sie gemäß der Kriterien der WHO und der OECD als „arm", die EU nennt Menschen erst bei 40 % des Medians „arm".

2 Die Aktionsbüros sind 2008/09 in den 13 im Bericht zur Sozialen Lage in Dortmund (2007) als benachteiligt identifizierten Sozialräumen als Anlaufstellen eingerichtet worden. Hier werden verschiedene Beratungen und niederschwellige Zugänge z. B. zum Sozialamt, zum Jobcenter oder zum Quartiersmanagement etc. angeboten.

Tatbeständen wie aggressivem Betteln, wildem Plakatieren oder im Straßenraum abgestellten Autowracks dem Ordnungsamt Mitteilung machen und bei Großveranstaltungen aushelfen.

Die Realität geht in Dortmund deutlich darüber hinaus. Nach unseren Ergebnissen beinhaltet ein wesentlicher Teil der Streifengänge das Dokumentieren von verwarn- und bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeiten insbesondere aus dem Bereich des ruhenden Verkehrs, z. B. die Kontrolle der TÜV-Plaketten und der grünen Plakette (Umweltzone) parkender Autos, des Parkens im absoluten Halteverbot und unberechtigter Nutzung von Behindertenparkplätzen. Die Aufgabe der Bürgerarbeiter/innen hierbei ist es, mit dem Diensthandy Beweise zu sichern, das Kennzeichen und den Sachverhalt mit Uhrzeit und Datum aufzuschreiben und bei Schichtende im Büro des Ordnungsamtes in der Bornstraße „abzurechnen". Dass es sich hierbei nicht um eine Peanuts handelt, macht folgende Beispielrechnung deutlich:

Ein/e Bürgerarbeiter/in bringt es durchschnittlich auf drei bis vier „Strafzettel" pro Arbeitstag (verwarngeld- und bußgeldfähige Ordnungswidrigkeiten im Verkehrsbereich – nur hier lässt sich der Sachverhalt per Foto dokumentieren). Die 100 Bürgerarbeiter/innen im Service- und Präsenzdienst arbeiten regelmäßig an vier Tagen pro Woche. Mit Blick auf die so „erwirtschafteten" Verwarn- und Bußgelder lassen sich ungefähre zusätzliche Bruttoeinnahmen von rund 4,33 Millionen Euro pro Jahr beim Ordnungsamt der Stadt abschätzen.[3] Da die Verwarn- und Bußgelder vom Ordnungsamt erhoben werden, fließen sie auch zu etwa 90 – 95 % in den städtischen Haushalt ein. Der verbleibende Rest landet vor Gericht und die nach gerichtlicher Entscheidung zu zahlenden Bußgelder fließen der Landeskasse zu. Im Vergleich hierzu scheinen die rund 367.000 Euro jährliche kommunale Förderung durch die Aufstockungsbeträge mit ergänzendem ALG II und den Trägerzuschuss an die Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme (GFA) aus der „Kapitalisierung der Unterkunftskosten" vergleichsweise gering (vgl. Kapitel 2).

Die mit der Bürgerarbeit mittlerweile in fast der ganzen Stadt neu eingeführten und bei den Bezirkverwaltungsstellen mit einem festen Einsatzgebiet verankerten Quartierskümmer/innen haben ein ganz ähnliches Aufgabengebiet. Sie sollen insbesondere Verwahrlosungen im öffentlichen Raum frühzeitig an die zuständigen Stellen in der Stadtverwaltung oder auch bei der Entsorgung Dortmund GmbH (EDG) melden und ein Auge auf „schwierige" Personengruppen wie offene Trinkerszenen in den Stadtbezirken haben. Sie stellen jedoch keine „Regelverletzer/innen" fest und sind in die Verwarn- und Bußgelderhebung nicht eingebunden.

Solche Parallelstrukturen machen es den Bürger/innen schwer, die Aufgaben und unterschiedlichen Ordnungskompetenzen von Service- und Präsenzdienst, Quartierskümmerer/innen oder den Ordnungspartnerschaften auseinanderzuhalten. Auch die Vielfalt an Uniformen bzw. amtlicher Dienstkleidung, besonders augenfällig durch die verschieden farbigen Barette, ist hier wenig hilfreich. Es ist zunehmend unklar, welche Wirkungen die Ansprache und möglichen Anweisungen der mit Ausweis und Dienstkleidung gekennzeichneten „Amtspersonen" entfalten. Service- und Präsenzdienst oder auch die Quartierskümmer/innen können von Bürger/innen jenseits z. B. von den beschriebenen dokumentierbaren Park- und Verkehrsverstößen schadlos ignoriert und sogar ungestraft beleidigt und beschimpft werden. *„Ab und zu (...) kriegen wir wirklich [was] drauf. Dann müssen wir (...) freundlich sein. Können wir nicht*

3 Eigene Berechnung (2012): vier Strafzettel pro Tag (einer zu 50 Euro, zwei zu 40 Euro gemäß Punktekatalog des Kraftfahrtbundesamtes zzgl. der kommunalen Bearbeitungsgebühr von 20 Euro und 3,50 Euro für die Postzustellung pro Bußgeldbescheid, und eine Verwarnung über 35 Euro wegen unberechtigter Nutzung eines Behindertenparkplatzes = 235,50 Euro durchschnittliche „Tageseinnahmen"/Bürgerarbeiter/in. Bei einer Viertagewoche entspricht dies 942 Euro wöchentlich. So bringt ein/e Bürgerarbeiter/in bei 46 Arbeitswochen (52 = 1 Jahr) im Jahr 43.332 Euro an „Einnahmen", 100 Bürgerarbeiter/innen bedeuten somit 4.333.200 Euro Bruttoeinnahmen im Jahr.
Im Vergleich hierzu erzielte die Abteilung Verkehrsüberwachung des Ordnungsamtes in 2011 mit durchschnittlich 24 Mitarbeiter/innen ca. 4.460.000 Euro Bruttoeinnahmen durch Verwarn- und Bußgelder, darunter etwa 1.500.000 Euro im Bereich „ruhender Verkehr". Ende 2011 wurden durch befristete Neueinstellungen von 14 Mitarbeiter/innen die offenen Planstellen besetzt. So dass rein rechnerisch für 2012 eine Einnahmensteigerung um ca. 58 % auf etwa 7.100.000 Euro zu erwarten ist. Quelle: eigene Berechungen (2013), http://www.derwesten.de/staedte/dortmund/am-abschlepphaken-kasse-gemacht-id7475267.html und weitere Auskünfte von Herrn Oberste, Gruppenleiter „ruhender Verkehr" im Ordnungsamt, 30.01.2013.

so wieder zurückschimpfen, oder irgendwas unternehmen. Einer hat mich sogar richtig bedroht, (...). Und mein Chef hat gesagt: 'Das hat keinen Sinn, wenn Sie [eine] Anzeige machen (...).' Ich konnte das nicht glauben. Und der hat mir wirklich [gedroht]. In meinen Pausenraum [ist der] gekommen (...), und der war Chef von der Baustelle. Weil ich [eine] Strafe geschrieben habe, sagt er zu mir: 'Ich sorge dafür, dass Du (...) diesen Job los wirst und dass Du nach Deiner Heimat zurückkehrst(...).' Und alles schlechte Worte: 'Du Scheißetürke, Du!' Was weiß ich alles. Dann hab' ich meinen Chef angerufen. Hab' ich Bescheid gesagt, aber [da] hat er gesagt: 'Ja, Herr (...), kommen Sie erst mal (...) [ins] Büro, und dann können wir darüber sprechen.' Da habe ich gemerkt, dass wir wirklich [der] letzte Dreck sind."[4] Bei den Ordnungspartnerschaften und der Polizei würde ein solches Verhalten eine Strafanzeige mit entsprechenden Bußgeldern nach sich ziehen.

Konturen des Feldes „städtischer Armut" und die Ausprägung von Problemstadtteilen als räumliche „Senken"[5]

Ordnungspolitik steht nicht nur mit Blick auf soziale Probleme hoch im Kurs, sondern gewinnt auch zur Generierung von Einkünften an Bedeutung. Die durch „SOS"-Politiken[6] zunehmende und immer dichtere Überwachung des öffentlichen Raums schränkt „wilde" Aneignungsmöglichkeiten der Bürger/innen ein und konfrontiert sie vermehrt mit Sanktionen (z. B. neue Kontrollmöglichkeiten der verbreiteten Gebührenhinterziehung durch ungenehmigte Ausdehnung von Außengastronomiebereichen im öffentlichen Raum; wildes Pinkeln nicht zuletzt wegen häufig fehlender öffentlicher Toiletten[7]; falsches Parken; wildes Grillen, Wegwerfen von Zigarettenkippen etc.).[8]

Zur Begründung solcher Anstrengungen wurde bisher immer auf das „subjektive Unsicherheitsgefühl" der Bürger/innen Bezug genommen und populistisch eine Verstärkung der Ordnungskräfte gefordert. Ungewollt erweist sich der Rückgriff auf subjektive Befindlichkeiten als Treppenwitz: der neoliberale gesellschaftliche Entwicklungspfad basiert auf einem Regime der Angst und Unsicherheit – das Motto: Lebe das Risiko!

Diese Entwicklung schlägt sich auch räumlich in der Stadt nieder. Auf der Grundlage der Karte zum Aktionsplan Soziale Stadt haben wir daher einerseits mit der Infrastruktur der Armen- und Nothilfeangebote und andererseits den Ordnungsdiensten und den Stadtentwicklungsprogrammen versucht, die Folgen wachsender Ausgrenzung und Armut zu kartieren (vgl. Karte „Soziale Lage und öffentliche Ordnung in Dortmund").

Es zeigt sich, dass seit den 90er Jahren die neugeschaffenen kommunal eingesetzten Ordnungsdienste bis heute nahezu die Personalstärke des täglichen Wach- und Wechseldienstes der Polizei in der Stadt erreicht haben. Die „Ordnungspräsenz" vor Ort wurde dadurch fast verdoppelt. Zeitgleich entsteht, beginnend mit den Nothilfeangeboten (Obdachlosenfrühstück, Suppenküche, Kleiderkammern, ehrenamtliche Arztsprechstunde und Medikamentenspenden etc.) und im Abstand einiger Jahre gefolgt von einem immer breiter werdenden Armenhilfeangebot (Tafel, Sozialkaufhaus und diverse Second Hand-Angebote insbesondere der Wohlfahrtsverbände, karitative Dienstleistungen und

4 Erfahrungsbericht aus dem Service- und Präsenzdienst, 2011.

5 Vgl. S. 73, Irina Vellay (2012) zur Schaffung einer „Landschaft räumlicher Senken für die Überflüssigen". Der Begriff „soziale Senke" wurde 2002 von Meike Spitzner in Bezug auf die Privatisierung öffentlicher Aufgaben zu Lasten von Frauen eingeführt. Ursprünglich stammt der Begriff aus der Ökologie und beschreibt Umweltmedien wie die Atmosphäre, Böden oder Wasser in ihrer Funktion, Verschmutzungen z. B. aus industriellen Produktionsprozessen oder dem Verkehr zu puffern und zu neutralisieren.

6 SOS steht für „Sauberkeit, Ordnung und Sicherheit" insbesondere im Rahmen sozialer Aufwertungsbemühungen benachteiligter Stadtteile, vgl. hierzu auch S. 63, Volker Eick, 2007

7 „Wildes Pinkeln" ist an sich nicht verboten. Das Kriterium ist, dass Passant/innen daran Anstoß nehmen und damit eine Störung der Allgemeinheit vorliegt

8 Verwarn- und Bußgeldbeispiele der Stadt Dortmund (2012): Nicht genehmigte Außengastronomie (ca. 300 Euro, da gewerblich begründet), Verkehrsverstöße wie falsches Parken (5 – 50 Euro), Wegwerfen von Zigarettenkippen (15 Euro), Ausspucken von Kaugummi (15 Euro), wildes Pinkeln (25 Euro, im Wiederholungsfall 35 – 50 Euro), wildes Grillen (20 Euro), aggressives Betteln (15 Euro und bei hoher Aggressivität z. B. durch in den Weg Stellen oder mit Hund Agieren bis zu 50 Euro). Verwarngelder sind derzeit ohne weitere Gebühren bis 35 Euro möglich und müssen innerhalb einer Woche bezahlt werden, sonst greift die nächste Stufe mit einem gebührenpflichtigen Bußgeldbescheid. Es ist geplant, diese Grenze bundesweit auf bis zu 70 Euro anzuheben. Bußgelder beginnen mit 40 Euro und sind grundsätzlich mit Zustellungskosten und Bearbeitungsgebühr verbunden.

Beratungsangebote etc.) ein ganzer Infrastruktursektor, um den unübersehbaren Verarmungstendenzen zu begegnen. Insbesondere in der Armenhilfe wird viel Programmbeschäftigung vor allem als Ein-Euro-Job eingesetzt. Da die Weitergabe des Nichtverkäuflichen, wie bei der Tafel, und die Wiederverwertung vieler Gebrauchtgegenstände und deren Verkauf als „Second Hand" im unteren und untersten „Preissegment" regelmäßig keine „Kostendeckung" erlaubt, ist dieser Bereich auf die öffentlich finanzierte Programmbeschäftigung und ehrenamtliches Engagement angewiesen. Das heißt nicht, dass hier keine großen Summen bewegt werden. Auf der Basis der Zahlen für das Jahr 2009 sind in Dortmund beim Second Hand-Verkauf von Altkleidern im Rahmen der Armenhilfe auf diese Weise geschätzte Umsätze von ca. 2,4 – 3 Millionen Euro erzielt worden.[9]

An der räumlichen Darstellung lässt sich erkennen, dass die Dortmunder Nordstadt als der „Soziale Brennpunkt" in der Stadt nicht nur in den vergangenen 20 Jahren besonders viele Nothilfe- und Armenhilfeangebote hinzugewonnen hat, sondern auch in der öffentlichen Debatte zu „Sauberkeit, Ordnung und Sicherheit" (SOS) eine besondere Aufmerksamkeit erfährt. Überproportional viele Ordnungskräfte – sei es der hier betrachteten kommunalen Ordnungsdienste, die rund 50 Straßen- und Platzhausmeister/innen des Quartiersservice der Grünbau gGmbh[10] oder die „Ästhetischen Reiniger/innen" der Entsorgung Dortmund GmbH im Ein-Euro-Job – werden in der Nordstadt eingesetzt. Die Dramatik wird an dem Erfordernis neuer Ordnungsstrategien wie dem Einsatz von sogenannten *Task Forces* deutlich. So sind in die *Task Force Nordstadt* 45 Mitarbeiter/innen der verschiedenen kommunalen Dienststellen[11] und der Polizei eingebunden. Ihre Aufgaben zielen insbesondere auf die Bekämpfung von Prostitution, Drogenhandel, Schlepper- und Bandenkriminalität, illegaler Zuwanderung, Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung und die sich ausbreitenden Verwahrlosungstendenzen durch z. B. sogenannte „Problemhäuser"[12]. Hinzu kommt seit Anfang 2012 die *Task Force Dorstfeld* mit dem Schwerpunkt der Bekämpfung des Rechtsextremismus. Hier sind acht Mitarbeiter/innen aus kommunalen Dienststellen und weitere 50 Polizeibeamt/innen eingebunden. Teilweise überlappen sich die Zuständigkeiten, da auch die Nordstadt ein „beliebtes Ziel" von Rechtsextremist/innen bzw. Nazis und Rechtsterrorist/innen ist[13].

Es zeichnet sich ab, dass Programmbeschäftigung von den Ein-Euro-Jobs bis zur Bürgerarbeit gerade in den städtischen Problemzonen eine zentrale Rolle in der Verstärkung der ordnungspolitischen Kontrolltiefe und bei Versuchen spielt, mit Nothilfe- und Armenhilfeangeboten „Armut" als normale Lebenslage lebbar zu gestalten. Dies gilt sowohl für die Erzielung von Einkommen und Transfers der Programmbeschäftigten als auch für die Bereitstellung von entwerteten oder aufgearbeiteten Resten zur Versorgung der Bedürftigen aus Sekundärkreisläufen, die sonst teuer entsorgt werden müssten. Die versprochene „gesellschaftliche Integration" als arbeitende Arme hat ein zwiespältiges Gesicht.

9 Grundlage der Schätzung: ca. 120.000 Kund/innen im Jahr 2009, jede/r 4. bis 5. Kund/in kauft tatsächlich etwas und der Durchschnittseinkauf liegt bei 10 Euro. Die Tafel bezifferte für das gleiche Jahr eine Lebensmittelausgabe von ca. 825 – 1.100 t (30 – 40 % der Lebensmittelspenden). Damit wurden Kostenbeiträge der Kund/innen von ca. 214.000 Euro (2 Euro pro Korb) erzielt. Hinzu kamen rund 200.000 Euro Spenden und ca. 150.000 Euro öffentliche Mittel aus der Arbeitsmarktförderung (vgl. hierzu Irina Vellay 2010).

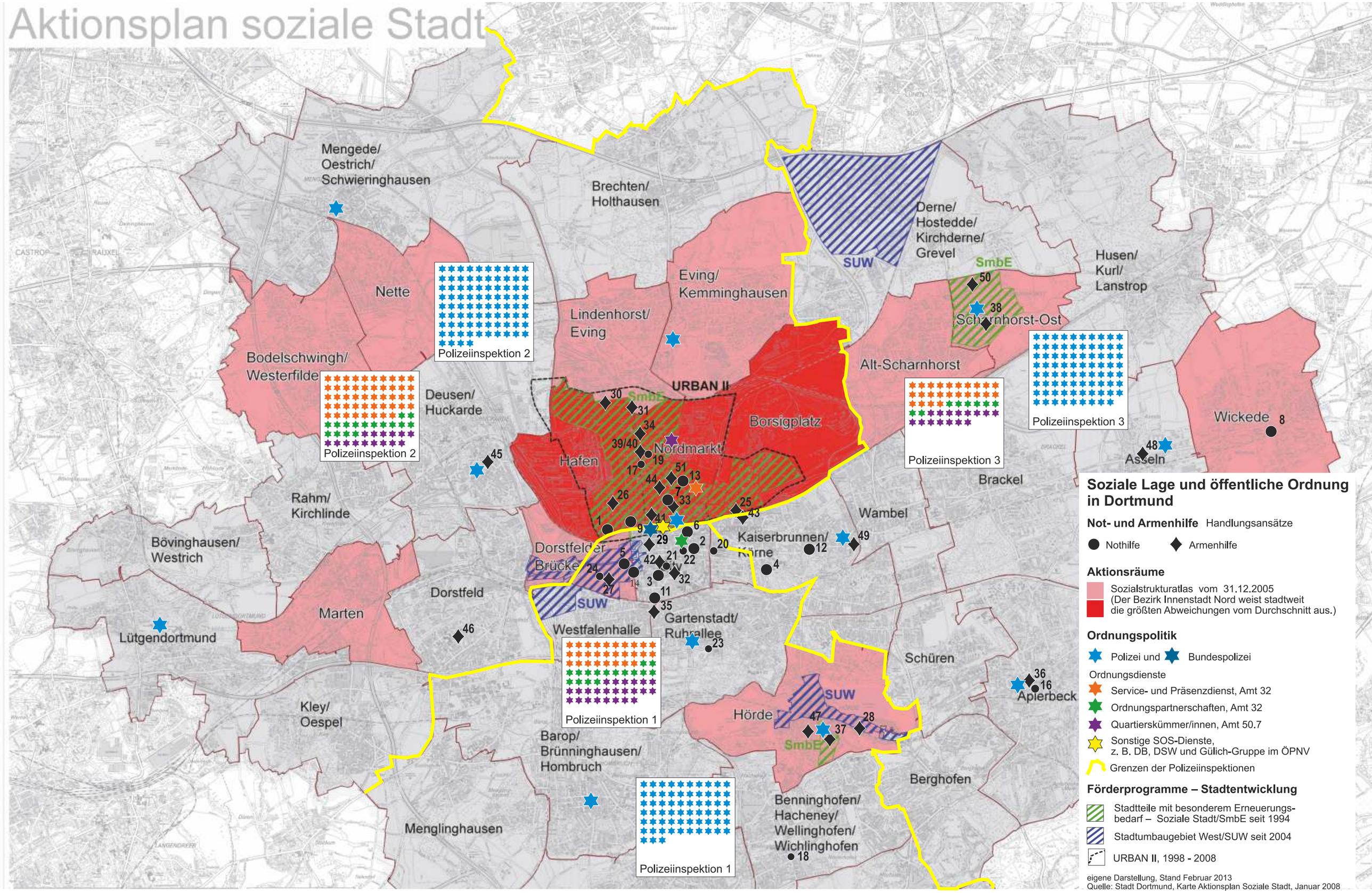
10 Zurzeit sind 47 Ein-Euro-Jobber/innen als „Quartierservice" in der Nordstadt im Einsatz, Stand 1/2013.

11 Beteiligt sind vor allem uniformierte und zivilgekleidete Kräfte der Ordnungspartnerschaft, aber auch solche des Bereichs Gewerbeangelegenheiten, der Verkehrsüberwachung und der Ausländerbehörde. Im Bedarfsfall unterstützen zudem weitere Fachkräfte aus der Umwelt-, Gesundheits-, Jugend- oder Bauverwaltung die Task Force Nordstadt. Stadt Dortmund, Nachrichtenportal 22.12.2011

12 Im August 2012 gab es nach Zeitungsberichten in Dortmund bereits 140 registrierte verwahrloste und teils wegen des hygienischen und baulichen Zustands unbewohnbare „Problemhäuser". Davon befanden sich 110 in der Nordstadt. Vgl. derwesten.de/dw/staedte/dortmund/140-problemhaeuser-auf-der-liste-id6994614.html, 18.08.2012. Das Ordnungsamt hatte dagegen im Februar 2013 rund 100 Vorgänge unter Beobachtung, davon wiesen 30 bis 40 Verwahrlosungstendenzen auf und weitere 8 bis 9 galten als „schlimme Fälle".

13 Die Terrorgruppe Nationalsozialistischer Untergrund (NSU) ermordete am 4. April 2006 Mehmet Kubasik in seinem Kiosk an der Mallinckrodtstraße 190.

Aktionsplan soziale Stadt



Erläuterungen zur Karte „Soziale Lage und öffentliche Ordnung in Dortmund“

● NOTHILFE

1 Brückentreff, Kesselstraße 50, Hafen
2 Café Flash, Schwanenwall 42, City
3 Café Kick, Eisenmarkt 5, City
4 Franziskaner, Obdachlosenfrühstück, Franziskanerstraße 1 - 3, Kaiserbrunnen/Körne
5 Gast-Haus statt Bank, Rheinische Straße 22, Dorstfelder Brücke
6 Heilsarmee, Bornstraße 26, City
7 Kana Suppenküche, Mallinckrodtstraße 114, Nordmarkt
8 Kleiderkammer AWO-Wickede, Dollersweg 14, Wickede
9 Kleiderkammer Pauluszentrum, Kirchenstraße 25, Hafen
11 Mitternachtsmission, Dudenstraße 2 – 4, City
12 Sleep in, Körner Hellweg 19, Kaiserbrunnen/Körne
13 Suppenküche Wichern, Stollenstraße 36, Nordmarkt
14 Kleiderkammer DRK, Josephstraße 14, Dorstfelder Brücke

Sonntagsfrühstück für Obdachlose der Innenstadt-Kirchengemeinden
16 Ewaldi-Gemeinde, Egbertstraße 15, Aplerbeck
17 Gertrudis-Gemeinde, Rückertstraße 2, Nordmarkt
18 Heilig-Geist-Gemeinde, Auf den Porten 4, Wellinghofen
19 Markus-Zentrum, Gut-Heil-Straße 10 – 16, Nordmarkt
20 Martin-Gemeinde, Weißenburger Straße 23, Kaiserbrunnen/Körne
21 Propsteikirche, Propsteihof 3, City
22 Reinoldikirche, Ostenhellweg 2, City
23 St. Bonifatius Gemeinde, Bonifatiusstraße 3, Gartenstadt/Ruhrallee
24 Suitbertus-Gemeinde, Annenstaße 16, Dorstfelder Brücke

◆ ARMENHILFE

25 Bernhard-März-Haus/Caritas, Osterlandwehr 12, Borsigplatz
26 Bodo e.V., Mallinckrodtstraße 270, Hafen

dobeq/AWO, Lindenhorster Straße 38, Eving
27 SuSe, Lange Straße 44, Dorstfelder Brücke
28 Fast wie Neu/FAIRKAUF, Auf der Bicke 4, Hörde
29 Fahrradservice am Hauptbahnhof, City
30 Fahrradwerkstadt, Lindenhorster Straße 38, Eving

31 Dortmunder Selbsthilfe e.V., Jakobstraße 1, Eving
32 Gemeindecaritas Dortmund, Service Center, Wißstraße 32, City
33 InVia Second-Hand-Kleiderlädchen, Heroldstraße 8a, Nordmarkt

Jacke wie Hose/Diakonie
34 Sozialkaufhaus, Münsterstraße 263 – 265, Nordmarkt
Läden
35 Hohe Straße 45, Westfalenhalle
36 Marsbruchstraße 1, Aplerbeck
37 Wilhelm-Schmidt-Straße 7-9, Hörde
38 Buschei 94, Scharnhorst-Ost
39 Münsterstraße 213, Nordmarkt
40 Münsterstraße 211a (Jugendwerkstatt), Nordmarkt

41 Komkidscom e.V./Dietrich-Keuning-Haus, Leopoldstraße 50 - 58, Nordmarkt
42 SKM, Fachverband der katholischen Sozialdienste, Propsteihof 10, City

43 *Dortmunder Tafel e. V.,* Osterlandwehr 31 – 35, Borsigplatz
Filialen
44 Haydenstraße 45, Nordmarkt
45 Urbanushaus, Am Diekhof 6, Deusen/Huckarde
46 Gemeindehaus, Fine-Frau-Straße 10, Dorstfeld
47 Wellinghoferstraße 17, Hörde
48 Marie-Jucharz-Haus, Flegelstraße 42, Asseln
49 Gemeindezentrum Paderborner Straße 136, Kaiserbrunnen/Körne
50 Droote 62a, Scharnhorst-Ost

51 Werkstatt Passgenau/Diakonie, Braunschweiger Straße 20, Nordmarkt

ORDNUNGSDIENSTE UND POLIZEI

Ordnungspolitik

Die Task Force Nordstadt gibt es seit Mai 2011. Sie koordiniert ämterübergreifend in Zusammenarbeit mit der Polizei die Wahrung der öffentlichen Ordnung in der Nordstadt. Die Federführung liegt beim Ordnungsamt.

Hintergrund: Schließung des Straßenstrichs an der Ravensberger Straße, starke Zuwanderung insbesondere durch Roma, Bulgar/innen und Rumän/innen, verwahrloste Häuser, offene Suchtszenen u.ä.m. Beteiligt sind: uniformierte und zivilgekleidete Kräfte der Ordnungspartnerschaft, aus dem Bereich Gewerbeangelegenheiten, der Verkehrsüberwachung, der Ausländerbehörde und darüber hinaus Mitarbeiter/innen der Umwelt-, Gesundheits-, Jugend- oder Bauverwaltung, insgesamt ca. 45 Mitarbeiter/innen.

Seit Januar 2012 ist die Task Force Dorstfeld mit dem Fokus Rechtsextremismus im Einsatz. Beteiligt sind die Ordnungspartnerschaften, Mitarbeiter/innen aus dem Vollzugs- und Ermittlungsdienst, der Gewerbe- und Lebensmittelüberwachung, der Verkehrsüberwachung und des Service- und Präsenzdienstes.

Die Task Force besteht aus 8 Mitarbeiter/innen, Ordnungspartnerschaften und ca. weiteren 15 Mitarbeiter/innen. Flankierend setzt die Polizei eine Ermittlungs- und Einsatzgruppe mit 50 Beamt/innen ein.

Ordnungsdienste

1 Ordnungspartnerschaften von Polizei und Ordnungsamt
48 Mitarbeiter/innen beim Ordnungsamt
(48 Doppelstreifen aus Polizei und Ordnungsamt, Einsatzleitung durch das Ordnungsamt)
Einsatzgebiet: stadtweit, Schwerpunkte Innenstadt und Nordstadt
Mo – Fr 10 – 21 Uhr
Sa 10 – 18 Uhr
Büro: Citywache, Reinoldistraße 17 – 19

2 Service- und Präsenzdienst, Ordnungsamt
ca. 100 Mitarbeiter/innen beschäftigt im Rahmen der „Bürgerarbeit“ bei der Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme (GFA), Alfter
Einsatzleitung durch das Ordnungsamt, Kooperationspartner ist die Polizei
Einsatzgebiet: stadtweit
Mo – Fr 8 – 16 Uhr
Winter 10 – 18 Uhr, Sommer 14 – 21 Uhr
Büro: Ordnungsamt, Bornstraße 124
GFA Schulungsräume, Nordmarkt

3 Quartierskümmer/innen, Stadtteilwerkstatt Burgholzstraße
54 Mitarbeiter/innen beschäftigt im Rahmen der „Bürgerarbeit“ bei der Stadt Dortmund
Einsatzleitung durch die Stadtteilwerkstatt, Kooperationspartner sind die Bezirksverwaltungsstellen
Einsatzgebiet: stadtweit ohne die drei Aktionsräume in der Nordstadt*, z. B. in Scharnhorst:
Mo – Mi 10 Uhr – 16:30 Uhr
Do 11:30 Uhr – 18 Uhr
Fr 8 Uhr – 14 Uhr
Büro: Stadtteilwerkstatt Burgholzstraße 150

Polizei

4 Polizeiwachen, 24 Std. mit 2 Beamt/innen durchgehend besetzt

Polizeiinspektion I:
63 Beamt/innen im Wach- und Wechseldienst
– 24 im Wachdienst auf den Wachen
– 18 mit 3 Streifenwagen unterwegs
– 21 Bezirksbeamt/innen als Fußstreifen im Tagesdienst

Polizeiinspektion II:
84 Beamt/innen im Wach- und Wechseldienst
– 30 im Wachdienst auf den Wachen
– 30 mit 5 Streifenwagen unterwegs
– 24 Bezirksbeamt/innen als Fußstreifen im Tagesdienst

Polizeiinspektion III:
79 Beamt/innen im Wach- und Wechseldienst
– 24 im Wachdienst auf den Wachen
– 30 mit 5 Streifenwagen unterwegs
– 24 Bezirksbeamt/innen als Fußstreifen im Tagesdienst

5 Bundespolizei im Hauptbahnhof

6 Weitere Ordnungsdienste im regionalen ÖPNV-Netz:
– Sicherheitsdienst der Deutschen Bahn AG im U-Bahn-Netz/ÖPNV
– Sicherheitsdienst der DSW 21
– Sicherheitsdienst Gülich Gruppe

* Seit 2003 werden in der Nordstadt 50 Langzeitarbeitslose als Platz- und Straßenhausmeister/innen im „Ein-Euro-Job“ mit ganz ähnlichen Aufgaben eingesetzt. Neben der Präsenz im Stadtteil sollen sie vor allem durch Reinigungs- und Aufräumarbeiten für mehr Sauberkeit sorgen, Baumscheiben bepflanzen und pflegen helfen, und soziale Einrichtungen im Quartier z. B. bei Festen unterstützen.

6 Die Fachtagung – Idee und Programm

Die Befunde bis hierher sind zu großen Teilen erschütternd und doch ist der öffentliche Diskurs von den positiven Wirkungen des „Sozialen Arbeitsmarkts“ und dem „Glück“ der Teilnehmer/innen, wenigstens „Bürgerarbeit“ zu haben, bestimmt. So hat die rot-grüne Landesregierung von Baden-Württemberg noch 2012 ein an potenzielle Arbeitgeber/innen gerichtetes Landesprogramm für „Gute Arbeit und sichere Arbeit“ aufgelegt.[1]

Das beobachtete Auseinanderfallen von alltäglicher Realität einerseits und Sprechen über Arbeitslosigkeit und aktivierende Arbeitsmarktpolitik andererseits war für uns Anlass, mit einer Fachtagung unter Beteiligung möglichst aller politisch-aktivistisch oder beruflich eingebundenen Akteur/innen die empirischen Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt zur Diskussion zu stellen und die realen Entwicklungen und die Debatten zum Thema wieder zusammenzuführen.

Forschungsperspektiven sind niemals neutral, sondern selbst häufig mit Interessen, nicht selten auftragsgeleitet, verknüpft. Hier war der Ausgangspunkt im engeren Sinn die Perspektive der an der Umsetzung der Bürgerarbeit beteiligten Beschäftigten und der herangezogenen Erwerbslosen, um mithilfe eines vertieften Verständnisses der aktuellen Veränderungen Einfluss in Richtung einer Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik zu nehmen. Dabei gilt es, aktivierende Arbeitsmarktpolitik als vermachtetes Feld zu betrachten, die verschiedenen Interessen aufzuzeigen und die eigene Position zu reflektieren. Im Verlauf der Diskussionen können so die vorgestellten Forschungsergebnisse kritisch geprüft und weiter angereichert werden.

Die Fachtagung am 29. August 2012 in Dortmund versammelte neben der Forschungsgruppe vier Expert/innen zu zentralen Aspekten des aktuellen Modells Bürgerarbeit als Programmbeschäftigung und ca. vierzig Expert/innen aus der Praxis – für das Programm Verantwortliche bei der Kommune, Gewerkschafter/innen für den Sektor Öffentlicher Dienst, Personalräte und Vertrauensleute, Bürgerarbeiter/innen, Erwerbslose und Aktive aus Initiativen, im Feld tätige Sozialarbeiter/innen bis hin zu Wissenschaftler/innen.

1 Das Programm beinhaltet einen zweijährigen von der „Minderleistung“ des/der Erwerbslosen abhängigen Beschäftigungszuschuss bis zu 75 % des Entgelts bei mindestens 8,50 Euro Stundenlohn ohne die Erfordernisse „Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit“. Darüber hinaus gibt es einen pauschalen Zuschuss der Kommunen und Landkreise von 400 Euro monatlich im Gegenzug für die „eingesparten“ Kosten für Unterkunft und Heizung und dazu ein auf der kommunalen Ebene zu organisierendes Jobcoaching, vgl. http://www.sm.baden-wuerttemberg.de/de/Sozialer_Arbeitsmarkt__Passiv-Aktiv-Tausch/288694.html?referer=288686

Zu Beginn wird die Diskussion zum Bericht der Forschungsgruppe[2] vorgestellt, anschließend folgen die Vorträge der eingeladenen Expert/innen und zum Schluss wird die Diskussion zu möglichen Alternativen gegenüber der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik dokumentiert.

Diagnosen und Positionen

Zunächst werden die Positionen im Feld „Programmbeschäftigung" skizziert. Interessant war die Beobachtung, dass niemand die „aktivierende Arbeitsmarktpolitik" verteidigte – man sprach eher über ein notwendiges Übel, die Beschäftigungsprogramme seien halt so.

Es zeigten sich bei den handelnden oder auch hineingeworfenen Akteur/innen drei „Interessenblöcke", die jeweils in sich zwei widersprüchliche Strömungen enthalten. So positioniert sich die Stadtverwaltung, vertreten einerseits durch den Amtsleiter des Sozialamtes (50), Herrn Bartow, und andererseits durch Herrn Meyer, den Vorsitzenden des Personalrats der Stadt Dortmund.

Herr Bartow beschreibt die aus dem Programm „Bürgerarbeit" erwachsenden Sachzwänge, beklagt die ständigen Änderungen der „Spielregeln" durch das Bundesverwaltungsamt und verweist die Verantwortung für die Beauftragung der Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme (GFA) an das Jobcenter. Dem Amt wären bessere Bedingungen wie seinerzeit beim Programm „Jobperspektive" auch lieber. Man müsse in der Umsetzung mit den Bedingungen der Programme leben. Aktuell seien dies die unzureichenden, nicht existenzsichernden Verträge über 30 Stunden in der Woche. Dazu müsse man wissen, dass es in Dortmund ohnehin 15.000 erwerbstätige Aufstocker/innen gebe. Man bemühe sich aber um dauernde Übernahmen aus der Bürgerarbeit in den öffentlichen Dienst. So werde gerade über ein Anschlussprogramm „ASTRA – Arbeit statt Transferleistungen" auf Staatssekretärsebene diskutiert. Hier könnten zwei bis zehn Bürgerarbeiter/innen dauerhaft übernommen werden. [3]

Herr Meyer stellt als Personalrat klar, dass von Beginn in den 80er Jahren an Programmbeschäftigung dazu diente, die Lücken in der Personaldecke aufzufüllen. Er hätte bei dem vorgestellten Bericht auch nur anderthalb Fehler gefunden: *„Der eine war, dass die Schulhausmeister, wenn sie denn beschäftigt sind, nicht von 2 bis 5 sondern von Tarif E3 bis E6 beschäftigt werden, und der andere, dass Eure Schätzung und Berechnung ergeben hat, dass dadurch 84 Planstellen im Grunde nicht geschaffen wurden bzw. werden. (...) die [Zahl] ist dermaßen lächerlich gering."* So könne er für den Bereich der Schulen sagen, dass die Hausmeistereien von jeher nur mithilfe der Programmbeschäftigung funktionierten. Niemand habe jemals den tatsächlichen Personalbedarf und die notwendigen Planstellen ermittelt. Die Aufgaben hätten sich im Laufe der Zeit sehr gewandelt und die entstandenen Personallücken wurden mit Hilfskräften aus der Programmbeschäftigung gestopft. Die realisierten Übernahmen in eine Dauerbeschäftigung bei der Stadt lägen hingegen im Bereich von etwa fünf oder sechs Zehntausendsteln (0,0005 oder 0,0006).[4] *„Da werden auf Knochen von Leuten, die es brauchen, Arbeitsplätze abgebaut (...). Warum hat denn dann der Personalrat dieser Bürgerarbeit überhaupt zugestimmt?" (...) Die Alternative wäre gewesen: es nicht zu tun. Was ganz klar bedeutet hätte, und das ist 'ne ganz klare Ansage gewesen, (...) dass sukzessive der Schulhausmeisterbereich bei der Stadtverwaltung Dortmund privatisiert worden wäre. Aber klare Aussage: Bürgerarbeit in diesem [Sinn] hat für die Leute keine Perspektive. Es mag dem einen oder anderen drei Jahre natürlich besser gehen, als wenn er nur zum Amt geht. [Aber] er hat keine Chance und dass Arbeitsplätze vernichtet werden dadurch, das ist so offensichtlich, wer das bestreitet, kennt den Alltag wirklich nicht."* Diese Widersprüche setzen sich auch darin fort, dass zwar nach schwerem Kampf des Personalrats erreicht wurde, dass Bürgerarbeiter/innen den Personalrat wählen dürfen, aber sich trotz des „Beschäftigtenstatus" nicht auf interne Ausschreibungen bei der Stadt bewerben können.

2 Der Tagungsbericht wird hier nicht referiert – er war eine pointierte Kurzfassung der Forschungsergebnisse.
3 Dies entspricht den vorläufigen Überlegungen der SPD/Grüne-Landesregierung in NRW zum „Sozialen Arbeitsmarkt".
4 Von gefühlten 10.000 durch Beschäftigungsmaßnahmen bei der Stadt geschleuster Menschen sind hiernach ungefähr fünf bis sechs jemals übernommen worden.

Kontrastierend hierzu sollen zunächst die als Erwerbslose, Programmbeschäftigte in Bürgerarbeit oder in Ein-Euro-Jobs und als Aktivist/innen der Erwerbslosenbewegung Beteiligten zu Wort kommen.

Den Betroffenen ist klar, dass mit Programmbeschäftigung das Problem der Arbeitslosigkeit nicht gelöst werden kann. Die angebotenen Plätze seien dafür viel zu wenig. Die Bürgerarbeit sei daher in der Wirkung eher als „Placebo" für die kritische Öffentlichkeit zu sehen. Persönlich werden die „ordentlichen", d. h. die eigentlich regulären und nicht zusätzlichen Tätigkeiten als sinnvoll und sinnstiftend empfunden. Es stelle sich daher die Frage, ob das Geld für „Beschäftigungsprogramme" nicht besser zur Schaffung regulärer Stellen verwendet werden sollte. Zumal es genügend Arbeit gebe, die sonst ehrenamtlich erbracht werden müsste oder ungetan bliebe. Hier wäre es eigentlich auch an den Kommunen, sich an Klageverfahren gegen den verbreiteten Missbrauch von Programmbeschäftigung zu beteiligen und auf diese Weise „ordentliche Stellen" zu bekommen. Von Aktivist/innen der Erwerbslosenbewegung wird zudem betont, dass Arbeit nur dann gut sei, wenn sie auch „sauber bezahlt" würde. Programmbeschäftigung verdränge immer reguläre Beschäftigung. Diesen Effekt beobachte man schon seit den Ein-Euro-Jobs. Daher sei es hoch problematisch von einem „Placebo" zu sprechen: *„(...) meine Horrorvorstellung wäre(...), dass irgend 'ne Partei, was weiß ich, „Linke" oder so, noch sagt: also, nur Placeboeffekt, wir brauchen jetzt noch mehr Stellen davon."*

Eine weitere Position stellen die informierten und kenntnisreichen Beobachter/innen aus der Wissenschaft oder dem politischen Aktivismus wie dem Dortmunder Sozialforum dar. Auch hier wird bestätigt, dass Programmbeschäftigung längst ein notwendiger Bestandteil des Beschäftigungssystems sei. Sie diene zudem dazu, am Arbeitsmarkt Dynamik vorzutäuschen. Den Menschen sei jedoch klar, dass sie als Programmbeschäftigte „Beschäftigte zweiter Klasse" wären. Programmbeschäftigung wird von Aktivist/innen auch als ein hochgradig ideologisch umkämpftes Feld wahrgenommen: *„(...) ich muss Euch beiden sehr danken, weil Ihr die Auswirkungen des Programms eingefangen habt und Euch mit denen befasst habt, [die in diesem Rahmen arbeiten] und nicht einfach eine ideologische Abrechnung mit diesem Programm oder ähnlichen Programmen hier vorgeführt habt. Also, das finde ich wirklich sehr bemerkenswert, muss ich sagen."* Unterbelichtet blieben jedoch zumeist die Auswirkungen auf das Tarifsystem im öffentlichen Dienst und auf die betriebliche Interessenvertretung. Die Dortmunder Besonderheit, Bürgerarbeit weitgehend beim Sozialamt anzusiedeln, gehe vor allem darauf zurück, dass die freien Träger/innen sich geweigert hätten, die Leute unter Tarif abzuspeisen und das Risiko möglicher späterer Aufstockungszahlungen zur Angleichung an den Tarif auf sich zu nehmen. Hinzu käme, dass, anders als bei den Ein-Euro-Jobs, keine Betreuungspauschale mehr vorgesehen ist. Diese löbliche Haltung hätte aber auch den Weg für private Anbieter, wie die Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme (GFA), bereitet: *„Ich finde, es ist nicht der Ort, den Stab zu brechen über das Sozialamt. Man kann sich [aber] fragen, was dieser bundesweite Träger hier in Dortmund zu suchen hat. (...) Keine Ahnung wer das ist (...) Das stinkt ein bisschen."*

Die folgenden Vorträge sollen die Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt und die in der Diskussion vorgestellten sehr typischen „Diagnosen" und Positionsbestimmungen der skizzierten „Interessenblöcke" mit Erfahrungen und Einsichten wichtiger Facetten, die auf Veränderungen im gesamten Feld verweisen, konfrontieren, um in der Schlussdiskussion mögliche Alternativen zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in den Blick zu nehmen.

Markus Wahle

„Außensicht – Maßnahmealltag – Widerspenstigkeit“

Wenn über Beschäftigungsmaßnahmen und deren Wirkungen diskutiert wird, steht die Perspektive der Maßnahmeteilnehmer/innen selten im Mittelpunkt.

Am Beispiel eines Berliner Stadtbezirks soll daher im Folgenden dargestellt werden, wie Bürgerarbeit dort organisiert wird. Das meint die Tätigkeiten, die Beschäftigungsträger und die Auswahl der in Bürgerarbeit Beschäftigten. Anschließend möchte ich einige Ergebnisse einer aufsuchenden Betreuung in Maßnahmen, durchgeführt von einer Gruppe Erwerbsloser unter dem Dach der DGB-Region Berlin, vorstellen und mit einigen Bemerkungen zu den tatsächlich möglichen Änderungen der Arbeitsbedingungen und den eher seltenen „Widerspenstigkeiten“ enden.

Zuerst müssen einige Unterschiede zwischen Dortmund und Berlin Mitte benannt werden. Der Stadtbezirk Berlin Mitte umfasst die früheren Stadtbezirke Mitte, Tiergarten und Wedding und ist von der Sozialstruktur her mit Dortmund insgesamt sicher nicht vergleichbar. Vergleichbar ist aber die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften im Bereich des SGB II. Darüber hinaus ist das Jobcenter Berlin Mitte das einzige der zwölf Berliner Jobcenter, für das bisher überhaupt konkrete Informationen über die Tätigkeitsbereiche in Bürgerarbeit vorliegen. Dabei sind die Tätigkeitsbezeichnungen selbst jedoch zunächst eher nichtssagend, wie beispielsweise die einer oder eines „Sozialassistenten“. (Vgl. Tabelle auf der folgenden Seite)

Im Unterschied zu Dortmund gibt es in Berlin keine Bürgerarbeit in öffentlicher Trägerschaft. Zum einen werden Programm-Arbeitsplätze in Berlin seit Jahrzehnten von Beschäftigungsträgern organisiert und zum anderen war die Unterstützung etwaiger Klagen auf Entlohnung nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst[5] bereits vorab angekündigt. Als weiteren Unterschied zu Dortmund gibt es in Berlin nicht einen oder einige, sondern eine große Anzahl solcher Beschäftigungsträger. Dabei handelt es sich weniger um „klassische“ Träger der freien Wohlfahrtspflege wie Caritas oder Diakonie, sondern häufig um frühere Transfer- oder Beschäftigungsgesellschaften[6]. Der Sitz

5 Der TVöD enthält in § 1 Abs. 2 lit. i, k (TV-L analog in. § 1 Abs. 2 lit. f, g) Ausnahmeregelungen für Eingliederungsmaßnahmen nach §§ 217 ff SGB III (alt) oder für „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ nach § 260 ff SGB III (alt). Diese Herausnahmen aus dem Geltungsbereich ist nach Rechtsauffassung der verdi abschließend und eng auszulegen (vgl. dazu: verdi, TS, Nr. 054/2010).

6 Die Beschäftigungsträger haben jahrelang zumindest zu bedeutenden Teilen von Programmarbeit, zu einem anderen wesentlichen Teil von überbetrieblicher Ausbildung „gelebt“. Sie sind in mehreren Interessenverbänden organisiert, von denen der wohl bedeutendste, der Berliner Verband für Arbeit und Ausbildung (www.bvaa-online.de), einen hauptamtlichen Vorsitzenden als Lobbyisten beschäftigt. Einige dieser Träger haben bereits Maßnahmen der gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeit (gzA) nach § 19 Abs. 2

Jobcenter Berlin Mitte: Daten zur Beschäftigung in Bürgerarbeit [7]

1	Übersicht	Stadtbezirk Berlin Mitte	Vergleich: Dortmund
	Einwohner	324.000	580.000
	SGB II– Bedarfsgemeinschaften	43.599	42.609
	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte	60.773	58.134
	Bürgerarbeitsplätze	606 [8]	497

2	Tätigkeitsbezeichnung			
		Senioren- / Mobilitätshilfe	87	14,3 %
		Büro- / Verwaltungshelfer	70	11,6 %
		Sozialhelfer / -assistenten	61	10,1 %
		Bücher- / Bibliotheksservice	61	10,1 %
		Garten- und Landschaftsbau	52	8,6 %
		Gaststätten- / Kantinenhilfe	35	5,8 %
		Handwerk	35	5,8 %
		Hauswirtschaftshilfe	28	4,6 %
		Bürofachkräfte	27	4,5 %
		Kiezläufer	20	3,3 %
		Andere	130	21,5 %

3	Die Tätigkeiten werden bei insgesamt 49 unterschiedlichen Maßnahmeträgern durchgeführt, die Anzahl der Bürgerarbeiter/innen je Maßnahme liegt zwischen eins und vierzig. Am 15. August 2012 waren noch 39 Plätze unbesetzt, darunter eine komplette Maßnahme mit 20 Plätzen.

des Maßnahmeträgers ist häufig nicht der Einsatz- bzw. Arbeitsort. Der tatsächliche Arbeitsort ist oft genug auch dem Jobcenter nicht bekannt. In der Folge würde auch der Prüfdienst der Jobcenter – so er denn nachfragen wollte – zunächst leer laufen.

Trotz der vom Bundesverwaltungsamt geprüften Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit sind einige Maßnahmen weiterhin umstritten. Die in Berlin üblichen sogenannten Unbedenklichkeitsbescheinigungen[9] der Kammern (IHK und HWK) sind in einigen Fällen verweigert worden. Dies soll nun der Beirat des Jobcenters richten.

Die für Bürgerarbeit benannten Tätigkeitsbereiche substituieren ganz überwiegend bisher reguläre Beschäftigung. Die sogenannten Sozialhelfer ersetzen

Satz 1 Alternative 2 BSHG durchgeführt. Der schwankende Umfang von ABM erforderte bereits vor der Einführung des SGB II eine hohe Flexibilität dieser Träger: Die Anzahl der bei einem einzigen Träger in ABM beschäftigten Teilnehmer konnte innerhalb eines Jahres von fast 900 auf unter 300 absinken. Der fast vollständige Ersatz von ABM und SAM durch Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II (alt) führte zu einer weiteren Anpassung in Form niedrigerer Standards. Dies betraf nicht nur die in Arbeitsgelegenheiten Beschäftigten, sondern auch die bei den Trägern angestellten sogenannten Regiekräfte und dabei insbesondere deren Entlohnung. Bereits vor dem deutlichen Abbau der Arbeitsgelegenheiten zum Jahr 2011 suchten sich viele der Träger ein zweites oder drittes „Standbein". Einige Träger waren damit jedoch überfordert, einer meldete sogar Insolvenz an.

7 Übersichtsdaten: Statistik der BA, Daten nach einer Wartezeit von drei Monaten, hier: April 2012; Daten zu den Tätigkeiten: Unveröffentlichte Aufstellung der Geschäftsführung des Jobcenters Berlin Mitte von Ende Juli 2012, eigene Auswertung. Die Tätigkeitsbezeichnungen sind direkt der Aufstellung entnommen, genauere Bezeichnungen liegen nicht vor und könnten allenfalls den Anträgen an das Bundesverwaltungsamt entnommen werden. Unter Handwerk sind Tätigkeitsbezeichnungen zusammengefasst, die als Holz- oder Metallbearbeitung sowie als Fahrrad- oder Nähwerkstatt benannt wurden. Unter Sonstige sind Tätigkeitsbezeichnungen zusammengefasst, für die insgesamt nicht mehr als je zehn Bürgerarbeitsplätze bewilligt wurden. Die darunter häufigsten Tätigkeitsbezeichnungen lauten „Heimatgeschichte", „Unterstützung des Sozialmarkts", „Spielen und Wohnen" sowie „Kiezmütter" bzw. „Mütterbüros" (damit sind Projekte wie die Neuköllner Stadtteilmütter gemeint – vgl. www.stadtteilmuetter.de).

8 Die Anzahl der Bürgerarbeitsplätze im Jobcenter Berlin Mitte sollte ursprünglich (laut Interessenbekundungsverfahren 2010) 165 betragen. Aus den inzwischen (2012) erfolgten Ausschreibungen für das begleitende „coaching" ergibt sich nunmehr eine Anzahl von 700 Bürgerarbeitsplätzen.

9 Diesen Bescheinigungen liegt eine sogenannte Positivliste (http://www.ihk-berlin.de/linkableblob/818618/.15./data/Positivliste-data.pdf) zu Grunde. In der Praxis achten die beiden Kammern darauf, dass die Tätigkeiten nicht in ernsthafte Konkurrenz zu den bei ihnen organisierten Betrieben stehen. Die Substitution bisher in öffentlicher Verantwortung verrichteter Arbeit wird davon naturgemäß nicht erfasst. Der DGB Bezirk Berlin-Brandenburg hat sich (aber nicht nur aus diesem Grunde) immer geweigert, an einer solchen Liste mitzuwirken.

notdürftig fehlendes (weil unzureichend bezahltes) Fachpersonal, die „Bibliothekshelfer“ halten Schulbibliotheken überhaupt noch offen und erhalten den Umfang der Öffnungszeiten bisher noch bestehender Stadtteilbibliotheken und die „Helfer im Garten- und Landschaftsbau“ flankieren den Stellenabbau im öffentlichen Dienst und in den städtischen Eigenbetrieben (Stadtreinigung, Bäderbetriebe). Am Beispiel der Pflege von Baumscheiben lässt sich das gut darstellen: Ursprünglich eine Aufgabe der Grünflächenämter der Stadtbezirke, wurde sie dann an privatwirtschaftliche Unternehmen vergeben. In einem weiteren Schritt wurde die Aufgabe der Stadtreinigung (einem Eigenbetrieb) übertragen, die diese Pflege ausschließlich durch eigens dafür in Struktur-Anpassungs-Maßnahmen (SAM) Beschäftigte durchführen ließ. In der nächsten Stufe wurden diese Tätigkeiten dann – nun von Maßnahmeträgern organisiert – von Beschäftigten in Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt ausgeführt. Nun soll die Tätigkeit zumindest in einem Stadtbezirk Berlins in Bürgerarbeit ausgeführt werden.

Entgegen der ursprünglichen Absicht des Programms Bürgerarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) wurden eben nicht überwiegend Leistungsberechtigte mit schweren oder mehreren Vermittlungshemmnissen in die Beschäftigungsphase zugewiesen, sondern (wie im sonstigen Maßnahmealltag auch) bis zu zehn „Vermittlungsvorschläge“ je Stelle verschickt. Den Trägern war damit wieder ein „creaming the poor“ möglich. Dies ist aus deren Sicht auch fast erforderlich, weil von ihnen Eingliederungsquoten von 20 – 30 % gefordert werden[10].

Eine Gruppe ehrenamtlicher Gewerkschaftsmitglieder der DGB Region Berlin hat über drei Jahre Arbeitsgelegenheiten sowohl in der Entgeltvariante als auch gegen Mehraufwandsentschädigung beobachtet[11]. Dabei wurden die in Arbeitsgelegenheiten Beschäftigten an ihrem Arbeitsort besucht und zu ihrer Arbeit befragt. Als Ergebnis[12] ist festzuhalten: Es gibt teilweise massive Probleme im Bereich des Arbeitsschutzes, die sogenannte Zusätzlichkeit ist auch trotz ausgestellter „Unbedenklichkeit“ in der Praxis oft nicht gegeben und die erforderliche Gemeinnützigkeit wird teilweise umgangen.

Dazu möchte ich einige Beispiele nennen:

– Grünflächen Städtische Friedhöfe Berlin Reinickendorf: Innerhalb eines Jahres sind auf fünf städtischen Friedhöfen neun Planstellen abgebaut worden. Bei insgesamt vier Besuchen wurden auf drei Friedhöfen elf in (unterschiedlichen) Maßnahmen Beschäftigte angetroffen. Für die Kälteschutzkleidung wurde seitens des Maßnahmeträgers eine Kaution von der Mehraufwandsentschädigung der Beschäftigten einbehalten.

– Grünflächen Strandbad Wannsee (Berliner Bäderbetriebe):
Die Grünflächen wurden früher durch ein privates Unternehmen gepflegt. Die Aufgabe wurde dann von einem Maßnahmeträger übernommen, der dazu zehn Teilnehmer beschäftigte. Die fachliche Anleitung erfolgte in einer wöchentlichen Besprechung mit einem Angestellten des Maßnahmeträgers und während der eigentlichen Arbeitszeit durch

10 Die Eingliederungsquote soll unter anderem durch ein begleitendes „coaching“ erreicht werden. Die dafür erforderlichen finanziellen Mittel werden nicht vom Bund zur Verfügung gestellt, sondern aus dem Eingliederungstitel des jeweiligen Jobcenters aufgebracht. Im Rahmen des Interessenbekundungsverfahrens 2010 ging das Jobcenter Berlin Mitte von 130 Euro je Monat und Teilnehmer/in aus. In den Ausschreibungen (2012) für das begleitende „coaching“ wird ein Honorar von 2.000 Euro je „Eingliederung“ ausgelobt [Ausschreibungen der Regionaldirektionen Berlin-Brandenburg, Sachsen-Anhalt & Thüringen im e-Vergabe-Verfahren]. Da diese Mittel damit die für andere Instrumente (wie beispielsweise berufliche Weiterbildung) zur Verfügung stehenden Mittel mindern, ist die Bürgerarbeit bezüglich der Eingliederungstitel keineswegs kostenneutral.

11 Die Gruppe gründete sich nach der zweiten Arbeitslosenkonferenz der DGB Region Berlin (2005). Ihr gehören ausschließlich ehrenamtliche Mitglieder der Berliner IG BAU, IGM, GEW und ver.di an. Die Mitglieder wurden hinsichtlich der Voraussetzungen von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandentschädigung, des Zugangsrechts und des praktischen Umgangs mit Kolleg/innen (in Zusammenarbeit mit der Baustellenbetreuung der IG BAU Berlin) geschult. Aus dem Kreis der gesamten Gruppe bildeten sich kleinere Besuchsgruppen von anfangs bis zu fünf, inzwischen häufig zwei bis drei Gruppenmitgliedern, die die Beschäftigten an deren Einsatzorten besuchen. Zu den Besuchen sind überwiegend kurze Berichte erstellt worden.

12 Für die gewerkschaftlichen Beiräte bei den Berliner Jobcentern ist im Frühjahr 2008 eine Übersicht auf Grundlage von rund vierzig Besuchsberichten der Jahre 2005 bis 2007 erstellt worden. Die Übersicht ist nicht veröffentlicht worden, kann aber bei der Region Berlin des DGB erfragt werden (zip-Datei).

einen Teilnehmer, der früher bei den Berliner Forsten beschäftigt gewesen war.

– Grünflächen Strandbad Müggelsee (privater Verein): Die Grünflächen wurden früher durch ein privates Unternehmen gepflegt. Mit der Übernahme des Bades durch einen Verein übernahm dieser auch die Aufgabe der Grünpflege. Dazu wurden dann von einem Maßnahmeträger mehrere Teilnehmer „abgestellt".

– Instandhaltung denkmalgeschützter Gräber auf dem Alten St. Mathäi Friedhof:
Die denkmalgeschützten Gräber verfielen, da die erforderlichen Instandhaltungsarbeiten über Jahrzehnte vernachlässigt worden waren. Ein Maßnahmeträger übernahm die Aufgabe, zumindest einen Teil der Grabanlagen instand zu setzen. Unter den in einer Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung Beschäftigten befand sich ein erwerbsloser Maurer. Diesem oblag die fachliche Anleitung. Statt des gesetzlichen Mindestlohns erhielt auch er nur eine Mehraufwandsentschädigung[13].

– Liegenschaftsfond des Landes Berlin:
Der Liegenschaftsfond ist mit der Verwertung der Liegenschaften des Landes Berlin betraut und setzt dabei auch Teilnehmer in (unterschiedlichen) Maßnahmen ein. Die Tätigkeiten werden regelmäßig als die eines Hilfshausmeisters bezeichnet. Tatsächlich ist zumindest in einem Fall die Leistungsbeschreibung eines Instandsetzungs-Auftrags erstellt worden. Bei dem sogenannten Hilfshausmeister handelte es sich um einen arbeitslosen Bau-Ingenieur.

– Kirchengemeinde Berlin Neukölln:
Bei einer Kirchengemeinde sollte eine Arbeitsgelegenheit für einen Hausmeisterhelfer besetzt werden. Zugewiesen wurde ein junger Bau-Ingenieur, der nach Abschluss des Studiums zunächst arbeitslos war. Dieser sollte dann aber nicht als Hausmeister, geschweige denn als dessen Helfer tätig werden, sondern ein Konzept zur energetischen Gebäudesanierung erstellen. Er brach die Maßnahme daraufhin ab.

Das Land Berlin „stockt" den vom Bund übernommenen Lohn für Bürgerarbeit[14] im Gegensatz zum früheren Öffentlichen Beschäftigungssektor[15] nicht auf. Diese Entlohnung wird von den Beschäftigten als unzureichend empfunden, zumal dadurch auch die Rundfunkgebühren-Befreiung wegfällt. Dennoch ist kaum ein Klagewille wahrnehmbar. Als Gründe kommen in Betracht: Bürgerarbeit mag „besser sein" als gar keine Arbeit und sie mag „leichter" sein als reguläre Arbeit. Hinzu kommt, dass das Lohnniveau in der Leiharbeit ähnlich niedrig ist. In der untersten Lohngruppe werden in Ostdeutschland 7,01 Euro je Stunde[16] gezahlt.
Tatsächliche Änderungen der Arbeit – das meint der Arbeitsbedingungen – gingen bisher von Fachkräften aus. Dies dürfte mit deren Kenntnis regulärer Arbeitsbedingungen zusammenhängen und betraf:

– den technischen Arbeitsschutz,
besonders die Verwendung betriebssicherer Maschinen (Standsicherheit, Werkstoffhalterung etc.) und technischer Schutzverfahren (insbesondere Absaugen),
– die Sanitär- und Aufenthaltsräume,
denn bei einer Beschäftigungsdauer von bis zu sechs Stunden je Tag ist keine Pause und damit auch kein Pausenraum mehr gesetzlich zwingend erforderlich,
– die persönliche Schutzausrüstung,
muss nicht von Maßnahme-Vorgänger/innen „übernommen" werden, sie muss wirklich passen und darf den Beschäftigten nicht einmal teilweise „in Rechnung" gestellt werden,

13 Demgegenüber vertrat der zuständige Referatsleiter in der Senatsverwaltung für Soziales bereits damals die Auffassung, dass sich öffentlich geförderte Beschäftigung (mit Ausnahme der früheren Beschäftigung-schaffenden-Infrastruktur-Maßnahmen) und Tätigkeiten in Branchen mit einem Mindestlohn nach dem Entsendegesetz gegenseitig ausschließen würden.
14 Die Förderung beträgt 1.080 Euro je Monat und Beschäftigungsplatz bei 30 Stunden je Woche. Da diese Summe auch den Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung abdecken soll (Beiträge zur Arbeitslosenversicherung fallen nicht an) beträgt der Lohn in der Regel 900 Euro brutto je Monat. Für einen Alleinstehenden entspricht das etwa 725 Euro netto je Monat. Die meisten Bürgerarbeiter/innen bleiben daher (aufstockende) Leistungsbezieher/innen.
15 Der Lohn im öffentlichen Beschäftigungssektor Berlins (ÖBS) betrug 1.300 Euro brutto je Monat. Für eine/n Alleinstehenden entsprach dies etwa 970 Euro netto je Monat.
16 Seit 1.11.2012 beträgt diese Lohnuntergrenze 7,50 Euro je Stunde.

– die Arbeitszeitverteilung,
  dabei ging es um die Vermeidung von Arbeit in Randzeiten an Werktagen und überhaupt an Sonntagen und darum, die Kinderbetreuung weiterhin in der gewohnten Einrichtung zu ermöglichen und
– die Urlaubsregelungen,
  dabei ging es insbesondere um den Zwang zur Teilnahme am „Betriebsurlaub“ des Trägers.

Wer von vornherein nicht an Bürgerarbeit teilnehmen will, kann diese ohne Angst vor Sanktionen nur in einem Berliner Jobcenter recht offen vermeiden. In der Praxis wird eher versucht, erst gar nicht „zugewiesen“ zu werden. Da dies selten gelingt, wird dann versucht, die Stelle eben nicht zu bekommen, also anderen Bewerber/innen den Vortritt zu lassen. Gelingt auch dies nicht, wird oft versucht, die tatsächliche Arbeit durch eine Krankschreibung zu vermeiden. Dies führt in der Regel nach einigen Wochen zum gewünschten Ergebnis: Die Stelle wird dann vom Jobcenter neu besetzt.

Nachfragen zum „Ausstieg“ aus Maßnahmen oder zum Einklagen höherer Löhne sind sehr selten. Dabei ist es unerheblich, ob die Beratung in einer Beratungsstelle, vor einem Jobcenter oder am Arbeitsort selbst angeboten wird.

Markus Wahle, Gruppe Erwerbslose in der IG BAU Berlin, Jahrgang 1959, Politologe (Planung und Verwaltung), arbeitete während des Studiums in einer Fliesen- und Bodenlegerei und ist heute in der Sozialberatung tätig.

Cornelia Heintze

Rolle von Programmbeschäftigung bei der Verschlankung des lokalen Staates und reale Alternativen

Die ökonomische Entwicklung von Gesellschaften ist geprägt durch einen langfristig angelegten Strukturwandel von der Agrargesellschaft über die industrielle Gesellschaft hin zur Dienstleistungsgesellschaft. Während in der Agrargesellschaft der primäre Sektor (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei) den größten Teil der Beschäftigung stellt, geht diese Funktion in der Industriegesellschaft an den sekundären Sektor (Produzierendes Gewerbe und Baugewerbe) und in einer weiteren Phase an den tertiären Sektor (Dienstleistungen aller Art) über. In Deutschland erfüllte der sekundäre Sektor bis Anfang der 1970er Jahre seine Funktion als Beschäftigungsreservoir für die im primären Sektor nicht mehr benötigten Arbeitskräfte. Erstmals 1972 gab

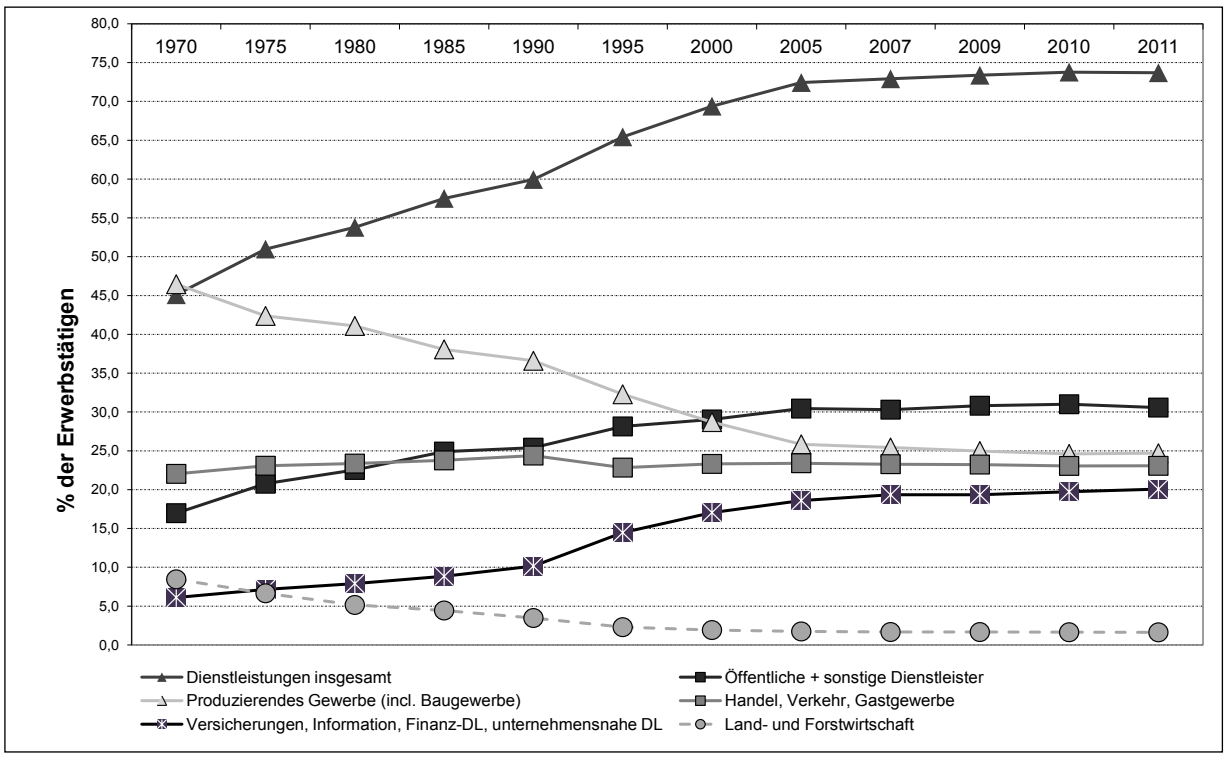


Abb. 1: Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen in der langen Frist: Deutschland
Quelle: Statistisches Bundesamt, Inlandsproduktrechnung, Lange Reihe, Fachserie 18, Reihe 1.5, Ausgabe 2012, Dienstleistungspfade zwischen Markt und Staat

es dann jedoch mehr Beschäftigte im Dienstleistungssektor als im sekundären Sektor. Wie aus Abbildung 1 ersichtlich, ist der Zeitraum von Mitte der 70er Jahre bis 2005 durch eine Scherenbewegung geprägt: Der Anteil tertiärer Beschäftigung stieg auf über 72 Prozent, der Anteil industrieller Beschäftigung (einschließlich der nicht industriellen Bereiche des Produzierenden Gewerbes) sank auf rund ein Viertel. Auch in den letzten Jahren nahm die Dienstleistungsbeschäftigung absolut und relativ weiter zu, dies aber weit weniger ausgeprägt als in den Jahren zuvor.

Entwicklungslinien wie in Deutschland finden sich in allen hoch entwickelten Volkswirtschaften. Im Groben haben wir es also mit einem Basistrend zu tun. Seine Triebkräfte erkannte der Franzose Jean Fourastié bereits Ende der 40er Jahre (Fourastié 1949, 1969). Zum einen ermöglichen im primären wie später im sekundären Sektor Produktivitätsfortschritte eine immer größere Produktion je Beschäftigtem. Solange das Mehrprodukt absetzbar ist, wächst auch die Beschäftigung. Sobald jedoch eine Nachfragesättigung eintritt, entstehen Beschäftigungsverluste. Beim Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft war es der sekundäre Sektor, der für die im Primärsektor nicht mehr benötigten Arbeitskräfte Beschäftigungsmöglichkeiten schuf. Mit Erreichen des Punktes, wo der Sekundärsektor selbst nur noch bedingt, etwa im Wege von Arbeitszeitverkürzungen, in der Lage war, Beschäftigungszuwachs in Form von mehr Arbeitsplätzen zu realisieren, ging diese Funktion an den tertiären Sektor über. Die Besonderheit des tertiären Zeitalters, in der die Dienstleistungsökonomie der hauptsächliche Träger von Beschäftigungswachstum ist, besteht nach Fourastié allerdings darin, dass Dienstleistungen nur einem geringen Produktivitätsfortschritt und kaum einer Sättigungsgrenze unterliegen. Nach „Tertiärem“ gäbe es einen unstillbaren Hunger, weil Dienstleistungen der Kultur (Theater, Schauspiel, Kunst), des Tourismus usw. einerseits das Leben angenehmer machen und es andererseits eine Reihe von Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit, Forschung, Verwaltung) gibt, die für die Gemeinschaft und auch die Herstellung von agrarischen wie industriellen Produkten unerlässlich sind. Darin genau sah er *„Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts“. (Abb. 1)*

„Neben den USA wird häufig Schweden als Vorbild einer Dienstleistungsgesellschaft genannt. In Schweden und den anderen skandinavischen Ländern stehen der Bevölkerung traditionell vor allem soziale Dienste wie Altenhilfe und Kinderbetreuung zahlreicher zur Verfügung als in Deutschland. Allerdings ist Schweden kaum ein Vorbild für die Schaffung von Arbeitsplätzen für gering qualifizierte Erwerbstätige, da die Beschäftigten in sozialen Diensten in der Regel qualifiziert sind. Zudem wurden diese Dienste vorwiegend vom Staat angeboten. Ihre Kosten wurden über hohe Steuern auf die Allgemeinheit abgewälzt. Diesen Weg kann Deutschland nicht gehen, weil Bürger und Unternehmen (...) keine höhere Steuerbelastung mehr tolerieren." (Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern u. Sachsen 1997: 128)

Was Fourastié nicht gesehen hat, heute aber sehr deutlich zutage tritt: Es gibt ganz unterschiedliche Pfade in die Dienstleistungsgesellschaft. Skandinavien steht für einen staatsförmigen, die USA, mit gewissen Einschränkungen auch die anderen angelsächsischen Länder, für einen marktförmigen Pfad. Der skandinavisch-staatsförmige Pfad ist dadurch gekennzeichnet, dass der Übergang in die Dienstleistungsgesellschaft durch die Entfaltung öffentlicher Bedarfsfelder (Kinderbetreuung, Jugendarbeit, Familienhilfe, Seniorendienste, Altenpflege, Bibliotheksdienste, Musikschulen, Verbraucherschutz) staatlicherseits massiv vorangetrieben wurde. Zunächst stand das reine Jobwachstum im Vordergrund, in Verbindung mit der Expansion höherer Bildungsabschlüsse wurde sukzessive jedoch auch das durchschnittliche Qualifikationsniveau und damit die Qualität der Dienstleistungen auf ein stetig höheres Niveau gebracht. Die Akademisierung erzieherischer und pflegerischer Berufe fungierte dabei als wesentlicher Hebel (vgl. Heintze 2007, 2008). Im Ergebnis prägen Merkmale der beschäftigungspolitischen Highroad gleichermaßen das Produzierende Gewerbe wie auch die gesellschaftsnahen Dienstleistungen. Obwohl die agrarische und industrielle Produktionsstruktur der fünf nordisch-skandinavischen Länder sehr unterschiedlich ist mit auch unterschiedlichen Gewichten des primären wie sekundären Sektors, entwickelten sie bei den vom Staat bereitgestellten Dienstleistungen des gesellschaftlichen Bedarfs ein ähnliches Profil. Mit gewissen Abstrichen bei Island und Norwegen ist es dabei primär der lokale Staat,[17] bei dem alle Fäden zusammenlaufen. Über eigene Einrichtungen erbringt er das Gros der Dienste selbst, kauft Leistungen aber auch extern ein. Gegenläufig zu Skandinavien setzt der angelsächsische Weg primär auf den Markt. Bei Dienstleistungen des gesellschaftlichen Bedarfs, die über Märkte nicht oder nur unzureichend angeboten werden, kommt dem Staat die Rolle des „Markt-Schaffers" zu. Die marktliberale angelsächsische Philosophie denkt vom Markt aus. Hier liegt eine Parallele zur Marktorthodoxie im deutschen Ordoliberalismus vor, der aktuell Pate steht bei der Art, wie die Bundesregierung unter Angela Merkel mit Spardiktaten die europäische Finanz- und Wirtschaftskrise zu managen versucht, tatsächlich aber verschlimmert. Nach marktliberaler wie marktorthodoxer Vorstellung bedürfen staatliche Interventionen des Nachweises, dass Marktversagen vorliegt. Die universell ausgerichtete skandinavische Wohlfahrtsphilosophie denkt traditionell jedoch nicht vom Markt, sondern vom öffentlichen Bedarf her. Über öffentliche Bedarfe zu befinden, obliegt demokratischen Entscheidungsprozessen. Irrelevant ist dabei, ob neoklassische Ökonomen Marktversagen als gegeben erachten: das Demokratieprinzip geht vor. Da demokratische Mitsprache, damit auch der Bedarfsabgleich auf lokaler Ebene am besten zu organisieren ist, erscheint es nur logisch, dass skandinavische Mischökonomie eine Art von *„municipal socialism"* (Nilsson 2009) ausgeprägt hat.

Deutschland bewegte sich traditionell weder auf dem angelsächsischen noch auf dem skandinavischen Pfad. Mit den skandinavischen Ländern gleichwohl teilte es noch bis Ende der 90er Jahre eine im internationalen Vergleich geringe Einkommensungleichheit sowie die Ausrichtung auf hohe Qualitätsstandards im Produzierenden Gewerbe. Die hohen Qualitätsstandards des Produzierenden Gewerbes wurden beibehalten, da der Exporterfolg stark vom Vertrauen in deutsche Qualitätsarbeit abhängt. Bei der Einkommensungleichheit dagegen rangiert Deutschland nur noch im Mittelfeld und hat binnenmarktbezogene Beschäftigungszunahme

17 In Island und Norwegen sind staatliche Leistungen weniger stark kommunalisiert als in den anderen Ländern. Teilweise gab es hier auch Prozesse der Rezentralisierung (Näheres siehe bei Heintze 2012b).

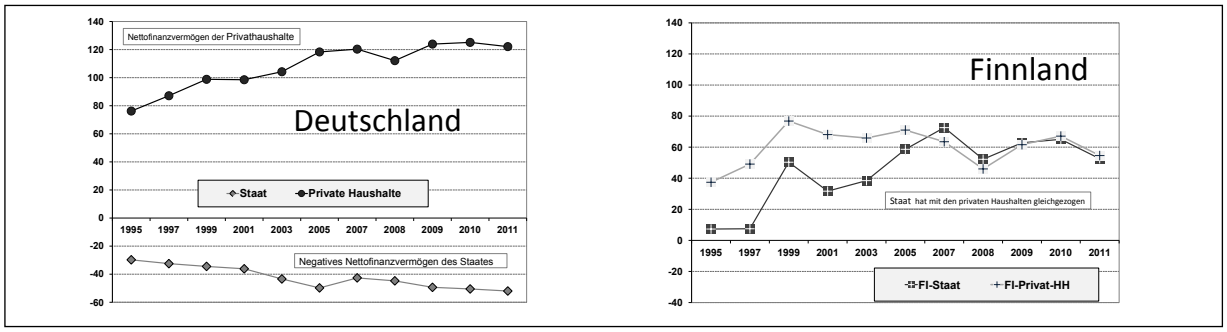


Abb. 2: Private Bereicherung und öffentliche Verarmung: Entwicklung des Nettofinanzvermögens von privaten Haushalten und Staat in Deutschland und Finnland 1995 – 2011
Erläuterung: Das Nettofinanzvermögen bezeichnet die finanzielle Vermögensbilanz als Saldo aus Verbindlichkeiten und Forderungen
Quellen: OECD. Economic Outlook 91 (Mai 2012), Statistical Annex und Eurostat, Datenbestand „Finanzielle Vermögensbilanz [nasa_f_bs] mit update vom 28.09.2012

als rein quantitatives Jobwachstum so realisiert, dass Arbeit teilweise zur Ramschware wurde. Annähernd ein Viertel der Jobs bieten weder gute Arbeitsbedingungen noch soziale Sicherheit. Mein Tagungsbeitrag setzte an diesem durch eine Vielfalt von Studien (vgl. u.a. Dingeldey 2010, Kalina/Weinkopf 2010, Bosch/Weinkopf 2011, DGB 2012) belegten Befund an. Die Gründe für die Dualisierung des Arbeitsmarktes (Dingeldey 2010) mit Ausweitung von Niedriglohnbeschäftigung und Workfare (Arbeitsarmut) insbesondere im Dienstleistungsbereich (Bosch/Weinkopf 2011) sind, so meine These, nur nachrangig in der Arbeitsmarktpolitik zu suchen. Entscheidend war das Zusammenspiel von Finanz-, Gesellschafts- und Arbeitsmarktpolitik im Rahmen einer Entscheidungskaskade, deren Zielpunkt die Verschiebung des deutschen Entwicklungspfades in Richtung des angelsächsischen Weges war. Den Anfang setzte die Finanzpolitik. Sie schwenkte seit den 80ern auf einen Entstaatlichungskurs ein, der Macht und Vermögen in den privaten Sektor abfließen ließ. Während das Nettofinanzvermögen privater Haushalte mit Konzentration auf die oberen 10 Prozent von 1995 bis 2005 von 76,2 Prozent des Bruttoinlandprodukts auf 118,3 Prozent anstieg, stiegen beim Staat umgekehrt die Nettoschulden von 29,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf 49,8 Prozent. Dass diese Umverteilungspolitik keineswegs zwingend im Sinne von kapitalistischer Logik war, zeigt sich an den skandinavischen Ländern. In die gegenwärtige Finanzkrise gingen diese Länder mit einer Bruttostaatsverschuldung, die geringer war als das öffentliche Finanzvermögen. Abbildung 2 zeigt die zu Deutschland wie auch den meisten anderen OECD-Ländern konträre Entwicklung anhand von Finnland. Während sich in Deutschland das Wachstum von einerseits öffentlicher Armut und andererseits privatem Reichtum wechselseitig bedingten, besticht Finnland durch gut ausbalancierte Vermögenspositionen. 2011 verfügten die Privathaushalte mit 54,6 Prozent des BIP über kein halb so hohes Nettofinanzvermögen wie die deutschen Privathaushalte. Der Staat andererseits ist in der Nettobetrachtung gar nicht verschuldet, sondern verfügt über ein Finanzplus, das bei knapp 53 Prozent des BIP und damit auf gleicher Höhe liegt wie das der Privathaushalte. Die Gegenüberstellung verdeutlicht, wie interessengeleitet die auf die Bruttostaatsverschuldung fixierte öffentliche Debatte um solide Staatsfinanzen ist. Aufgezogen wird hier eine Nebelwand, hinter der die entscheidenden Entwicklungen verschwinden. Die über Privatisierungen und den Hebel fortgesetzter Steuersenkungen bewirkte Verarmung des öffentlichen Gemeinwesens hatte den Zweck, über „*leere Kassen*“ den nötigen Druck aufzubauen, um die Staatsausgabenquote von rd. 48 Prozent des BIP Ende der 90er Jahre auf noch 44 Prozent im Vorkrisenjahr 2008 Schritt für Schritt abzusenken.

Durch die politisch gezielt herbeigeführte Verknappung der Einnahmeseite wurden dem öffentlichen Gemeinwesen die Mittel entzogen, die nötig gewesen wären, um auch nur ansatzweise auf einen skandinavischen Dienstleistungspfad einschwenken zu können. An dieser Stelle kommt der arbeitsmarktpolitische Diskurs ins Spiel. Die in den 90er Jahren fortbestehende Massenarbeitslosigkeit mit hoher Langzeitarbeitslosigkeit und schlechten Beschäftigungschancen nicht nur von Geringqualifizierten, sondern auch von Frauen wurden von der Fraktion, die später die Forderung nach einem voraussetzungslosen Grundeinkommen aufs

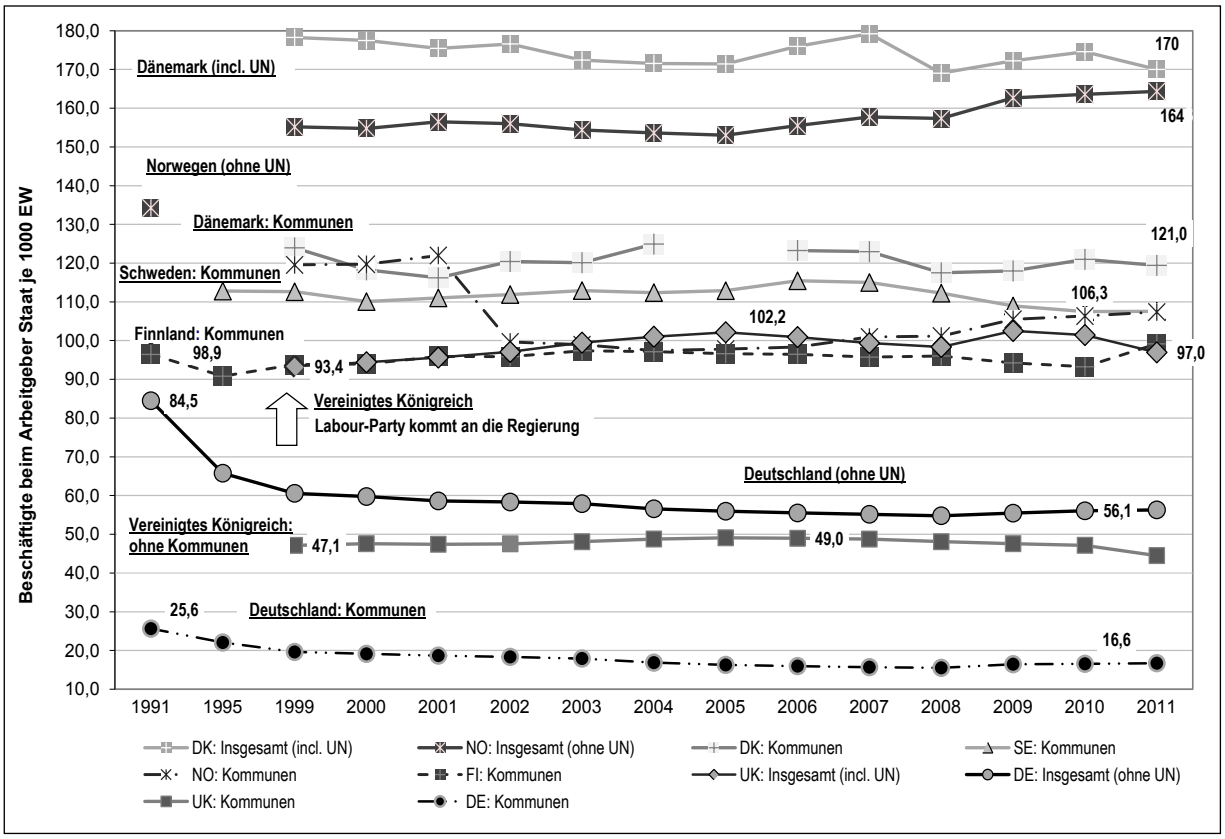


Abb. 3: Staatsbeschäftigte auf 1000 Einwohner 1991 bis 2011: Deutschland (öffentlicher Dienst insgesamt und Kommunen) im Vergleich mit Großbritannien und den skandinavischen Ländern
Erläuterung: eigene Berechnung anhand der Bevölkerungszahlen vom jeweils 1. Januar (Eurostat)
Quellen: Heintze 2012b (Quellentabelle A3, S. 593 für Deutschland und die skandinavischen Länder); United Kingdom, Office for National Statistics 2012, Table „Public sector employment by sector classification"

Schild hob, als unausweichliche Folge von Globalisierung und technischem Fortschritt missdeutet („Der Arbeitsgesellschaft geht die Arbeit aus") und von der anderen Fraktion als Preis von zu viel Egalität und zu hoher Löhne dargestellt.[18] Der alternative skandinavische Weg wurde je nach Bedarf abgewehrt (siehe das obige Zitat) oder missbräuchlich vereinnahmt. Einerseits konnte Schweden so für das Problem der Geringqualifizierten, um die es angeblich ging, nicht als Vorbild fungieren, weil die Beschäftigten dort *„in der Regel qualifiziert sind"*, andererseits wurde konstatiert, dass Schweden *„sowohl mit der Arbeitslosen- als auch der Beschäftigungsquote von gering Qualifizierten im internationalen Vergleich bestens da(steht)"*, was aber nicht weiter interessiere, da in Deutschland *„der Fokus auf Anreizsysteme für den Niedriglohnbereich gerichtet wird und die skandinavischen Länder (...) keine entsprechenden Politiken verfolgen"* (Düll 2006: S. 4ff.). Mit Dänemark wurde in gleicher Weise verfahren. Die Regisseure der rot-grünen Arbeitsmarktreformen ließen es sich nicht nehmen, die Deregulierung des Arbeitsmarktes mit der von dort entlehnten Formel vom „Fördern und Fordern" zu schmücken. Ausgeblendet blieben die aktive Rolle, die der dänische Staat als Arbeitgeber spielt, und damit der Zusammenhang von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Obwohl in Dänemark, wie aus Abbildung 3 ersichtlich, Ende der 90er Jahre auf 1.000 Einwohner 178 Beschäftigte bei öffentlichen Arbeitgebern kamen, verglichen mit nur knapp über 60 in Deutschland, zielte die deutsche Strategie auf eine Ausblutung des

18 So etwa Jean Heuser: „Von Schweden bis zu den Niederlanden, von Irland bis zu den USA: Alle Industrieländer, die erfolgreich die Arbeitslosigkeit bekämpft haben, nahmen zunächst eine ungleichere Verteilung der Einkommen in Kauf. Mehr Ungleichheit für mehr Jobs lautet die ehrliche Botschaft – auch und erst recht für eine Republik, die wie keine zweite auf dem Egalitätsprinzip gebaut ist." (Uwe Jean Heuser: Die Gerechtigkeitsfalle, in: DIE ZEIT v. 24.06.2004, S. 1.)

öffentlichen Dienstes durch weiteren Personalabbau. Zu Dänemark wurde die beschäftigungspolitische Diskrepanz in der Folge nicht kleiner, sondern größer. Nicht nur deshalb, aber eben auch deshalb blieb das Fördern ein leeres Versprechen. Das Fordern, nicht das Fördern (wohin auch?) bestimmt die deutsche Praxis. Teil dieses „Forderns" ist Programmarbeit in ihren unterschiedlichen Varianten von Ein-Euro-Arbeitsgelegenheiten bis zur sogenannten „Bürgerarbeit". Was die Forschungsgruppe „Der Workfare State" am Beispiel von Dortmund untersucht, ist Teil davon.

Arbeitsmarktpolitik – das große Missverständnis

Die „Arbeitsmarkt-Reformen" wie auch die Agenda-10-Politik insgesamt müssen im Gesamtkontext der Strategie, eine Pfadverschiebung des deutschen Entwicklungsmodells in Richtung der marktliberalen angelsächsischen Ökonomie zu bewirken, gesehen werden. In dem übergreifenden Kontext hatten sie die Funktion, bestehende Hürden für die anvisierte marktförmige Entfaltung von quantitativem Jobwachstum bei privatisierten öffentlichen Dienstleistungen, Dienstleistungen in Privathaushalten und Finanzdienstleistungen wegzuräumen. Politische Konzepte, die den Anspruch reklamieren, eine grundlegende Wende herbeizuführen, sind daher als rein arbeitsmarktpolitische Strategien zum Scheitern verurteilt. Instrumente wie ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn, der Wegfall steuerlicher Privilegierung von Minijobs, eine gesetzliche Verpflichtung zum Equal Pay bei Leiharbeit und anderes mehr sind zwar geeignet, in eine Fehlentwicklung Auffanglinien nach unten einzuziehen; die Fehlentwicklung selbst bleibt jedoch bestehen. (Abb. 3)

Zur Illustrierung ist ein Blick auf das Vereinigte Königreich hilfreich. Als die Labour Party 1997 die Regierung übernahm, war der Wiederaufbau des unter den Tories massiv abgebauten öffentlichen Sektors ein prioritäres Ziel. Mit dem berühmten Schröder-Blair-Papier wurde rechts geblinkt; im Unterschied zu Rot-Grün bog New Labour dann aber links ab. Dies nicht in der Außenpolitik und nicht bezogen auf Finanzmärkte, wohl aber bei gesellschaftsnahen Dienstleistungen im Dreiklang von Finanz-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Die Daten sind eindeutig: 1998, als in Deutschland Rot-Grün die Regierung übernahm, gab es im Vereinigten Königreich 5,166 Mill. Beschäftigte bei öffentlichen Arbeitgebern, 2005, als die Schröder-Regierung vorzeitig aufgab und Neuwahlen in eine große Koalition mündeten, waren es 5,845 Mill. Beschäftigte, ein Plus von 679 Tsd. Gut 90 Prozent der Personalaufstockung erfolgte bei Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen, damit beim Staat im engeren Sinne. Hier stieg die Beschäftigung von 4,831 Mill. auf 5,458 Mill. Auf 1.000 Einwohner bezogen (Beschäftigungsdichte) erreichte Großbritannien im Jahr 2005 etwa das Niveau, das in Finnland und Norwegen vom local state realisiert wird (siehe Abbildung 3). Bei Betrachtung des Staates im engeren Sinne lag die Beschäftigungsdichte 1997 um 38.5 Prozent und 2005 um 66,9 Prozent über dem deutschen Niveau.

Die Renaissance des öffentlichen Sektors war von den Labour-Linken im Verbund mit den im öffentlichen Sektor starken Gewerkschaften durchgesetzt worden. Zusätzlich kam die von der Labour-Rechten favorisierte Schaffung resp. Ausweitung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors (öffentlich finanzierte Beschäftigung bei privaten Trägern) zum Einsatz. Über beide Strategien zusammen wurden über 1 Mill. zusätzlicher Arbeitsplätze von der Politik entweder direkt (öffentlicher Sektor) oder indirekt (öffentlich geförderte Beschäftigung) geschaffen. Möglich war dies nur, weil die Finanzpolitik die Finanzierung sicherte. Die Staatsausgabenquote stieg von 40,6 Prozent des BIP (1997) auf 47,9 Prozent (2008). Neoliberal war dies nicht. Der Abbau der Arbeitslosenquote von fast 8 Prozent im Jahr vor dem Labour-Wahlsieg auf 4,8 Prozent im Jahr 2005 wurde von der Ausweitung öffentlicher Beschäftigung getragen und arbeitsmarktpolitisch flankiert durch die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes als Lohnuntergrenze. Dieser arbeitsmarktpolitische Flankenschutz war nötig, da in Großbritannien die außerhalb des öffentlichen Sektors sehr schwachen kollektivrechtlichen Strukturen anfällig sind für Lohndumping. Obwohl sich Großbritannien hinsichtlich der Größe des öffentlichen Sektors (vgl. Abbildung 3) zwischen dem extrem niedrigen deutschen und dem hohen skandinavischen Niveau bewegt, liegt keine Highroad-Strategie vor. New Labour verband die Stärkung des staatlichen Dienstleistungsangebots nicht mit der Realisierung hoher Qualitätsstandards. Bei der Strategiekomponente der Marktschaffung im Wege von Ausschreibungen an Akteure des Privatsektors (gemeinnützige wie gewerbliche) ist der Preis das entscheidende Datum. Auch in den skandinavischen Ländern existiert Outsourcing, ist dort jedoch

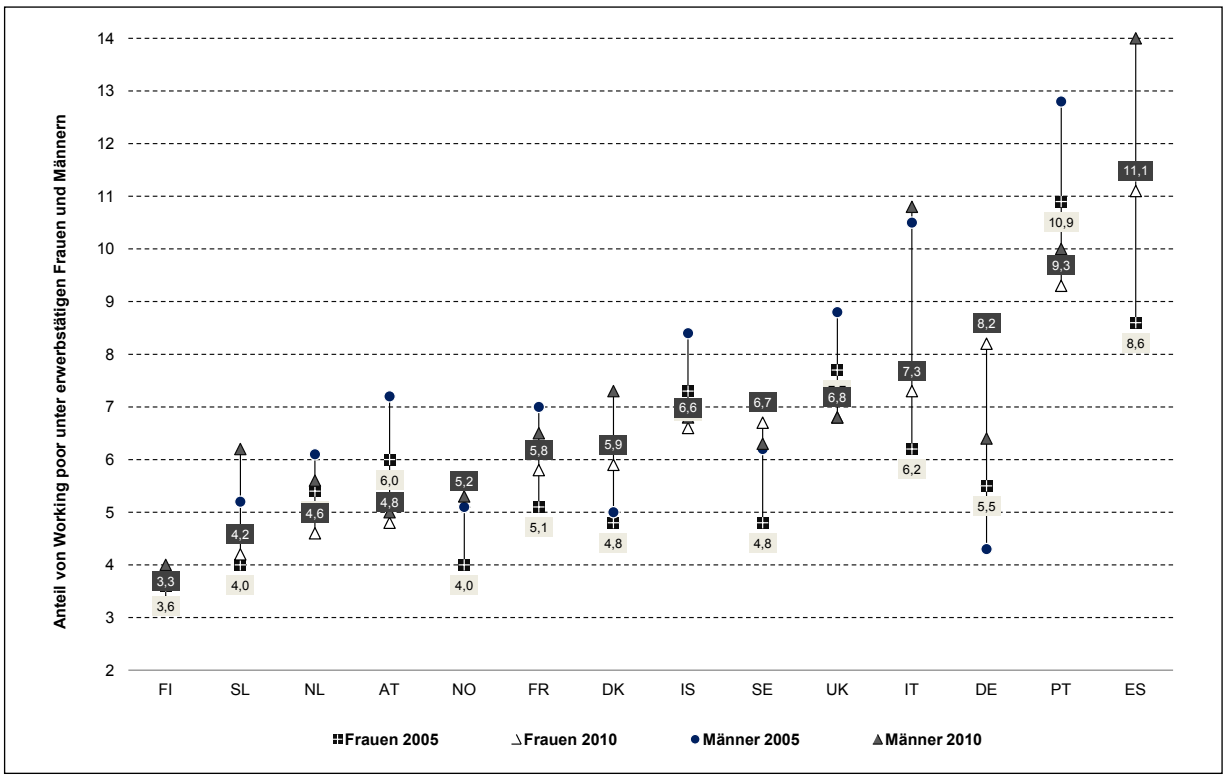


Abb. 4: Anteile von Working-poor-Erwerbstätigen nach Geschlecht in ausgewählten europäischen Ländern in den Jahren 2005 und 2010
Abkürzungen: FI = Finnland, SL = Slowenien, NL = Niederlande, AT = Österreich, NO = Norwegen, FR = Frankreich, DK = Dänemark, IS = Island, SE = Schweden, UK = Großbritannien, IT = Italien, DE = Deutschland, PT = Portugal; ES = Spanien
Quelle: Eurostat, Arbeits-Armutsgefährdungsquote auf Basis des Alters und des Geschlechts (Quelle: SILC) [ilc_iw01]; Update vom 15.06.2012

qualitätsgesteuert, wobei Maßstab die im öffentlichen Sektor realisierten Standards sind.

Die Strategie von New Labour war partiell erfolgreich. Die Quote der Langzeitarbeitslosen (in % der Erwerbsbevölkerung) sank im Zeitraum von 1997 bis 2005 von 2,5 auf 1 Prozent, in Deutschland stieg sie von 4,9 auf 6 Prozent. Das Wachstum des Niedriglohnsektors wurde eingedämmt und der Anteil von Working-poor-Beschäftigten ging deutlich zurück, während er in Deutschland vor allem bei Frauen stark anstieg. Abbildung 4 zeigt die gegenläufige Working-poor-Entwicklung. Da sich die Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor auf frauenaffine Bereiche wie Gesundheit, Pflege, Erziehung, Bildung konzentrierte, profitierten Frauen besonders. Die positiven Effekte zeigen sich auch beim Mann-Frau-Verdienstgefälle. Es stagniert in Deutschland bei beschämenden 23 Prozent, in Großbritannien sank er von 27 Prozent im Jahr 2002 auf knapp 20 Prozent im Jahr 2010.[19]

Implikationen im Nahblick – einige Hinweise

In meinem Vortrag am 29. August 2012 in Dortmund habe ich die Vogelperspektive skizziert, um sie danach anhand von zwei konkreten Politikfeldern (Kinder- und Jugendbetreuung, öffentliche Bibliotheken) auf die lokale Ebene herunter zu brechen. Dies ist hier aus Platzgründen nicht möglich. Ich muss es bei einigen kursorischen Hinweisen bewenden lassen. Zu konstatieren ist: Es gibt nahezu kein öffentliches Bedarfsfeld, wo Deutschland an die in den skandinavischen

19 Datenquellen: Eurostat mit Updates von 2012 (Langzeitarbeitslose, Jahresdurchschnitte, nach Geschlecht (%) [une_ltu_a], „Geschlechtsspezifisches Verdienstgefälle“ [tsiem040]

Ländern hinsichtlich Reichweite, Qualität und allgemeiner Zugänglichkeit realisierten Niveaus heranreicht (Näheres siehe Heintze 2012b). Weitgehend einzige Ausnahme ist der Bereich der Stadttheater, wo Deutschland eine reichhaltige Kultur mit einem künstlerisch sehr hohen Niveau bewahrt hat, dieses über Sparexzesse aber zunehmend aufs Spiel setzt, während skandinavische Länder umgekehrt aufholen. Statt die Entwicklungsrückstande bei Fürsorge, Betreuung und Pflege, bei öffentlichen Bibliotheken und Musikschulen sowie in anderen Bereichen abzubauen, werden die Bedarfsfelder durch weitere Verschlechterungen bei der öffentlichen Finanzierung in der Negativspirale gehalten.

Ein knapper Vergleich Dortmund zu Helsinki verdeutlicht die finanzpolitischen Implikationen der konträren Konzepte vom local state. Die Einwohnerzahlen der beiden Städte waren 2010 annähernd gleich hoch (Dortmund: 580.400; Helsinki: 583.400), die Anteile der in tertiären Bereichen Erwerbstätigen nicht gravierend verschieden (Dortmund: 81 %; Helsinki 88 %). Während jedoch die Stadt Dortmund ein eher geringes Niveau an laufenden öffentlichen Ausgaben (Soll 2012: 3.192,8 €/EW) mit einer stark auf Transfers gerichteten Ausgabenstruktur verbindet, ist Helsinki durch vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Ausgaben (Ist 2011: 8.475,8€/EW) und eine wenig transferlastige Ausgabenstruktur geprägt.[20] Von seinen laufenden Ausgaben setzt Dortmund (einschließlich Pensionsrückstellungen) nur 20,7 Prozent für Personal, 43 Prozent dagegen für Transferausgaben ein. Helsinki setzt dagegen 43 Prozent für Personal (Personalstand am 1.1.2011: 39.438) ein. Pro Einwohner sind die Personalausgaben von Helsinki höher als in Dortmund die gesamten laufenden Ausgaben. Jeder Vergleich einer deutschen mit einer skandinavischen Stadt ergäbe einen in der Tendenz gleichgelagerten Befund.[21]

Es geht also fehl, wenn in Deutschland eine niedrige Personalausgabenquote als Erfolgsindikator gewertet wird. Eine hohe öffentliche Dienstleistungskultur drückt sich im Gegenteil eben auch dadurch aus, dass die Ausgaben für Löhne und Gehälter entsprechend hoch sind. Die im internationalen Vergleich besonders niedrigen deutschen Personalausgaben stehen für etwas völlig Anderes. Sie stehen für die Philosophie des subsidiären Staates, der, um der Gemeinschaft Kosten zu ersparen, die Qualitätsstandards niedrig setzt und einen möglichst hohen Anteil gesellschaftlich nötiger Dienste in Richtung Markt, Familie oder Zivilgesellschaft privatisiert.

Literatur

Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2011): Arbeitsverhältnisse im Dienstleistungssektor, in: WSI-Mitteilungen, 64(9): S. 439 – 445

Fourastié, Jean (1969), Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts (1949), 2. Aufl., Köln

DGB (2012): Licht und Schatten im Beschäftigungssystem – Entwicklung der Erwerbstätigkeit in den letzten 20 Jahren, in: arbeitsmarktaktuell Nr. 02/Februar 2012.

Dingeldey, Irene (2010): Agenda 2010: Dualisierung der Arbeitsmarktpolitik, in: APuZ 48 v. 29.11.2010, S. 18 – 25.

Heintze, Cornelia (2007a): Der Staat als Arbeitgeber im skandinavisch-deutschen Vergleich. Empirische Befunde und theoretische Anmerkungen, in: Berliner Debatte Initial 18 (2007), H. 3, S. 79-94

Heintze, Cornelia (2007b): Nur ein „Trick"? –Die Bedeutung des Staates als Arbeitgeber für Quantität und Qualität von Beschäftigung im skandinavisch-deutschen-Vergleich, in: Intervention, Jg. 4, H. 1: S. 40 – 57

Heintze, Cornelia (2007c): Bildung und Gesundheit als öffentliche Güter im wohlfahrtsstaatlichen Kontext – ein Vergleich zwischen Deutschland und skandinavischen Ländern hinsichtlich Finanzierung, Wohlfahrtsergebnissen und Beschäftigungsrelevanz, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Abschlussbericht vom 3. August 2007: http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2006-918-4-1.pdf (Zugriff: 22.5.2008)

20 Quelle: Stadt Dortmund (2012) Die Diskrepanz zu Dänemark ist besonders groß. Schon 1995 gaben dänische Kommunen pro Einwohner für Personal 6,2mal so viel aus wie deutsche Kommunen, bis 2010 hat sich die Kluft auf das 9,7-Fache ausgeweitet (Deutschland: 597,1 €/EW; Dänemark: 5.785,3 €/EW).Quelle: Eurostat.und Stadt Helsinki, Annual Report 2011.

21 Die Diskrepanz zu Dänemark ist besonders groß. Schon 1995 gaben dänische Kommunen pro Einwohner für Personal 6,2mal so viel aus wie deutsche Kommunen, bis 2010 hat sich die Kluft auf das 9,7-Fache ausgeweitet (Deutschland: 597,1 €/EW; Dänemark: 5.785,3 €/EW).Quelle: Eurostat.und Stadt Helsinki, Annual Report 2011.

Heintze, Cornelia (2009): Der öffentliche Sektor im skandinavischen Modell, in: WSI Mitteilungen 5/2009: S. 268 – 274

Heintze, Cornelia (2010): Das skandinavische Vorbild. Zur Rolle des Staates als Arbeitgeber, in: Vorgänge 49 (3), S. 50 – 61.

Heintze, Cornelia (2012a): Auf der Highroad – der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem. Ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland, Expertise im Auftrag des Forums Politik und Gesellschaft und der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Kurzfassung in: Wiso-Diskurs (Juli 2012), Bonn

Heintze, Cornelia (2013): Auf der Straße des Erfolgs. Rahmenbedingungen, Umfang und Finanzierung kommunaler Dienste im deutsch-skandinavischen Vergleich, Marburg

Hicks, Stephen (2005): Trends in the public sector employment, in: Office for national Statistics (Hrsg.):National Statistics feature, December 2005: S. 477 – 488.

Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2010): Niedriglohnbeschäftigung 2008. Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus. IAQ-Report 6, Duisburg

Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern u. Sachsen (1997): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Teil III

Nilsson, Lars (2009) Local Self-Government in Northern Europe in the 19th and 20th centuries. Conference paper 2009, International Commission for the History of Towns

OECD (2008): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD, Paris

Stadt Dortmund (2012): Haushaltsplanentwurf 2012 – ausgewählte Eckdaten, Dortmund

Stadt Helsinki, Annual Reports, fortlaufend

Cornelia Heintze (Dr. rer. pol) hat in den 80er Jahren an der FU Berlin Lehrveranstaltungen zu u. a. Arbeitsmarkttheorien und Arbeitsmarktpolitik abgehalten, war Wirtschaftsreferentin bei den Grünen, dann Referentin im niedersächsischen Finanzministerium, schließlich Stadtkämmerin in Delmenhorst mit Zuständigkeit auch für Liegenschaften, Wohnungswesen, Stadtwerke/ÖPNV und Städtische Kliniken. Arbeitet heute freiberuflich als Beraterin mit Forschungstätigkeit im Bereich international vergleichender Wohlfahrtsforschung.

Helga Spindler

Bürgerarbeit – Wirkungen im Sozial- und Arbeitsrecht

Tradition der Beschäftigungsmaßnahmen

Bürgerarbeit ist ein ziemlich altes Instrument der Beschäftigungsförderung mit neuem Namen. ABM in der Arbeitslosenversicherung und die Vertragsvariante in den sozialhilferechtlichen Programmen „Arbeit statt Sozialhilfe“ (ASS) waren seit Jahrzehnten entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten. Ende der 90er Jahre gab es zwischen 200.000 und 300.000 ABM und 100.000 bis 150.000 Vertragsangebote in der Sozialhilfe. Das ist

jetzt alles abgeschafft. Ab 2005 wurde von der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen (Rainer Bomba) das Modell „Bürgerarbeit“ eingeführt, das zu den Vorzeigeprojekten des damaligen Wirtschaftsministers Haseloff[22] (CDU) in Sachsen-Anhalt gehörte. Der erste – in den Materialien der Regionaldirektion so bezeichnete – „Laborversuch“ dazu wurde zusammen mit der Lebenshilfe und dem Paritätischen Wohlfahrtsverband in Magdeburg durchgeführt. Der erste „Flächentest“ begann November 2006 in Bad Schmiedeberg und wurde schon ca. zwei Monate später als „Wunder von Bad Schmiedeberg“ gefeiert (dazu: Spindler H.: Laborversuche der Bundesagentur, www.ak-sozialpolitik.de vom 7.8.2007)

Die Bürgerarbeit hatte allerdings keine anhaltende Wirkung und wurde auch von der Bundesagentur nicht positiv beurteilt. Das Modell machte trotzdem Karriere, weil der Erfinder über die bayrische CSU Karriere gemacht hat und inzwischen Staatssekretär im Verkehrsministerium ist. Spezifisch ist in diesem Modell allerdings die dreistufige Selektionsphase vor Beginn, um die ganz unvermittelbaren Gutwilligen herauszufiltern. Deshalb wird auch eine vier- oder mehrfache Zahl von Personen in die Vorauswahl aufgenommen.

Wir wissen ganz wenig über diese Phase. Da soll der Druck im Sinne des „help and hassle“ (belagern, belästigen) erhöht werden. Wir wissen nicht, wie viele hier in problematische Arbeitsverhältnisse gedrängt wurden (juristisch ist ja nach wie vor Vieles zumutbar, was den Markt zu Lasten der Arbeitnehmer verzerrt) oder so entmutigt werden, dass sie sich zurückziehen. Anstatt z. B. den Arbeitsmarkt in der Stadt Dortmund zu analysieren und sich darum zu kümmern, wo neue Stellen entstehen können, werden die Arbeitslosen ausgesiebt.

Verwalten statt Arbeit schaffen?

Dieses Vorverfahren ist ein Grund, warum die Bürgerarbeit selbst bundesweit nicht sehr zahlreich eingesetzt wird (nur bis zu 34.000 Plätze, die im August 2012 noch nicht alle gefüllt sind), obwohl sie ein Vielfaches an Personen erfasst. Deshalb ist das öffentliche Interesse daran auch recht gering. Sie ist für mich aber gleichzeitig ein Probelauf für die nächsten noch zu planenden Schritte, die zu erwarten sind. Die Bürgerarbeit ist wegen der geringen Anzahl auch kein sozialpolitisches Placebo, denn es geht in der Beschäftigungsförderung nicht um Schaffung von Arbeitsstellen (das müsste auf ganz anderem Weg geschehen, wie Cornelia Heintze hier eindrücklich dargelegt hat), sondern darum, wie man die Verwaltung der Arbeitslosen gestaltet. Welchen Verfahren und Prozessen man sie unterwirft und da kann eben auch eine zeitweilige Beschäftigung dazu gehören, um noch gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen zu erhalten. Es kann aber auch mit andern Methoden geschehen.

Arbeitsverhältnis minderen Rechts

Bürgerarbeit ist ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis, aber ein unzureichendes. Obwohl ich in Einzelfällen bei der Beschäftigungsförderung durchaus für Ausnahmen vom Tarif bin, ist es ein Segen, dass ver.di diesmal nicht wie früher für die Beschäftigungsförderung einer Ausnahmeklausel zugestimmt hat. Das hatte nämlich schon seit den 80er Jahren zu völligem Wildwuchs geführt. Tarife wurden willkürlich ausgewählt (jeweils die niedrigsten) und dann wurden noch 20 % Abschlag gemacht. Dies galt auch schon bei ABM. Die Gewerkschaften haben zwar dagegen geklagt, wurden aber vom Bundesarbeitsgericht beschieden, die Arbeitslosen müssten, damit mehr Menschen in den Genuss der Förderung kommen, eben als eine Art Solidarbeitrag ein wenig Lohneinbußen hinnehmen. Seitdem ist es nicht mehr zu vertreten, in Tarifverträgen pauschal Ausnahmen zuzulassen, denn das wird gnadenlos ausgenutzt.

Zu begrüßen ist auch, dass Gewerkschaften sich nicht mehr damit zufrieden geben, wenn das Stichwort „sozialversicherungspflichtig“ fällt, sondern sich auch genauer für die Ausgestaltung interessieren. „Sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis“ ist manchmal nur ein Aufkleber, eine Beruhigungspille, die die unmöglichsten Arbeitsbedingungen verschönern soll. Es ist nicht nur der niedrige Lohn, der problematisch ist, auch der Versicherungsschutz ist löchrig. Die Rentenanwartschaft fällt zu niedrig aus; der Krankensicherungsbeitrag

22 ab 2006, seit 2011 Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt

ebenfalls, was nicht den Bürgerarbeiter, aber die übrigen Beitragszahler betrifft, die die strukturell zu niedrigen Beiträge irgendwie ausgleichen müssen. Und der größte Skandal liegt in der fehlenden Arbeitslosenversicherung. Nachdem schon 2005 die ABM Beschäftigen nach § 27 Abs.3, Ziff. 5 SGB III versicherungsfrei gestellt wurden, gilt das nach § 420 Nr.1 und 2 SGB III auch für Bürgerarbeit und Quartiersarbeit. Nach der bisher widerspruchslos in der Öffentlichkeit hingenommenen Begründung sollen hierdurch „Fehlanreize zum Aufbau neuer Versicherungsansprüche auf Arbeitslosengeld vermieden" werden. Offener gesprochen: Die Menschen sollen jetzt auch nach drei Jahren Arbeit sofort wieder den Rückfall in Hartz IV befürchten müssen. Dass diese Ausgrenzung aus der Versichertengemeinschaft so gleichmütig hingenommen wird, zeigt, wie abgestumpft wir inzwischen geworden sind.

Arbeits- und sozialrechtliche Probleme

Der vom Ministerium vorgegebene und in vielen Kommunen tatsächlich bezahlte Mindestlohn bei der Bürgerarbeit folgt einem klaren Workfareansatz: 900 Euro brutto entsprechen 730 Euro netto und decken 374 Euro Regelsatz und einen pauschalen Unterkunftsbedarf von 356 Euro ab. Dabei werden immer die Erwerbstätigenfreibeträge im SGB II, die bei einem solchen Bruttolohn schon 260 Euro betragen und in reinen Workfaremodellen keinen Platz haben, „vergessen". Die 30 Stunden werden dann willkürlich mit dieser Summe kombiniert, um keine zu attraktiven Stundenlöhne bei weniger Arbeitsstunden entstehen zu lassen. Berücksichtigt man die gesetzlich vorgeschriebenen Freibeträge, dann muss selbst für eine alleinstehende Person ein erheblicher Betrag an Unterkunftskosten aufgestockt werden, wenn die Warmmiete höher als 96 Euro ist. Allerdings besteht für diese Lösung trotzdem ein erheblicher Anreiz für die Kommunen, weil sie für die Unterkunftskosten einen festen Prozentsatz vom Bund wieder erstattet bekommen. Mit dieser Lösung entgeht man zwar absoluten Wucherlöhnen[23], aber gegen Tarifrecht wird bewusst verstoßen und dies sollte Gerichten vorgelegt werden, vgl. Spindler, H. (2012): Bürgerarbeit- ein problematisches arbeits- und sozialrechtliches Experimentierfeld, in: Soziale Sicherheit 7/2012 S. 255-262.

Leiharbeit

Schwierig und gleichzeitig spannend ist das Ausweichen auf die Leiharbeit. Um den Streit über die Tarifvertragsgeltung zu umgehen, hat das BMAS kurzerhand durch Rundschreiben vom 6. April 2011 Leiharbeit für die Bürgerarbeit zugelassen. Seitdem haben sich die Anträge und die Bewilligungen rasch erhöht (BT Drucksache 17/6999 vom 16.9.2011). Auch Dortmund hat seitdem von dieser Möglichkeit für etwa 1/5 der Bürgerarbeitsplätze Gebrauch gemacht und eine „Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme mbH & Co KG" eingeschaltet. Deren Vertrag enthält neben dem niedrigeren Lohn zusätzlich mehrere fragwürdige Elemente zu Lohnpfändung oder Sonderkündigungsregeln. Wesentlich ist aber, dass von Tarifverträgen überhaupt keine Rede mehr ist. Das ist ja der Zweck. Der fehlende Bezug zu Tarifverträgen kann aber beim Ausleihen an die Kommune auch einen Vorteil bringen. Offen ist hier nämlich die Frage, ob dieses Umgehungsgeschäft nicht kurze Beine hat. Für eine Leiharbeitsfirma gilt der Grundsatz des *Equal Pay*, wenn sie an die Kommune ausleiht, aber keinem Leiharbeitstarifvertrag angehört. Hier wäre ein Musterprozess wichtig, dem die Beschäftigungsträger allerdings durch Beitritt zu einem Leiharbeitstarifvertrag entgehen können. Der gilt dann aber vollständig und nicht nur in Bezug auf Mindestlohn.

Bürgerarbeit bei der Kommune

Es gibt aber auch Kommunen, wie hier in Dortmund, die den Anspruch haben, sich am Tarif, in diesem Fall die Entgeltgruppe 1 mit 1.448 Euro brutto, bei Vollzeitstellen zu orientieren. Deshalb wird der Lohn für die 30 Stunden-Stelle um ca. 215 Euro aufgestockt (Weitere Kommunen, die sich ähnlich verhalten, müssten noch zusammengestellt werden). Trotzdem ist die Tarifanwendung auch hier ein Problem. Volle Tarifgeltung und damit sonstige tarifliche Rechte wie vor allem Jahressonderzahlungen, Urlaubsgeld, Vergünstigungen für städtische Angestellte und Teilnahme an Tarifsteigerungen

23 Vgl. Sozialgericht Berlin vom 19.9.2011, Az. S 55 AS 24521/11 ER; siehe dazu auch Ulrich Wenner: Neue wichtige Entscheidungen zum SGB II, in: Soziale Sicherheit 11/2011, S. 392

übernimmt der Vertrag nicht. Bei etwas gutem Willen und mit nicht all zu viel Mehrkosten, ließe sich das durch Vertragsanpassung aber ergänzen. Ganz offen bleibt die Frage, was passiert, wenn die Tätigkeit nicht der Entgeltgruppe 1 sondern der Entgeltgruppe 2 oder höher entspricht. Hier ist auch die korrekte Entlohnung nach Entgeltgruppe 1 ein Tarifverstoß. Es ist nicht zu erwarten, dass ähnlich unbefangen wie damals in Sachsen- Anhalt öffentlich bestätigt werden wird, wenn die Arbeitnehmer in Wirklichkeit weit höher zu bewertende Tätigkeit ausführen.

Und das Aufstocken ist auch in diesem Fall nicht überflüssig, denn dieser untere Tariflohn ist nur existenzsichernd, wenn Vollzeit gearbeitet wird. Der SGB II-Freibetrag erhöht sich etwas auf 291 Euro und deshalb muss bei einer Miete von mehr als 201 Euro immer noch aufgestockt werden. Da noch Mieten von mindestens 325 Euro für eine Person angemessen sind, muss im Durchschnitt ca.124 Euro aufgestockt werden (außer die Miete ist niedriger als 201 Euro oder die Ansprüche werden nicht geltend gemacht).

Ansonsten: Die gleichen Probleme wie bisher!

Geblieben sind die Voraussetzungen des öffentlichen Interesses und vor allem der Zusätzlichkeit, wie bei den Ein-Euro-Jobs. Deshalb werden an vielen Orten die Bürgerarbeiter dort eingesetzt, wo vorher Ein-Euro-Jobber beschäftigt waren. Bei denen hat man es, vor allem wenn große Massen beschäftigt wurden, mit der Zusätzlichkeit bisher aber nicht sehr genau genommen, was in der Vergangenheit immer wieder von verschiedenen Seiten scharf kritisiert wurde. An den meisten Orten hat sich aber nichts verändert, weil in den Kommunen und bei den Trägern ein großes Interesse an der Kosteneinsparung durch die geförderten Arbeitskräfte bestand, was einen fragwürdigen lokalen Konsens immer befördert hat. Vor allem der Bundesrechnungshof hat bei seinen Stichproben immer wieder festgestellt, dass in Wirklichkeit reguläre Tätigkeiten ausgeführt wurden oder dass die Jobcenter ohne Kenntnisse über die Einsatzplätze keine Kontrolle ausüben konnten, ohne dass daraus Konsequenzen gezogen wurden[24] (vgl. dazu viele Beispiele aus Brandenburg, Recklinghausen, Wiesbaden, Köln, Marburg und anderen Städten in Spindler, H.: Arbeiten für die Grundsicherung – schleichende Einführung von Workfare in Deutschland. In: Soziale Sicherheit 11/2008, S. 368 ff.; das Manuskript gibt es auch bei www.uni-due.de/edit/Spindler/publikationen).

Auch die Auswertung durch das IAB[25] ergab neben der direkten Verdrängung viele versteckte und schleichende Ersetzungen von Arbeitsplätzen durch fehlende Wiederbesetzung und Verlagerung von Tätigkeiten von regulären Mitarbeitern auf Zusatzkräfte.[26] Auch wenn beklagt werden muss, dass das Merkmal der Zusätzlichkeit nur wenig sinnvolle Beschäftigung übrig lässt und schon immer auch zu Diskriminierung geführt hat (das Beispiel der ausgegrenzten Friedhofsarbeiter ist schon bei der ersten größeren Untersuchung zur „Hilfe zur Arbeit“ (1983), mit den gleichen unangenehmen Begleiterscheinungen wie heute aufgetaucht). Lässt man jedoch die Zusätzlichkeit fallen, dann ist die letzte Barriere gegen die Verdrängung regulärer Beschäftigung im öffentlichen und sozialen Bereich gefallen.

Ausblick

Die skizzierten Entwicklungen in der öffentlich geförderten Beschäftigung geben wenig Anlass für die Hoffnung auf Besserung. Spätesten mit der nächsten Krise werden die Erfahrungen mit Bürgerarbeit ausgewertet und neue Modelle kündigen sich bereits an.

24 Vgl. hierzu den Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 88 Abs.2 BHO vom 19.5.2006 (VI 6/VI 2-2006-1219) S. 4 und besonders den Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 29.4.2008 (VI 6/VI 2/VI 3 – 20 80 04) S. 17: „Bei zwei Drittel der geprüften Maßnahmen war mindestens eine Fördervoraussetzung nicht erfüllt. So waren die Tätigkeiten in acht von zehn beanstandeten Maßnahmen nicht zusätzlich. Meist betrafen sie reguläre Aufgaben eines öffentlichen Trägers (z. B. Reinigungsarbeiten in öffentlichen Verkehrsmitteln und Gebäuden oder leichte Bürotätigkeiten in Verwaltungen) und sollte[n] normale Arbeitskräfte einsparen oder einen haushaltsbedingten Personalmangel ausgleichen.“ und auf S. 18 „Die Grundsicherungsstellen haben die Fördervoraussetzungen zu prüfen. Um eine förderfähige Maßnahme von regulären Aufgaben des Maßnahmeträgers abgrenzen und bei einer Überschneidung versagen zu können, müssen präzise Tätigkeitsbeschreibungen beigebracht und überprüft werden.“

25 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

26 Kettner, Anja, Martina Rebien (2007): Soziale Arbeitsgelegenheiten, Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, IAB Forschungsbericht 2/2007)

Dies könnten sein:

- Wegfall des Erwerbstätigenfreibetrags und wirklich nur noch Arbeiten für den Regelsatz.
- Verweis in Werkstätten für Behinderte. Da werden schon Kontakte angebahnt.
- Einstufung der Arbeitslosen als Leistungsgeminderte, weil sie ja im Arbeitmarkt nicht mehr unterzubringen sind. Diese „Leistungsminderung" soll dann mit Lohnzuschüssen an Arbeitgeber nach dem Grad der Leistungsminderung arbeitsmarktpolitisch beantwortet werden.
- Reine Workfare-Programme wie in den USA, Großbritannien und den Niederlanden. Dies bedeutet, es gibt keine geförderten Arbeitsverhältnisse mehr.

Helga Spindler, Prof. Dr. jur, geb. 1948, zuletzt am Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik der Universität Duisburg-Essen, Fakultät Bildungswissenschaften, für die Fächer Öffentliches Recht, insbesondere Sozial- und Grundsicherungsrecht, und Arbeitsrecht tätig. Seit 1982 lehrend in Studiengängen für Soziale Arbeit tätig, bis 1999 an der Fachhochschule Köln, aktuell in Altersteilzeit.
Veröffentlichungen zu Grundsicherungsrecht, aktivierendem Sozialstaat, Armut, Beschäftigungsförderung, Arbeitsrecht und vor allem zu Aspekten prekärer Arbeitsverhältnisse; außerdem zum Ausländersozialrecht und zu genderspezifischen Fragen im Arbeits- und Sozialrecht.

Michael Wiese

Tarifpolitik unter Druck

Wenn man auf die Ursachen des Umbruchs guckt, dann wird man ein ganzes Bündel von Ursachen erkennen müssen. Im Mittelpunkt steht dabei aber die Rückführung der Staatsquote und dadurch bedingt mittlerweile seit Jahrzehnten der permanente Zwang zur Kostensenkung, der in den öffentlichen Haushalten wirkt. Das hat zu einer ordnungspolitischen Neu-Ausrichtung geführt, die unmittelbar auch auf die Tarifpolitik Einfluss nimmt. Die Liberalisierungspolitik hat da, wo früher eine öffentliche Aufgaben-Wahrnehmung garantiert war – das wurde dann mit dem Begriff des Monopols diffamiert – sogenannte Wettbewerbsmärkte geschaffen, welche den bisher staatlich garantierten Daseinsvorsorgeanspruch komplett untergraben haben.

Die bekanntesten sind natürlich der Bereich des Post- und Fernmeldedienstes, im ÖPNV ist das passiert, im Schienenpersonenverkehr, aber, und das ist das Dramatische: es passiert auch z. B. im Gesundheitswesen. Wir haben eine zunehmende Privatisierung von

Krankenhauseinrichtungen, auch in diesem Bundesland. Schauen wir auf die Altenpflege, die Kultureinrichtungen und vieles andere mehr. Das, was man politisch Wettbewerbsmärkte nennt, führte bisher nahezu zwangsläufig dazu, dass die Tarifverträge des öffentlichen Sektors nicht mehr gelten. Niveau-niedrigere Tarifverträge sind an ihre Stelle getreten. Nicht selten entstanden sogar tariffreie Räume, aus denen heraus dann die verbliebenen öffentlichen Dienstleistungen unterboten wurden. Das ist Lohndumping, nichts anderes. Die Qualität der Arbeit blieb auf der Strecke. Die Löhne sanken unter ein existenzsicherndes Niveau. So ist das im Wesentlichen eingefädelt worden.

Und so funktioniert die Herstellung der sogenannten Wettbewerbsfähigkeit bis heute. Also, wenn ein Krankenhaus aus der kommunalen Trägerschaft ausscheidet, was hier in NRW ja in jedem Jahr inzwischen mehrfach passiert, dann ist in der Regel damit auch der Verlust der Tarifbindung verbunden. Damit ist aber noch lange nicht die Wiederherstellung einer Tarifbindung auf der Haustarif-vertraglichen Ebene erreicht. Das dauert z. T. dann Jahre. Und es gibt inzwischen Krankenhauskonzerne, die weitgehend ohne Tarifbindung ihr Geschäft betreiben. Was natürlich eine Unterbietungskonkurrenz der noch öffentlich tarifgebundenen Einrichtungen darstellt und diese weiter unter Druck setzt. Und wir haben es – das hängt mit dem hier schon angesprochenen Subsidiaritätsprinzip zusammen – auch bei kirchlichen und freien gemeinnützigen Trägern mit einer Lohndumpingentwicklung zu tun. Früher galt nämlich, dass der freie Träger, der z. B. eine Jugendhilfemaßnahme durchführte, seine Personalkosten auf der Basis des BAT refinanzieren konnte. Der konnte sogar angeben, die Person X hat ... Kinder im Alter von ... und die Person selber ist im Lebensalter von ..., und er bekam entsprechende Personalkostenzuschüsse.

Heute ist es so, dass man einen gedeckelten Kostenzuschuss erhält, der sich nicht an den individualrechtlichen Ansprüchen des jeweiligen Beschäftigten orientiert. Die Folge ist, dass diese Träger auf der Basis des bei ihnen über Jahrzehnte geltenden Bezahlungsniveaus unterfinanziert sind. Also es hat zeitweilig ganz kuriose Situationen gegeben. Ich erinnere mich, dass z. B. die Arbeiterwohlfahrt dazu übergegangen ist, dem Grunde nach keine Beschäftigten mehr einzustellen, die Angehörige hatten, also Kinder, für die nach tarifvertraglichen Grundsätzen ein familienbezogener Entgeltanspruch hätte eingefordert werden können. Oder man hat geguckt, dass man im Arbeitsmarkt Menschen in jungen Beschäftigungsjahren und Lebensjahren bekommt. Weil nach dem bis dahin geltenden Dienstaltersprinzip im Tarifrecht eine Person von etwa 35-40 Lebensjahren oder älter deutlich teurer geworden wäre, als das bei einem lebensjüngeren Menschen der Fall war. Mit der Folge, dass diese Träger alle aus der Tarifbindung gegangen sind. Die kirchlichen Träger hatten es da relativ einfach, weil sie ja nie einer Tarifbindung im echten Sinne unterworfen waren. Hier galt und gilt noch heute der „Dritte Weg“, ein kirchlicher Sonderweg unter Missachtung der Tarifautonomie. Aber auch andere, etwa die AWO, die ich schon genannt habe, oder auch z. B das DRK bzw. seine Gliederungen haben sich aus der Tarifbindung verabschiedet. Es hat viel Kraft und viel organisationspolitische Bemühungen gekostet, das zumindest grundsätzlich wieder zu korrigieren, ohne das früher geltende Tarifniveau vollständig wieder zu erreichen.

Und es gibt heute eine Vielzahl von gemeinnützigen Trägern im Bereich der Jugendhilfe, die ohne Tarifbindung dastehen. Oder wenn man sich den Weiterbildungssektor anguckt, speziell den Bereich, der für die Durchführung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen steht, so gibt's da flächendeckend überhaupt keine Tarifbindung mehr. Das ist der am Weitesten deregulierte und abgesenkte Bereich – ein unmittelbarer Ausfluss neoliberaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Da gibt es Bemühungen, Mindestentgeltregelungen zu schaffen und die sind jetzt auch vereinbart worden, aber da reden wir über Mindestentgelte z. B. im Lehrerbereich von 2.000 Euro. Wenn man das dann wieder misst an den Bezahlungsansprüchen, die ein Lehrer an einer staatlichen Schule hat, dann sieht man, wie weit wir in dieser Gesellschaft mit der Deregulierung und der Lohndrückerei bis in den Bereich qualifizierter beruflicher Tätigkeiten gekommen sind und wer die Zeche bezahlen muss: die abhängig Beschäftigten.

Aber nicht nur über solche Hebel ist der Flächentarifvertrag erodiert worden, sondern wir haben auch andere Entwicklungen, die auch außerhalb des öffentlichen Dienstes und in dem dort geltenden Flächentarifsystem eine Rolle gespielt haben. Das waren gesetzgeberische Maßnahmen und auch z. T. Entscheidungen der Rechtsprechung. Ich nenne dazu ein paar Beispiele. Es gibt,

bisher nicht gesetzlich normiert, die politische Infragestellung des Mindestbedingungsprinzips. Also: bislang gilt, dass ein Tarifvertrag nicht abbedungen werden kann und dass er im Verhältnis zu Arbeitsvertragsregelungen nicht unterschritten werden darf, dass also mindestens der tarifliche Anspruch gewährt werden muss. Es gab aber, und gibt nach wie vor, programmatisch-politische Überlegungen, gerade auch in der derzeitigen Regierungskoalition auf der Bundesebene, dies gesetzgeberisch auszuhöhlen, indem Tarifverträge auf betrieblicher Ebene durch Betriebsvereinbarungen abbedungen werden können. Das ist bis heute nicht Realität, aber es gehört weiterhin zum Arsenal der Instrumente, die aus dieser Ecke die gewerkschaftliche Tarifpolitik bedrohen. Wir haben zudem die Begünstigung von Berufsgruppen und Pseudogewerkschaften. Das hat sich, glaube ich, inzwischen herumgesprochen. Dass wir gerade im Bereich der Leiharbeit durch das Auftreten sogenannter „gelber" Gewerkschaften, wie wir es formulieren, einer Dumpingkonkurrenz ausgesetzt sind. In der Regel sind das Organisationen, die dem sogenannten Christlichen Gewerkschaftsbund angehören.

Es gibt inzwischen einige Korrekturen an der eingetretenen ordnungspolitischen Fehlentwicklung. Eine im Bereich der Leiharbeit gegründete Pseudo-Gewerkschaft ist mittlerweile durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts u. a. wegen der fehlenden Tarifmächtigkeit in ihrer Existenz in Frage gestellt. Wer sich Gewerkschaft nennt, muss eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern haben, um glaubwürdig durchsetzungsfähig zu sein und sich wirklich Gewerkschaft nennen und Tarifverträge abschließen zu dürfen. Das Ganze hat Rückwirkung auch auf das System der kommerziellen Leiharbeit, weil damit zumindest die gröbsten Auswüchse beseitigt werden können.

Aber es gibt weiterhin offene Flanken und Angriffsmöglichkeiten. Wir haben, von einigen durchaus auch als Fortschritt gefeiert, die Infragestellung der Tarifeinheit im Betrieb, d. h. es kommt zunehmend auch zu einer Konkurrenz verschiedener Gewerkschaften. Wir haben gestern aus den Medien zur Kenntnis genommen, dass sich das Bordpersonal der „Lufthansa AG" auf einen Arbeitskampf vorbereitet. Dort ist eine neue Spartengewerkschaft entstanden. Das alles behindert aber eine solidarische, berufsgruppenübergreifende Tarifpolitik. Und wenn die Piloten ihr eigenes Ding machen, oder die Ärzte in den öffentlichen Krankenhäusern, dann hat das z. B. auf die interne Verteilungsauseinandersetzung Einfluss. Denn was Ärzte überproportional an Einkommen hinzugewinnen, ist für andere Beschäftigtengruppen nicht mehr verteilbar. Insgesamt verlieren wir aus Mangel an Solidarität an Durchsetzungskraft.

Und schließlich ein Thema, das uns hier in NRW im öffentlichen Sektor vielleicht noch Sorgen machen wird. Außerhalb des öffentlichen Dienstes ist es seit langem in der Diskussion: Arbeitgeberverbände ermöglichen sogenannte OT-Mitgliedschaften, Mitgliedschaften „ohne Tarifbindung", wo der Arbeitgeberverband noch Beiträge einnimmt, eine Tarifbindung darüber aber nicht organisiert. Das ist hier in NRW aktuell ein Thema. Einfach deshalb, weil wir beobachten, dass der Kommunale Arbeitgeberverband, der Mitglieder repräsentiert, bei denen 550.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt sind, diese Frage inzwischen anders beurteilt. Es kommt seit kurzem vor, dass einigen Krankenhäusern, die privatisiert werden, der Ausstieg aus dem Flächentarifvertrag durch Übernahme in die OT-Mitgliedschaft erleichtert wird. Beim Kommunalen Arbeitgeberverband heißt das dann „Gastmitgliedschaft". Da sag ich, auch mal an die Richtung der Kolleginnen und Kollegen, die hier aus meiner Organisation am Tisch sitzen: „Wehret den Anfängen!" Denn das kann natürlich Schule machen.

Darüberhinaus haben wir Deregulierungsmaßnahmen am Arbeitsmarkt, davon war hier schon die Rede, ich nenne sie nur stichwortartig: die Herabsetzung der Zumutbarkeitsgrenze etwa. Das ist sozusagen eine Motivationspeitsche, alle nur in Frage kommenden Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, um dem „Hartz IV"- System zu entgehen. Wir haben einen Rückgang der Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE). Allgemeinverbindlichkeit eines Tarifvertrages bedeutet, dass er sich in seiner Wirkung auch auf tarifungebundene Arbeitgeber erstreckt, und zwar in der ordnungspolitischen Absicht, Lohnkonkurrenz zu vermeiden, die sonst die automatische Folge wäre. Diese „AVE"- Regelungen in NRW sehen zurzeit so aus, dass wir nur noch einen einzigen „AVE"-Tarifvertrag haben. Das ist politisch so gewollt und politisch so erzwungen. Und zwar unter allen Landesregierungen, egal welcher Couleur, in den letzten 15 Jahren. Es ist kein Problem etwa nur der schwarz-gelben „privat vor Staat"- Politik, die wir bis vor zwei Jahren in NRW noch hatten. Auch die rot-grünen Vorgänger-Regierungen der schwarz-gelben

Landesregierung unter Rüttgers haben diese Entwicklung in der Vergangenheit forciert. Warten wir ab, wie sich die inzwischen wieder neu gebildete rot-grüne Landesregierung auf diesem Feld schlägt.

Schließlich drückt uns die Tatsache, dass wir bisher keine flächendeckenden branchenübergreifenden Mindestlohnregelungen durchsetzen konnten. Es gibt einige Branchenmindestlöhne, aber es gibt eben viele Bereiche, wo heute Löhne gezahlt werden, die nicht existenzsichernd sind, und die den Druck auf Beschäftigte, die noch unter auskömmlichen Tarifbedingungen arbeiten, weiter erhöhen. Wir haben nach den jüngsten Zahlen, die das WSI in der Hans-Böckler-Stiftung veröffentlicht hat, mittlerweile einen Rückgang in der Flächentarifvertragsbindung auf 52 % aller Beschäftigten. Und nur noch 30 % aller Betriebe, jetzt branchenübergreifend, unterliegen noch einem Branchentarifvertrag.

Im öffentlichen Dienst sieht es insgesamt noch günstiger aus. Was die kommunale Tarifbindung anbetrifft, gibt es in NRW keine Stadt, keinen Kreis, keine kreisangehörige Gemeinde, die bislang den kommunalen Arbeitgeberverband verlassen hätte. Es hat einmal einen Versuch eines Landkreises vor zwei Jahren gegeben. Diese Entscheidung wurde politisch korrigiert. Das sieht in Ostdeutschland aber schon komplett anders aus. Da gibt es flächendeckend keine Tarifbindung mehr im kommunalen öffentlichen Dienst.

Wir haben es als Gewerkschaften mit den Folgen eines Umbruchs zu tun, der zu einer dramatischen Umverteilung zugunsten der Gewinn- und zu Lasten der Arbeitseinkommen geführt hat. Der ver.di-Landesfachbereich Gemeinden hat gerade aktuell eine Studie zur Gemeindefinanzsituation in NRW neu aufgelegt. Die Autoren dieser Studie weisen nach, dass seit dem Beginn der ersten rot-grünen Regierung im Bund, also Ende der 90er Jahre bis zum Ende der schwarz-roten Regierungsperiode 2009 52 Milliarden Steuereinnahmen aufgrund von Steuerumverteilungs- und Steuersenkungsmaßnahmen jährlich verlorengegangen sind. Auf NRW bezogen ist das ein Betrag von 2 Mrd. Euro, der als jährliches strukturelles Defizit der Gemeinden in NRW heute im Raum steht. Hätte es diese Steuersenkungsprogramme nicht gegeben, gäbe es zumindest derzeit im kommunalen Bereich keine Unterdeckung der gemeindlichen Haushalte.

Gleichzeitig haben wir einen Anstieg der Staatsverschuldung von 1.229 Milliarden Euro, also 1,2 Billionen, auf fast 2 Billionen Euro, auch das hat natürlich eine Wechselwirkung, einen Zusammenhang. Wir haben seitdem eine gespaltene Einkommensentwicklung, weil in den tariflosen Wirtschaftsbereichen und Branchen die Arbeitsentgelte real seit Jahren sinken. Das WSI analysiert das sehr gründlich, mit zahlreichen Fakten belegt. Die eingetretene Senkung der Löhne betrifft insbesondere den privaten Dienstleistungsbereich, der im Grunde staatlich organisiert werden müsste, da der Staat ohnehin durch Aufstockungsleistung die in diesem Bereich erbrachte Erwerbsarbeit aus Steuermitteln massiv subventioniert.

„Public-private-partnership“ (PPP) ist schließlich eine neue Variante der Privatisierung, die aktuell unter dem Druck der kommunalen Finanzierungsprobleme noch an Bedeutung gewinnen könnte. Auch hier steht die Frage nach einer Aufrechterhaltung der Tarifbindung immer im Raum. Mit der Übernahme der Betreibung einer durch PPP finanzierten Dienstleistung durch private Anbieter wird häufig auch die Tarifbindung an das im öffentlichen Dienst geltende Tarifrecht aufgekündigt. Wir haben der neuen Landesregierung vorgeschlagen, sie sollte die „Task Force“ abschaffen, die es im Finanzministerium unter schwarz-gelber Führung für die Organisierung von PPP-Projekten gibt. Die Landesregierung hat das abgelehnt und gleichzeitig erklärt, dass sie darin ein wichtiges Instrument in Zeiten schwieriger Haushaltsbedingungen sieht.

Lohndumping und Privatisierungen, Tarifflucht und Deregulierung arbeitsrechtlicher Standards führen unterm Strich zu erschwerten Mobilisierungs- und Durchsetzungschancen für die Tarifvertrag-schließenden Gewerkschaften. Leider werden diese Einflussfaktoren auf die Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften häufig übersehen.

Es gibt gelegentlich die Kritik, die Gewerkschaften müssten mehr tun. Es wird gefragt, warum wird da nicht stärker hingelangt? Manchmal kommt auch der Hinweis: Müsstet Ihr nicht geschickter verhandeln? Das ist alles furchtbar nett, jeder Verbesserungsvorschlag wird auch dankend angenommen, aber im Zweifel haben wir nicht die notwendige Durchsetzungskraft, um mehr zu erreichen. Also ist das Gebot der Stunde, die Gewerkschaften mitgliedermäßig zu

stärken. Und es liegt sicher nicht daran, dass wir nicht geschickt genug verhandeln, etwa nach dem Motto: Da lag noch was auf'm Tisch, das wir übersehen hätten. Wir hätten stattdessen gesagt: „Nein, danke, es reicht uns schon"! Also, in diese Situation ist keiner von uns bisher gekommen. Sondern es war immer eine harte, bis an die Grenze der Belastbarkeit und das Risiko des Scheiterns einkalkulierende Verhandlungssituation. Zumindest habe ich persönlich bisher keine anderen Verhandlungssituationen erlebt.

Ich nenne ein Beispiel, jeder erinnert sich noch an den Tarifkonflikt, den wir 2009 zu bestehen hatten, in welchem es um die Verbesserung der Arbeits- und Einkommensbedingungen für Erzieherinnen und Erzieher und auch für andere Sozialberufler ging. Da haben wir 6 Wochen gestreikt. Und haben alles getan, um den Druck auf die Arbeitgeber so stark werden zu lassen, dass sie am Verhandlungstisch nachgeben. Herausgekommen ist ein Kompromiss, bestenfalls. Mit Sicherheit kein unumstrittener tarifpolitischer Erfolg. Weit hinter den eigenen Forderungen zurückbleibend! Auch das war am Ende eine Frage der eigenen Durchsetzungskraft.

Ich will jetzt hier nicht tiefer einsteigen in die Strategien, wie wir Flächentarifvertrags-Sicherung betreiben, weil das den Rahmen sprengen würde, ich will nur noch mal konkret etwas zur Bürgerarbeit hier in Dortmund sagen.

Wir haben schon gehört: Für die Bürgerarbeit gibt es keine Ausnahmeregelung im Geltungsbereich des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst. Das hat das Bundesarbeitsministerium so vertreten, das ist auch durch den kommunalen Arbeitgeberverband so vertreten worden, aber wir halten da Linie und werden uns auch nicht von diesem Kurs abbringen lassen. Interessanterweise – ich hatte vermutet, es würde passieren – hat die Arbeitgeberseite auch keinen Vorschlag zur Änderung des TVöD-Geltungsbereichs in die zurückliegende Tarifrunde eingebracht, um die Bürgerarbeit aus der Tarifanwendung auszunehmen. Das hätten sie dort tun und in eine Paketlösung einbeziehen können, wo man dann vielleicht im Kompromiss unter Druck gekommen wäre.

Die Ansprüche eines Beschäftigten, der Bürgerarbeit leistet, sehen im Geltungsbereich des TVöD im Grundsatz immer gleich aus:

- Wenn der Tarifvertrag gilt, habe ich Anspruch auf ein Tabellenentgelt.
- Ich habe Anspruch auf Leistungsentgelt. Ich erwähne es nur der Vollständigkeit halber. Nicht weil es besonders populär wäre.
- Ich habe Anspruch auf eine Jahressonderzahlung.
- Es gibt eine betriebliche Altersversorgung. Beiträge hierzu stehen mir zu meiner Altersversorgung nach einjähriger Beschäftigung zu.
- Ich habe einen Anspruch auf Stufenaufstiege in der TVöD-Tabelle. Ich bleibe nicht immer bei demselben Monatsentgelt seit Beginn des Arbeitsverhältnisses.
- Ich habe einen Anspruch auf Erschwerniszuschläge und Zeitzuschläge unter den geltenden tarifvertraglichen Anspruchsvoraussetzungen.
- Ich habe einen Anspruch darauf, an allgemeinen Entgeltsteigerungen in Folge von Tarifrunden teilzunehmen.

Bei der Stadtverwaltung Dortmund, das ist mein Kenntnisstand, gibt es eine arbeitsvertragliche Gestaltung der Bürgerarbeit, auf der Basis der Entgeltgruppe 1 Stufe 2 TVöD. Der Betrag wird für 3 Jahre fortgeschrieben. Es gibt weder tarifliche Nebenleistungen, noch gibt es tarifliche Altersversorgung oder sonstige tarifliche Ansprüche. Wie ich gehört habe, stellt auch der Arbeitsvertrag klar, dass er keinen tarifvertraglichen Anspruch vermitteln will. Man orientiert sich beim Tabellenentgelt ausschließlich an dem zum Einstellungszeitpunkt geltenden Betrag eines Monatstabellenentgelts der Entgeltgruppe 1 Stufe 2 TVöD.

Das Problem ist nur, was kann ver.di für Beschäftigte in der Bürgerarbeit tun, damit sie nach tarifvertraglichen Grundsätzen bezahlt werden? Wir können leider nur Mitglieder vertreten. Und auch nur für Mitglieder gilt der Anspruch, nach tarifvertraglichen Grundsätzen behandelt zu werden. Ansonsten tritt an die Stelle des Tarifanspruchs das, was der in der Bürgerarbeit Beschäftigte arbeitsvertraglich akzeptiert hat. Also selbst die Klage eines Beschäftigten, der nicht ver.di-Mitglied ist, der jetzt aber sagt, unter den Bedingungen bin ich nicht bereit, weiterzumachen, führt zu nichts. Weil dieser Beschäftigte, wenn er nicht gewerkschaftlich organisiert ist, kein Anrecht auf den Tarifvertrag hat. Das wissen viele nicht.

Im öffentlichen Dienst wird normalerweise arbeitsvertraglich bei jedem Vertragsabschluss auf den Tarifver-

trag Bezug genommen. Das geschieht im Interesse des Arbeitgebers, der Gewerkschaft nicht dadurch Mitglieder zuzuführen, da man ohne Gewerkschaftszugehörigkeit keinen tariflichen Anspruch einfordern kann. Aber hier ist es anders. Hier legt der Arbeitgeber gar keinen Wert darauf, einen tarifvertraglichen Anspruch einzuräumen, also stellt er auch keine Anwendung des Tarifvertrages im Arbeitsvertrag in Aussicht.

Also, wir können nur Mitglieder im Klageverfahren vertreten. Jetzt gibt es manchmal den Hinweis: Ihr könnt ja doch eine Verbandsklage machen. Weil die Stadt Dortmund ihre Pflichten aus dem Tarifvertrag verletzt. Das könnten wir machen. Wir haben aber eine Rechtslage in Deutschland, die dazu führt, dass wir nicht unmittelbar die Stadt Dortmund selbst verklagen können, die ja ein Verbandstarif-gebundener Arbeitgeber ist, sondern dass wir dann den kommunalen Arbeitgeberverband verklagen müssten. Und dann werden wir auch Recht bekommen. Das ist vielleicht auch ein wichtiges politisches Signal. Nur, was die Durchsetzung des Urteils angeht, muss der Arbeitgeberverband dann im Rahmen seiner Satzung auf sein Mitglied, die Stadt Dortmund, einwirken. Das war bisher kein wirklich scharfes Schwert im Streit um die Abwehr einer Verletzung tarifvertraglicher Pflichten. Dadurch kommt der Einzelne nicht zu seinem Recht. Deshalb haben wir darauf verzichtet, eine Verbandsklage anhängig zu machen. Aber wir würden, das sage ich hier ganz deutlich, natürlich Mitglieder vertreten, die als bei der Stadt Dortmund in der Bürgerarbeit Beschäftigte ihre Interessen von uns vertreten wissen wollen.

Dann gibt's noch einen letzten Punkt, auf den ich hinweisen will, was nun das Niveau der Bezahlung angeht. Gesetzt den Fall, man könnte einen tarifvertraglichen Anspruch durchsetzen, kommt natürlich auch die Frage auf: „Sind die Leute richtig eingruppiert?“ Weil es in Entgeltgruppe 1 heißt „einfache Tätigkeit“. Was ist eine einfache Tätigkeit? Eine einfache Tätigkeit ist eine, die ich nach kurzer Einweisung erledigen kann: „Guten Tag, mein Name ist soundso, hier ist Ihr Werkzeug, da können Sie sich umkleiden.“ Und dann bin ich schon unterwegs. Also, wenn es notwendig ist, eine darüber hinausgehende Einarbeitung zu machen, oder wenn andere Anforderungen aus der Arbeit hinzutreten, ist der Anspruch auf ein Monatstabellenentgelt aus der Entgeltgruppe 1 zu niedrig angesetzt. In der Regel, wenn man sich z. B. an einer Hausmeistertätigkeit orientiert, wird dieser deutlich höher liegen. Aber auch das ist zunächst eine theoretische Debatte. Erstens müssten wir dann in der Lage sein, solche Menschen vertreten zu können, was eine Mitgliedschaft voraussetzt. Der zweite Punkt ist, und das ist auch ein kitzeliger Punkt, das wissen die Personalräte: ich werde im Tarifvertragssinne danach bezahlt, was mir als Aufgabe übertragen wurde. Wenn mir Aufgaben übertragen wurden, hier „Lyrik“ genannt, die es eigentlich nicht in einem Umfang gibt, um damit tatsächlich den Arbeitstag in zeitlicher Hinsicht auszufüllen, und ich mache, schon weil ich vor mir bestehen will und weil ich Arbeit erbringen will, die wirklich gebraucht wird, etwas anderes, dann tritt die Frage auf, ob ich denn dazu berechtigt war. Denn wenn ich mir selber, sagt die Rechtsprechung, eine andere als die übertragene Arbeitsaufgabe suche, so kann ich daraus keinen Anspruch auf eine Eingruppierung in eine höhere Entgeltgruppe ableiten. Man müsste schon beweisen können, dass der Arbeitgeber von dieser, von der arbeitsvertraglichen Grundlage abweichenden Tätigkeit, Wissen und Kenntnis hat und dass er die Erbringung dieser Arbeitsleistung billigt, sie sogar stillschweigend voraussetzt. Es ist nicht so ganz einfach damit beweisrechtlich zu bestehen. Und auch das muss gesagt werden: Die Frage 5 Stunden zusätzliche Arbeit, 25 Stunden Regelarbeit ist im Verhältnis zueinander zunächst für die Beurteilung des Eingruppierungsanspruchs gar nicht so entscheidend. Entscheidend ist vielmehr: Kann man vor Gericht beweisen, dass diese Arbeit, die Regelarbeit, auch tatsächlich vom Arbeitgeber übertragen war? Der äußere Anschein spricht zunächst dagegen. Genau so sehen ja die Förderanträge nicht aus, auf deren Grundlage die Bürgerarbeit läuft. In den Förderanträgen ist nur von zusätzlichen Tätigkeiten die Rede, die der Regeltätigkeit, z. B. der eines Schulhausmeisters, gegenüber gestellt werden.

Michael Wiese, geb. 9.10.1953 in Gelsenkirchen, ab 1982 als Sozialarbeiter in der Jugendhilfe bei der Stadtverwaltung Herne tätig, seit 1987 Personalratsmitglied, ab 1989 freigestellt und stellv. Personalratsvorsitzender, 1991 Wechsel zur ÖTV als Gewerkschaftssekretär bei der ÖTV-Kreisverwaltung Herne, ab 1995 Tarifsekretär der ÖTV-Bezirksverwaltung NRW II und seit 2001 Abteilungsleiter „Tarifpolitik“ und Tarifkoordinator des ver.di Landesbezirks NRW und außerdem seit 2007 Landesfachbereichsleiter Gemeinden im ver.di Landesbezirk.

Diskussion: Gibt es Alternativen zur „Aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“?

In der Diskussion zu möglichen Alternativen zeigt sich, dass über die Verteilungsspielräume und die Verteilung der Ergebnisse sozialer Kämpfe genauer gesprochen werden muss. Nicht von ungefähr artikulieren sich die Widersprüche als Klassenfragen, die immer wieder auch in Konfrontationen zwischen abhängig Arbeitenden – Lohnarbeiter/innen aber auch Programmbeschäftigten – und Erwerbslosen einmünden. Uns scheint es daher notwendig, die Unterschiede bewusst zur Kenntnis zu nehmen und in offener Aussprache Möglichkeiten für ein solidarisches Konzept gerechter Verteilung des erkämpften bzw. noch zu erkämpfenden Anteils am gesellschaftlichen Reichtum zu erörtern.

Offenbar besteht eine deutliche Spannung zwischen Beschäftigten, vertreten durch Gewerkschaften und Personal- oder Betriebsräte, und Erwerbslosen, vertreten durch Aktivist/innen und Betroffene. Der Block des politischen Aktivismus thematisiert die Verteilungsfrage auf der Ebene der Zugänglichkeit öffentlicher Güter und der Gestaltung des Gemeinwesens. Die Wissenschaftler/innen wollen die Rechtsposition von Erwerbslosen stärken, schlagen vor, die Steuerquote deutlich anzuheben, um mit einem höheren Staatskonsum reguläre Beschäftigung zu schaffen, und fordern eine allgemeine Verkürzung der Arbeitszeit sowie eine auskömmliche Ausstattung der Erwerbsminderungsrente und die Verknüpfung von Beschäftigungsmaßnahmen mit berufsqualifizierenden Abschlüssen.

Zunächst sollen Erwerbslosenaktivist/innen und Erwerbslose zu Wort kommen.

Programmbeschäftigung und ein merkliches Maß an Arbeitslosigkeit sind aus ihrer Sicht „Instrumente“ zur Schwächung von Erwerbslosen und Beschäftigten. Erwerbslose, Berufsanfänger/innen und Beschäftigte werden zunehmend systematisch klassifiziert und erfahren je nach Kategorie ein unterschiedliches Maß an Investitionen in ihre Arbeitskraft. Die „Schlechtesten“ würden zu Behinderten gemacht. Besonders zeige sich diese Entwicklung im Bereich „Übergang von Schule und Beruf“.

Hinzu kämen der Paternalismus gegenüber Erwerbslosen im Gewand, „nur das Beste für die Menschen“ zu wollen, und die Psychologisierung von Arbeitslosigkeit. Beide Bearbeitungen verdeckten die gesellschaftliche Funktion einer „Aktivierung“ zu allen, auch den schlechtesten Bedingungen, und der Lohndrückerei durch Arbeitslosigkeit. Ein Systemwechsel müsste daher mit dem Grundsatz der Freiwilligkeit beginnen. Damit würde als Erstes der Druck beendet, *„(...) jede Unsinnsmaßnahme mitzumachen, sich für jede dusselige Beschäftigung aktivieren zu lassen, sich dem 17. Bewerbungstraining zu unterziehen.“*

Einen Ausweg aus einer letztlich nur Geld kostenden aktivierenden Arbeitsmarktpolitik könne ein bedingungsloses Grundeinkommen bieten. Die Mittel für aktivierende Arbeitsmarktpolitik seien dafür oder in den kommunalen Haushalten für das Schaffen von Stellen besser eingesetzt. Deutschland schneide im Europäischen Vergleich bei den Dienstleistungen für Bürger/innen schlecht ab und es stelle sich zudem die Frage, ob es zwischen den Kommunen nutzbare Differenzen, wie zwischen den Verwaltungen und den Personalräten gäbe? Hier ließen sich Mobilisierungspotenziale vermuten.

Gleichzeitig werden Differenzen gegenüber einer Gewerkschaftspolitik, die ökonomisch Schwächere nicht wirklich ernst nimmt, konstatiert. So wurde im jüngsten Arbeitskampf April 2012 im öffentlichen Dienst die Forderung nach einem Sockelbetrag von 200 Euro monatlich zugunsten anderer Forderungen ersatzlos aufgegeben. *„Also bei dem ‘Ver.di-Streik’ haben wir Flugblätter verteilt [und] haben gesagt: ‘Ja, wir sind solidarisch mit Euch.’ Und klar: ‘Auf jeden Fall die 200 Euro mehr.’ Wir haben noch versucht, andere Gruppen mit einzubeziehen, das auf Bundesebene fortzuführen, aber dann war der ganze Arbeitskampf schon abgebrochen und da haben viele einfach so das Gefühl, dass (...) Erwerbslose, prekär Beschäftigte irgendwie so Beifang sind (...). Die werden dann ganz schnell wieder in ‚s kalte Wasser geschmissen.“* Mit Forderungen in die Öffentlichkeit zu gehen, die man später nicht durchhalten könne, sei auch deshalb gefährlich, weil es z. B. Solidaritätsaktionen demotiviere und es zukünftig immer schwerer werden würde, noch „richtig“ zu mobilisieren. Besser wäre es, verschiedene gesellschaftliche Konfliktlinien in einem Punkt zusammenzuführen und gemeinsam

gegen die Privatisierungswelle und für den Ausbau des öffentlichen Dienstes, für mehr reguläre Beschäftigung und eine gerechte Bezahlung zu kämpfen und auf diese Weise Alternativen ins Feld zu führen.

Die Position der Beschäftigten, vertreten durch den Personalrat der Stadt Dortmund und ver.di, unterscheidet sich deutlich hiervon und zugleich gibt es Gemeinsamkeiten.

Im Betrieb sähe man beinahe täglich, *„wie alles kaputtgeht“*. Das lähme die eigene Handlungsfähigkeit und der Kampfgeist gehe verloren. *„Du siehst so keine Zukunft mehr.“* In dieser Situation wurden alle Personalräte mehr oder weniger erpresst. Während der Tagung sei deutlich geworden, dass es doch anders gehen könnte. Dazu wäre ein Strategievorschlag von Seiten der Personalräte, mit allen Personalräten der Großstädte in NRW gemeinsam zu beschließen, Programmbeschäftigung nicht mehr zuzustimmen – *„(...) wir werden das in Zukunft nicht mehr tun!“*. Wenn die Belegschaften schon jetzt über den Kurswechsel informiert würden, könnte man dafür eine breite Unterstützung organisieren und sich regional zusammenschließen und solidarisieren.

Für ver.di wird die Notwendigkeit betont, sich deutlich von denen, die nach fragwürdigen Kompromissen suchten, zu unterscheiden. Das seien Kompromisse, die sich nur immer tiefer in die Folgen neoliberaler Politik verstrickten. Es müsse vielmehr eine Offensive für den öffentlichen Dienst und die öffentliche Aufgabenwahrnehmung geben: *„Öffentlich ist wesentlich in dieser Gesellschaft“*. Leider gebe es mit den Menschen, um die es bei der Bürgerarbeit bzw. der Programmbeschäftigung geht, kaum einen Dialog. Sie stünden zu ver.di häufig in größter Distanz und seien für Gewerkschaften kaum erreichbar.

Die Aktivist/innen aus Politik und Dortmunder Sozialforum verweisen auf die Rahmenbedingungen für eine neue Arbeits- und Sozialpolitik.

So grenzt man sich gegenüber der Politik der rot-grünen Landesregierung in NRW mit deren Zauberformel des „Sozialen Arbeitsmarkts“ als Mogelpackung ab. Alle diese Modelle und Projekte blieben der Logik der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik verhaftet. Daher wäre das Plädoyer für eine linke, fortschrittliche Alternative: *„Der öffentliche Dienst muss ausgebaut werden. (...) Das ist die Alternative zu dieser Art von Arbeitsarmut. (...) Alles andere glaube ich, ist auf Sand gebaut.“*

Diese Position wird vom Vertreter des Sozialforums unterstützt. Der gesellschaftliche Pfad, wie Dienstleistungen in der Gesellschaft erbracht werden – öffentlich oder privat, sei von zentraler Bedeutung für die Zukunft des Sozialstaats und die Teilhabechancen gerade derer, die weniger hätten. Heute sei der Begriff „Sozialstaat“ jedoch kein Wort mehr, welches quer durch die Gesellschaft einen positiven Klang hat. Daran müsse man arbeiten.

Die erfolgreichen sozialen Bewegungen gegen diverse Privatisierungsversuche in der jüngsten Zeit sind wichtige Beispiele für Anknüpfungspunkte, wie man das „Öffentliche“, den allgemeinen Zugang zu gesellschaftlichen Leistungen verteidigen und ausbauen kann. Was allerdings fehle, sei die Verbindung zwischen den überall laufenden Privatisierungsprojekten und der jetzt generell betriebenen Schuldenbremsen- und Fiskalpolitik. Die Spielräume für Tarifpolitik werden unter den Bedingungen des Fiskalpakts sehr viel enger und tarifliche Auseinandersetzungen werden zukünftig um einiges schwieriger werden. Vielen Menschen sei der Zusammenhang von Privatisierungen und fiskalischen Großprojekten nicht klar. So liefen die gesellschaftlichen Verteilungskämpfe in hohem Maße über „das Sparen“. Strategisch solle man sich daher auf diese Konfliktlinie konzentrieren.

Die Beobachter/innen aus den Wissenschaften richten ebenfalls den Blick auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für erfolgreiche soziale Kämpfe trotz oder auch gerade wegen der ökonomischen und sozialen Krise.

Helga Spindler konstatiert eine große Differenz zwischen dem, was man politisch-strategisch haben möchte, und den Schritten, die man unter den aktuellen Bedingungen im Einzelnen tatsächlich gehen könne. Zunächst müsse man dem „sozialpolitischen Kitsch“ von „Arbeitshilfen“ und „wir wollen doch nur das Beste für die Menschen“ entschieden entgegen treten. Man bräuchte im Grunde ein anderes System, in dem diejenigen, die helfen wollten, dies auch könnten, ohne gleichzeitig etwas kaputt zu machen oder sich in eine ganz andere Strategie einzuordnen. Wenn man

Beschäftigungsprogramme anbiete, müssten auch die Bedingungen stimmen, z. B. der Tarifvertrag angewendet werden. Zudem bräuchten die Betroffenen Rechte, um sich auch wehren zu können. „*Und [diese Tagung], das ist ein ganz kleines Beispiel hier in Dortmund. Aber für mich war das ganz großartig, nach langen Jahren. Man ist so offen und so ehrlich [ein]mal genau hinzugucken. Das ist das Besondere an diesem Projekt. Es wird nix vertüncht (...), sondern man sagt: wir wollen [es] einfach genau wissen. Und jeder nimmt sich wahr und sagt, was er möchte. Und dann schauen wir, in welcher Strategie wir denn drin stecken und sehen, da muss man auf anderer Ebene auch diese Strategie verändern.*"

Auf der Strukturebene sind die Kommunen der Dreh- und Angelpunkt der arbeitsorientierten Sozialpolitik. Sie seien jedoch in der Frage der Programmbeschäftigung unterschiedlich zerstritten und teilweise orientierungslos. Die drei kommunalen Spitzenverbände[27] hätten extrem unterschiedliche Vorstellungen in der Sozialpolitik und könnten sich auf nichts einigen.

Die Kommunen schrien zwar immer, dass sie kein Geld hätten. Sie seien aber nie bereit, sich einer Diskussion darüber zu stellen, wie mit dem wenigen Geld umgegangen werden soll. Stattdessen verbänden fast alle die fiskalische Situation mit einer Strategie der Verschlechterung der Lebensverhältnisse. Zum Beispiel hielten fast alle kommunalen Spitzenverbände die Regelsätze für zu hoch und dies schon über 20 Jahre hinweg. Ebenso wollten fast alle zurzeit die Unterkunftskosten senken und an das geschützte Vermögen heran. Kleine Unterschiede gebe es beim Thema „Optionskommunen". Der Streit gehe zudem quer durch die großen Parteien, CDU und SPD. Der Städtetag und der Städte- und Gemeindebund seien hierzu gespalten, während der Landkreistag faktisch für alle seine Armen billige *Workfare*-Beschäftigung anstrebe und das Modell der Optionskommunen favorisiere. In der sozialstaatlichen Auseinandersetzung scheinen die Kommunen jenseits von Kostensenkungen völlig orientierungslos. Sie würden nur noch durch die Bundesländer übertroffen – hier gebe es gar keine [gemeinsame] Strategie.[28]

Irina Vellay verweist darauf, dass genau hingeschaut werden müsse, welche Entgelte bei Programmbeschäftigung tatsächlich gezahlt werden. Eine Erkenntnis aus dem Forschungsprojekt zur „Bürgerarbeit" sei, dass eine Bezahlung nach TVöD Vergütungsgruppe E 1 bei 30 Stunden pro Woche selbst für Alleinstehende regelmäßig nicht existenzsichernd ist. Die meisten Bürgerarbeiter/innen bleiben als Aufstocker/innen im ALG II-Bezug. Ein Anknüpfungspunkt für soziale Bewegung und politischen Druck wäre daher der Grundsatz, dass Beschäftigungsprogramme existenzsichernde Einkommen bieten müssen – d. h. Einkommen oberhalb des ALG II-Anspruchs. Dies reiche jedoch nicht aus, wenn den durch Marktdruck hervorgerufenen Sortier- und Ausleseprozessen etwas entgegen gesetzt werden soll. Um zu verhindern, dass die „Aussortierten" in endloser Wiederholung durch Maßnahmen mäandern, müsste z. B. die Erwerbsminderungsrente als soziales Sicherungssystem genauso wie der Sozialschutz durch einen wirksamen Kündigungsschutz bei Krankheit voll umfänglich wieder hergestellt werden. Um realistische Zugänge zum 1. Arbeitsmarkt zu eröffnen, sollten zudem lange laufende Beschäftigungsmaßnahmen in ein berufsqualifizierendes Zertifikat einmünden. Darüber hinaus gelte es, die trotz der zunehmenden Erwerbstätigenzahlen faktische Verkürzung der Wochenarbeitszeit zur Kenntnis zu nehmen. So liege die durchschnittliche Erwerbstätigkeit in Deutschland nach Erhebungen der OECD nur noch bei drei bis vier Stunden pro Tag.[29] Dies zeige, dass die gesellschaftlich notwendige Arbeitszeit zur Wahrung des Status Quo heute bei einer Arbeitswoche zwischen 20 und 30 Stunden liege. Die skizzierte Entwicklung biete begründeten Anlass für eine radikale Wende in der Arbeitszeitpolitik – statt immer weniger Vollzeitbeschäftigte immer länger arbeiten zu lassen und ihnen immer mehr Überstunden aufzubürden, würde eine allgemeine Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf den gesellschaftlichen Durchschnitt von 20 bis 30 Stunden zu existenzsichernden

27 der Städtetag, der Städte- und Gemeindebund und der Landkreistag

28 Die SPD/Grüne-Landesregierung in NRW hat 2012 den „Sozialen Arbeitsmarkt" in den Koalitionsvertrag aufgenommen.

29 Vgl. S. 9, Miranda, V. (2011), „Cooking, Caring and Volunteering: Unpaid Work Around the World", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 116, OECD Publishing: http://dx.doi.org/10.1787/5kghrjm8s142-en und die Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitszeit in Deutschland 1991 – 2010: http://www.iab.de/de/publikationen/iab-bibliothek/handbuch-arbeitsmarkt-2013.aspx

Bedingungen in erheblichem Umfang zu mehr Beschäftigung beitragen.[30] Hiermit würde man auch über ein Modell dynamischer Anpassung des Arbeitsvolumens auf der Basis eines existenzsichernden Individuallohns als Mindestlohn verfügen.

Cornelia Heintze konstatiert einen Meinungsumschwung in der Bevölkerung. Heute würden Privatisierungen viel kritischer gesehen und immer öfter rege sich Widerstand. Konnten in Dresden noch 2006 die 48.000 kommunalen Wohnungen privatisiert werden, wurde Anfang 2012 die rechtliche Privatisierung von drei kommunalen Krankenhäusern abgelehnt.[31] Die Privatisierung hielte schlicht nicht, was sie verspricht. Der Hedgefonds, der die Wohnungen in Dresden gekauft habe, praktiziert z. B. eine „Aussaugstrategie", indem er die Käufe über Kredite finanziere, die dann von den Mieter/innen refinanziert werden müssten.

Gesetzliche Schuldenbremsen und den Fiskalpakt müsse man nicht als der Weisheit letzter Schluss im Umgang mit der öffentlichen Verschuldung hinnehmen. Die skandinavischen Länder hätten damit überhaupt keine Probleme, weil sie seit vielen Jahren eine auf Haushaltsüberschüssen basierende Finanzpolitik verfolgen. Selbst Island habe seinen öffentlichen Sektor trotz der dramatischen Staatskrise nicht abgebaut.

Die skandinavischen Länder hätten mit Ausnahme Islands bis heute ein höheres staatliches Geldvermögen als auf der anderen Seite Verbindlichkeiten. Deutschland habe hingegen nur in den 70er Jahren kurzfristig ein Nettofinanzvermögen gehabt. Bis vor wenigen Jahren gab es, wenn man das Sachvermögen einbezöge, noch einen kleinen Überschuss. Dieser Überschuss sei jetzt auch weg, weil massiv Staatsvermögen durch Umverteilung abgebaut wurde.

Der Schuldenschlamassel könne nur aufgelöst werden, indem die Steuerquote von derzeit ca. 21 – 22 % auf etwa 25 % angehoben wird. Ohne eine Erhöhung der Steuerquote gebe es keinen Spielraum, die Staatsausgabenquote und insbesondere den Staatskonsum wieder hoch zu fahren. Dies sei die finanzielle Voraussetzung für eine Trendwende.

Als weiterer Aspekt käme die im internationalen Vergleich in Deutschland sehr hohe Sparquote der Bevölkerung mit 7 – 8 % hinzu. Und die Frage sei immer, wer investiere dieses Geld, das die Menschen Monat für Monat zurücklegen? Die Strategie „Schuldenbremse" besage, über Kreditfinanzierung investiert zukünftig nur noch der private Sektor. Doch den größten Bedarf gebe es in den Kommunen und im Bereich der öffentlichen Infrastruktur (z. B. Schulen, Universitäten usw.). Bei einer so hohen Sparquote bräuchte man eigentlich Investitionen über Kreditaufnahme, sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor. Hier käme „PPP" ins Spiel. *Public Private Partnership* sei nichts anderes als öffentliche Investitionen durch Private zu finanzieren. Der Kapitaldienst wird öffentlich geleistet und dazu müsse noch die Rendite des Privaten mitfinanziert werden. Die Bilanz von „PPP" ist nach Untersuchungen des Britischen Unterhauses[32] niederschmetternd. „PPP" sei im Grunde kaschierte Erhöhung der Privatfinanzierung.[33] Es gebe keinen Effizienzvorteil. Es sei zudem teurer als die Finanzierung über Kommunalkredite und es gebe nicht einmal einen Qualitätsvorteil. Hier würde nur die Privatverschuldung der Kommunen hoch getrieben und dazu müsse man die Gewinne der privaten Geldgeber mitfinanzieren.

Welche Möglichkeiten bestehen in dieser Ausgangslage, einen alternativen Pfad zu beschreiten? Zunächst ist man nur handlungsfähig, wenn man dort anknüpfen

30 Das Statistische Bundesamt (Destatis) weist für das erste Quartal 2012 43,664 Millionen Erwerbspersonen aus. Hierin sind die 2,488 Millionen erwerbsfähigen Arbeitslosen und die 4,201 Millionen Unterbeschäftigten eingeschlossen. Verteilte man das für das Quartal festgestellte Arbeitsvolumen von 15,024 Milliarden Stunden gleichmäßig auf alle Erwerbspersonen, so ergäben sich durchschnittlich 343 Stunden pro Erwerbsperson im Quartal. Dies entspräche bei 13 Wochen/Quartal einer 26,3 Stundenwoche und bei 5 Tage/Woche einem 5,3 Stundentag für jede Erwerbsperson. (destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Konjunkturindikatoren/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/vgr910.html und eigene Berechnung)

31 Hier geht es um die Änderung der Geschäftsform z. B. in eine GmbH oder AG.

32 House of Commons, Bericht zur Private Finance Initiative – Teil 1, Juli 2011 http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146.pdf House of Commons, Bericht zur Private Finance Initiative – Teil 2, Juli 2011 http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146vw.pdf

33 Die dann über den Verwaltungshaushalt der öffentlichen Hand getragen werden muss.

kann, wo man glaubt, Handlungsspielräume zurück zu gewinnen. Das gehe allerdings nur schrittweise und man müsse die Anknüpfungspunkte lokal suchen. Eine Möglichkeit sei es, die veränderte Stimmungslage in der Bevölkerung gegenüber Privatisierungen aufzugreifen und den *turn around*, dort wo man es machtpolitisch organisieren könne, an einigen Punkten exemplarisch zu bewerkstelligen. Darüber hinaus bräuchte man den Austausch zwischen Kommunen, auch auf internationaler Ebene.

Wolfgang Richter nimmt als Schlusswort zur Tagung die in den Diskussionen sichtbar gewordenen und benannten „Aufgaben" in den Blick. So kündigte das Sozialamt eine detaillierte Evaluation der Bürgerarbeit für den Winter 2012/13 an. Ver.di beabsichtigt, die angestoßene Diskussion zu einer gesellschaftlichen Rückbindung von Tarifpolitik unter Beteiligung aller Beschäftigtengruppen in einem längerfristigen Vergewisserungsprozess zusammenzuführen. Schließlich sei das Ermutigen der Erwerbslosen, der Programmbeschäftigten, der prekär Beschäftigten und der mit ihnen aktiven Initiativen und Gewerkschaftsgruppen zu auch gemeinsamer Arbeit und Aktion ein wichtiger und weiter zu verfolgender Schritt. Auch sei neuer Optimismus erkennbar geworden, dass die Bedeutung „des Öffentlichen" wieder stärker das politische Bewusstsein der Aktivist/innen erreicht und ihre Ideen und Vorschläge wieder anreichern und prägen wird. Deshalb sei die Tagung nützlich und motivierend gewesen

7 Nach den Modellvorhaben – Weg frei für einen „Sozialen Arbeitsmarkt“?

„Minderleistung“ als soziale Kategorie und Dilemma für die Tarifpolitik

Das Feld der Programmbeschäftigung hat sich im Zuge der Untersuchung als hoch umkämpfte strategische Schlüsselauseinandersetzung für die Gestaltung der Arbeitswelt von morgen und der sozialen Verfasstheit der Gesellschaft herauskristallisiert. Die Bruchlinie teilt die Menschen in „Leistungserbringer/innen“ und in „Minderleister/innen“. Damit wird ein weiter Rahmen aufgemacht, um das Problem der „Überflüssigkeit“ gesellschaftlich zu bearbeiten. Die Anstrengung gilt einer Optimierung der Belegschaften als aktivem Arbeitskräftepotenzial, in dem alle „Minderleister“ ausgemerzt sind. Erwerbstätige Leistungserbringer/innen werden erwerbstätigen und arbeitslosen Minderleister/innen hierarchisch gegenübergestellt. Der unterschiedliche berufliche und soziale Status wird als Leistung oberhalb oder an der Produktivitätsschwelle verhandelt und legitimiert. Dies bringt zunächst Tendenzen der Auflösung und Neuordnung solcher Bereiche wie „Schwerbehinderung“ im Laufe des Berufslebens oder auch der „Behinderung“ von Beginn an mit sich. Der große Prozess beinhaltet die Zusammenführung aller Menschen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit, mangelnder Qualifikation, älter als 40 Jahre, längerer Erfahrung von Arbeitslosigkeit oder begrenzter Verfügbarkeit am Arbeitsmarkt in der neuen Großkategorie „Minderleistung“. Das Ziel ist, langfristig keine geschützten Arbeitsverhältnisse oder Schonarbeitsplätze im Kontext tarifierter „Normalarbeit“ mehr anzubieten, sondern alle, die den Leistungsrahmen nicht oder nicht mehr erfüllen können, soweit hierfür Bedarf besteht, zu geringeren Arbeitskosten, d. h. als Minderleister/innen zu beschäftigen. In einer großen Spannbreite können so Jobs zum Existenzminimum von ALG II bzw. Sozialhilfe bis hin zu mit Lohnkostenzuschüssen bis zu einem unteren Tarifniveau subventionierten Entgelten angeboten werden.

Auf diese Weise sollen einerseits systematisch weitere Produktivitätsgewinne bei den Kernbelegschaften erzeugt und andererseits die Restproduktivität der Minderleister/innen im Bereich zwischen einem Drittel und zwei Dritteln der durchschnittlichen Produktivität abgeschöpft werden. Diese Entwicklung geht einher mit der Auferstehung des „Gehilfen“ oder der Hilfsarbeit als vorrangiges Beschäftigungsfeld für Minderleister/innen.

„Minderleistung“ als Merkmal der „Unterklasse“

Es ist auch kein Zufall, dass die Debatten um Leistung und Minderleistung nahezu zusammenfallen mit der Wiederentdeckung der „Unterschicht“[1]. Es sind zumeist Menschen, die auf Transferleistungen angewiesen sind und denen vorgeworfen wird, ein „leistungsloses Einkommen“ zu beziehen. Hier spitzt sich die Frage nach gesellschaftlichem Status und sozialer Zugehörigkeit auf „abhängige Minderleister/innen“ und

„Leistungsbürger/innen“ zu. Fehlende Leistungsfähigkeit gilt als individuelle Haltung und in der Tat prägen diese Zuschreibungen den Habitus und darüber hinaus das Verhältnis zum „Staat“ und den Anspruch auf Bürger/innenrechte. Der Schlüsselbegriff „Minderleistung“ umfasst letztlich alle Ereignisse, die als Versagen des Warensubjekts gedeutet werden können. Dies gilt insbesondere auch für Überschuldung und gesundheitliche Probleme. Hier ist, so die Lesart, die Anrufung der Eigenverantwortung nicht geglückt. Ebenso wird „abweichendes Verhalten“ wie Kriminalität, Gewalt, Missbrauch und Selbstgefährdungen als Spezifizierung von Minderleistung gefasst. Diese Deutung rechtfertigt die zumeist als „Hilfe“ angebotene besondere Kontrolle und Reglementierung der „Unterklasse“ und erlaubt, soziale Ungleichheit als Ergebnis mangelnder Leistungsfähigkeit zu legitimieren. So betrachtet, erweist sich der oftmals beklagte „Unterschichtenhabitus“ als eine Mischung aus Vergeblichkeitserfahrungen, Zuschreibungen und Stigmatisierungen, die in längeren Subjektivierungsprozessen als defizitäre Momente der Persönlichkeit inkorporiert werden. Diese Unterscheidungen bieten sich als Bezugspunkte für Abgrenzungen an: aus der Opposition gegenüber „denen da oben“ wird eher Konfrontation mit „den anderen“.

Dem Tarifgefüge [hier des TVöD] liegt die Realfiktion des/der Leistungserbringer/in zugrunde. Abschläge für „Minderleistungen“ kennt das Tarifsystem nicht. Es wird vielmehr auf Tätigkeitsbeschreibungen abgestellt, um Eingruppierungen in ein Stufensystem zu begründen. Mit Ausnahme von Stücklohnvereinbarungen (Akkord) und Werkverträgen werden Leistungsanforderungen durch den/die Arbeitgeber/in über den Arbeitskostenansatz vorgegeben. So konnten beschäftigte Schwerbehinderte oder Behinderte bisher darauf vertrauen, dass womöglich geringere Leistungen oder höhere Fehlzeiten über die Gesamtleistung aller Beschäftigten aufgefangen werden bzw. eine geringere betriebswirtschaftliche Rentabilität als Teil eines gesellschaftlichen Ausgleichs für die Vernutzung von Arbeitskraft in Kauf genommen wird.

Die allgemeine Implementierung von Programmbeschäftigung, und insbesondere als *workfarism*[2], erlaubt es nun, die Löhne im unteren Einkommensbereich deutlich in Richtung soziokulturelles Existenzminimum (ALG II/Sozialhilfe) zu drücken. So lagen die mittleren (Nettoäquivalenz)-Einkommen der untersten 10 % der Bevölkerung einschließlich Transferleistungen zwischen 2007 und 2010 regelmäßig an oder unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle[3].[4] Was sich in der drastischen Ausweitung des Niedriglohnsektors seit 2007 auf fast 8 Millionen Menschen (gut 23 % der Beschäftigten) niederschlägt.[5] 1995 betrug der Anteil des Niedriglohnsektors noch rund 5,6 Millionen (17,7 % der Beschäftigten). Die Einführung der Kategorie des/der Minderleister/in ermöglicht es zudem, einerseits das Feld der nicht hinreichend produktiven Menschen zu fassen und über den Behinderungsstatus hinaus deutlich auszuweiten. Betrug der Anteil der Menschen mit Schwerbehinderungen und Behinderungen an der Bevölkerung am 31.12.2011 rund 15,8 Prozent (dies entspricht 12,9 Millionen Menschen, darunter 8.05 Millionen Schwerbehinderte), so kommen jetzt auch die über 40-jährigen Erwerbslosen, die schlecht ausgebildeten

1 Chassé, Karl August (2010): Unterschichten in Deutschland – Materialien zu einer kritischen Debatte. 2. Auflage, Wiesbaden

2 Workfarism beschreibt das Feld der „activating labor market policies“ (ALMP), vgl. hierzu Anne Gray (2009): Die Lissabon-Strategie und Workfare – Perspektiven einer kohärenten Europäischen Sozialpolitik. In: Reihe „Workfare·Dienstpflicht·Hausarbeit“, Heft 3

3 Die Armutsgefährdungsschwelle wird mit 60 % des mittleren Einkommens (Medians) als Nettoäquivalenzeinkommen, d. h. bezogen auf alle Haushalte und gewichtet nach Haushaltgröße beschrieben. Die Armutsgefährdungsschwelle für Ein-Personen-Haushalte lag in Deutschland 2007 bei 764 Euro, 2008 bei 787 Euro, 2009 bei 801, 2010 bei 826 und 2011 bei 848 Euro (Datenbasis: Mikrozensus, vgl. www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/Armutsgefaehrdungsschwelleleaender_EinpHaus.html

4 Entwicklung des Nettoäquivalenzeinkommens in Deutschland pro Person in den Jahren 2007 – 2011

Erhebungsjahr	1. Dezil	2. Dezil	3. Dezil
2007	9.413 € (784/Monat)	12.120 € (1010/Monat)	14.337 € (1195/Monat)
2008	9.541 € (795/Monat)	12.412 € (1034/Monat)	14.573 € (1214/Monat)
2009	9.657 € (804/Monat)	12.444 € (1037/Monat)	14.635 € (1220/Monat)
2010	9.612 € (801/Monat)	12.543 € (1045/Monat)	14.759 € (1230/Monat)

Quelle: Statistisches Bundesamt, EU-SILC, 2008-12, eigene Berechnungen

5 Vgl. S. 5 und 6, Kalina, Torsten, Claudia Weinkopf (2012): Niedriglohnbeschäftigung 2010 – Jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn

oder länger arbeitslosen Menschen und diejenigen mit privaten Betreuungsverpflichtungen hinzu. Damit entsteht aus einer Minderheit eine gesellschaftlich relevante Gruppe mit kritischer Masse, die zukünftig zu großen Teilen durch einen öffentlich geförderten sozialen oder Dritten Arbeitsmarkt aufgefangen werden soll. Das „Tunen“ des aktiven Arbeitskräftepotenzials durch Bereinigung von nicht hinreichend produktiver Arbeit erhöht den Arbeitsdruck weiter und fördert das „Recycling“ von vernutzten Arbeitskräften in der sozialwirtschaftlichen Industrie[6] als „Zweitverwertung“.

Die Veränderungen analysieren und deuten

Zur Bearbeitung der bisherigen und aktuellen Verläufe von Exklusionsprozessen aus dem Beschäftigungssystem und der gesellschaftlichen Bearbeitung von „Überflüssigkeit“ haben wir mehrere Interpretationsfolien zur Analyse und Deutung des laufenden Wandels herangezogen bzw. entwickelt. Bisher konnten so nur einzelne Bereiche erfasst werden. Dabei ging es vor allem um:

– Die Inszenierung erwerbsgesellschaftlicher Normalität als Sekundärer Integrationsmodus[7]

Gerade in Ostdeutschland wurde seit den 90er Jahren die überzählige Erwerbsbevölkerung mithilfe kurzfristiger Beschäftigungszustände, zumeist im Rahmen von Maßnahmen als Brücken zwischen längeren Transferzuständen, weiterhin an das Erwerbssystem gebunden und vordergründig arbeitsgesellschaftlich integriert. Zugleich setzte sich ein im Zeitverlauf verschärfender Exklusionsprozess durch, der für viele in dauerhafte Arbeitslosigkeit einmündete. Seit der Einführung der Hartz-Gesetze werden zudem die Entgelte bei Beschäftigungsmaßnahmen zunehmend auf das soziokulturelle Existenzminimum ausgerichtet. Jedes neue Programm war seither mit einer Kürzung des gezahlten Lohnniveaus verbunden. Im Ergebnis bedeutet die arbeitsgesellschaftliche Integration durch Maßnahmen eine prekäre Integration „zweiter Klasse“ mit eingeschränkten gesellschaftlichen Teilhabechancen.

– Das Wiederaufleben vormoderner Formen der Fürsorge

Die Figur des/der „arbeitsfähigen Überzähligen“ ist keine neue Erscheinung, sondern hatte historisch unterschiedliche Formen angenommen (arbeitsfähige Bettler/innen, Vagabund/innen, Pauper/innen, Sozialhilfeempfänger/innen, ALG II-Bezieher/innen usw.). So oszilliert die Antwort auf die Frage nach dem Umgang mit den Überzähligen seit dem Aufkommen gesellschaftlicher Strategien der Nationalstaaten zwischen Arbeitszwang gegen Unterhalt und einer Lösung in Form eines Grundeinkommens.[8] Der Neoliberalismus reaktiviert zur Reformulierung des gesellschaftlichen Sozialen die Konstruktion des Patronats als „aufgeklärte Vormundschaft über Unmündige“, um den aus der Überflüssigkeit im Kapitalverwertungsprozess erwachsenden Entkoppelungstendenzen breiter Bevölkerungsgruppen entgegen zu treten. Diese neue autoritäre Steuerungsform gilt zuvorderst dem Bemühen, die soziale Unruhe der „gefährlichen Klassen“ des unteren gesellschaftlichen Drittels prozessier- und beherrschbar zu halten. Der Staat agiert hier vor allem ordnungspolitisch und strafend.[9] Die Milderung sozialer Ungleichheit tritt hinter das „Fordern“ und „Strafen“ als ordnungspolitischem Handeln zurück.

– Die Hausfrauisierung[10]

Prozesse der Hausfrauisierung beschreiben Tendenzen der Entformung aus der Lohnarbeit bzw. die Etablierung von kombinierten Produktionsverhältnissen aus Lohn- und Nichtlohnarbeit. Über Subsistenzproduktion oder auch Transferleistungen wie das Arbeitslosengeld II wird das Existenzminimum sichergestellt. Das

6 hier: sozialwirtschaftliche Unternehmen ohne betriebswirtschaftlichen Gewinnzweck zumeist in der Wohlfahrtspflege oder als Integrationsbetriebe.

7 Vgl. Land, Rainer (2003): Ostdeutschland – fragmentierte Entwicklung. In: Berliner Debatte Initial (14), Heft 6, S. 76 – 95 und Land, Rainer, Andreas Willich (2006): Die Überflüssigen und die neuen sozialen Problemlagen. In: Berliner Debatte Initial (17), Heft 5, S. 39 – 53

8 Vgl. Castel, Robert (2008): Die Metamorphosen der sozialen Frage, S. 53 f.

9 Vgl. Wacquant, Loic (2009): Bestrafen der Armen – Zur neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit, S. 293 ff.

10 Vgl. Veronika Bennholdt-Thomsen, Maria Mies, Claudia von Werlhof (1988), Frauen, die letzte Kolonie. Zur Hausfrauisierung der Arbeit.

Erwerbsarbeitseinkommen stellt nur einen „Zuverdienst“ dar. Mit dieser Konstruktion sind im Rahmen der Kapitalverwertung extrem niedrige Lohnkosten möglich, weil die Menschen ihre notwendige soziale Reproduktion unabhängig vom Erwerbseinkommen selbst erwirtschaften oder staatliche Transferzahlungen bekommen. Dadurch wird einerseits nicht existenzsichernde Erwerbsarbeit faktisch subventioniert. Anderseits werden arbeitsintensive Aufgaben zunehmend gebrauchsförmig[11] gefasst, weil sie sich nicht oder nicht mehr „rechnen“.

Die skizzierten Deutungsmuster erlaubten es, verschiedene sich durchkreuzende und miteinander verwobene Entwicklungen zu analysieren. Mit den Erkenntnissen aus der empirischen Untersuchung zur Bürgerarbeit in Dortmund und den einleitend beschriebenen aktuellen Prozessen und Strategien zur Bearbeitung von „Überflüssigkeit“ im Beschäftigungssystem lassen sich jetzt der gesellschaftliche Entwicklungspfad konkretisieren und die Dynamik der Veränderung erklären.

„Workfarism“ als Sozialmodell für Armut und „Überflüssigkeit“

Workfarism als konsequentes „Fordern“ und rigides „Strafen“ gegenüber den Unwilligen oder nicht Angepassten bildet den Kern des neuen Europäischen Sozialmodells im Umgang mit Armut und „Überflüssigkeit“. Bezugspunkt ist die aus der Produktivitätsschwelle abgeleitete „Minderleistung“. Der in Deutschland verfolgte Pfad im Rahmen des sich erst ausformenden Europäischen Sozialmodells bedeutet einen Generalangriff auf alle sozialen Sicherungssysteme. Wer mit der Produktivitätsentwicklung nicht mithalten kann, wird zukünftig, wie das Beispiel der Bürgerarbeit zeigt, unbeachtlich der „Lebensleistung“ auf Dauer auf das Niveau des Existenzminimums verwiesen. Der bislang mögliche vorzeitige, wider die totale Vernutzung gewählte gesundheitsschützende Ausstieg aus dem Beschäftigungssystem durch Schwerbehinderung und Erwerbsunfähigkeit soll so weitgehend verschlossen werden.

Die Spaltung der Lohnabhängigen in Leistungserbringer/innen mit allen Rechten und in Minderleister/innen mit eingeschränkten Rechten und begrenzter gesellschaftlicher Teilhabe stellt eine der großen Herausforderungen für Gewerkschaften und Arbeiter/innenbewegung dar. Die auch von gewerkschaftlicher Seite oft zu hörende Glorifizierung des „Leistungsgedankens“, um Teilhabe wie Lohnansprüche zu begründen, wird im Bereich der Programmbeschäftigung gegen die Menschen gewendet.

Es zeigt sich auch, dass der juristische Weg nur begrenzte Wirkung entfaltet. Mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 15.01.2013[12], welches festgestellt hat, dass Bürgerarbeit weder einer Eingliederungshilfe im Sinne der §§ 217 ff. SGB III noch einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme im Sinne der §§ 260 ff. SGB III entspricht, konnte zwar die allgemeine Gültigkeit des TVöD für Arbeitsverhältnisse im Öffentlichen Dienst und damit auch für kommunal angesiedelte Bürgerarbeit bestätigt werden. Doch ist hiermit keine Antwort auf die grundlegenden Verschiebungen im Beschäftigungssystem gefunden. Vielmehr ist zu befürchten, dass die beschäftigenden privaten und öffentlichen Unternehmen in Zukunft nur weitere neue Umgehungstatbestände schaffen. Konstruktionen, wie sie z. B. im April 2011 durch den Einsatz von Leiharbeitsfirmen wie der GFA (Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme) beim Dortmunder Ordnungsamt geschaffen wurde, ermöglichen heute schon eine rechtskonforme gegenüber dem TVöD deutlich niedriger bezahlte Beschäftigung.[13] Das „schnelle Dortmund“ hatte schon im Vorgriff auf die ministerielle Anordnung im April 2012 ohne Rechtsgrundlage Leiharbeit realisiert.

Dennoch erwachsen aus dem empirisch entwickelten vertieften Verständnis Möglichkeiten, die Widersprüche des hier verursachten gesellschaftlichen Wandels

11 Als gebrauchsförmig ist Arbeit anzusehen, die nicht gegen Entlohnung erbracht wird, sondern vielmehr der Selbstversorgung oder als Eigenarbeit bzw. ehrenamtliches Engagement der Lebensqualität dient. Vgl. hierzu weiterführend Vellay, Irina /(2012): Unbezahlte Arbeit und Stadtentwicklung – Produktivität, Widerständigkeit und Wirkmächtigkeit des Alltäglichen.

12 Beschluss VG 21 K 1480/12.PVL

13 Dies gilt nur, soweit auch die Regeln für den Einsatz von Leiharbeit eingehalten werden. Dies ist nach unserem Kenntnisstand für den Einsatz von Bürgerarbeit durch die GFA nicht der Fall. Der Einsatz der Bürgerarbeiter/innen im Service- und Präsenzdienst beim Ordnungsamt wurde nicht gemäß Arbeitnehmerüberlassungsgesetz geregelt.

aufzugreifen und durch geeignete Interventionen einzugreifen. Das gesellschaftliche Problem von Inklusion und Teilhabe ist mittlerweile bei den Gewerkschaften als Gestaltungsfrage angekommen. Die in der Vergangenheit oftmals hingenommene Verengung des eigenen Handlungsfeldes auf Lohnpolitik reicht nicht mehr aus.

Vom „Öffentlichen Beschäftigungssektor“ zum „Sozialen Arbeitsmarkt“

Die Zeit drängt. Der Abschluss des 2010 eröffneten Modellvorhabens Bürgerarbeit war auf 2014 fixiert. Damit war absehbar, dass 2013 für die Folgejahre eine Ersatzlösung oder eine grundsätzlich andere Struktur für die Problemlösung geschaffen werden muss, da die kommunalen, sozialen und sozialgewerblichen Unternehmen ohne die subventionierte Arbeit wesentliche Aufgaben nicht weiter würden erfüllen können.

In dieser „Notlage“ legten die Oppositionsparteien im Bundestag im Verlauf des Jahres 2012 je eigene Anträge bzw. Gesetzentwürfe vor:

- SPD: Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen – Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/11199),[14]
- Die Linke: Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen (BT-Drucksache 17/12377),[15]
- Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes (BT-Drucksache 17/11076).[16]

Hierzu wurde am 15.04.2013 im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durchgeführt, zu denen der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Verbände von Industrie und Handwerk ebenso gehörten wie die Bundesanstalt für Arbeit und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie die Wohlfahrtsverbände.[17] Inzwischen werden auch in mehreren Bundesländern Initiativen zum Thema diskutiert und entsprechende Vorschläge für die Bundesratsebene entwickelt.[18]

Die Vorschläge sollen hier nicht im Einzelnen gewürdigt werden. Im Grundsätzlichen sind sie nicht weit auseinander – es scheint gemeinsame Überzeugung zu sein, dass es kein Entrinnen aus der strukturellen Abwärtsschraube des kapitalistischen Erwerbs- und Beschäftigungssystems gibt – „there is no alternative“ (tina) durchdringt alle Konzepte gleichermaßen. Das die Arbeit so mängelbehaftet organisierende Prinzip wird nicht angetastet. Die es leitenden privaten Interessen werden nicht befragt. Die sich verfestigende soziale Spaltung wird als unumkehrbar hingenommen. Politik und Staat richten sich ein und suchen erkennbare systemische Schwachstellen einzugrenzen, sie als nicht systemrelevant darzustellen und mit einem neuen „Programm“ so wie bisher zu beantworten.

„Öffentliche Beschäftigungsförderung“ mit den Zwängen und Fehlern ihrer Konstruktion war zunehmend unter Druck geraten. In Rede steht heute der Begriff „Sozialer Arbeitsmarkt“. Es geht dabei nicht nur um eine neue Nomenklatur, sondern vor allem um das Konstruieren und Besetzen eines ideologisch und materiell hoch umkämpften Feldes: Aus „Beschäftigung“ wird nun „Arbeit“, aus einem „öffentlichen Sektor“ wird ein bestimmter „Arbeitsmarkt“, ein „sozialer“. Es ist eine klärende Setzung: Aus allgemein Beschäftigung (mit etwas beschäftigt werden) wird konkret Arbeit (etwas produzieren, einen Dienst leisten). Aber es wird auch neue Ungenauigkeit erkennbar: Ist sozial,

14 http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a11/anhoerungen/2013/129_Sitzung_Soz_Arbeitsmarkt/Gegenstand/17-11076.pdf
15 http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a11/anhoerungen/2013/129_Sitzung_Soz_Arbeitsmarkt/Gegenstand/17-12377.pdf
16 http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a11/anhoerungen/2013/129_Sitzung_Soz_Arbeitsmarkt/Gegenstand/17-11076.pdf
17 Vgl. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a11/anhoerungen/2013/129_Sitzung_Soz_Arbeitsmarkt/Stellungnahmen_17_11_1112.pdf
18 Vgl. u.a. Baden-Württemberg, Sozialer Arbeitsmarkt / Passiv-Aktiv-Tausch, http://www.sm.baden-wuerttemberg.de/de/Sozialer_Arbeitsmarkt__Passiv-Aktiv-Tausch/288694.html und Bundesrat, 7. 26. 2013, Drucksache 441/13, Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung, http://www.bundesrat.de/cln_330/nn_2372724/SharedDocs/Beratungsvorgaenge/2013/0401-500/0441-13.html

was hier gearbeitet und hergestellt wird (das Produkt, die Dienstleistung), oder ist sozial, wie hier aus dem 1. Arbeitsmarkt herausgefallene Menschen (die Produzent/innen, die Dienstleistenden) einen „anderen" Arbeitsmarkt bilden? Heißt dies im Umkehrschluss, der 1. Arbeitsmarkt ist unsozial?

Im Grundsatz wird zwar eine Antwort auf das bedrängende Anwachsen der Zahl der zu Minderleister/innen Erklärten gesucht. Aber sie wird erneut nur im Aufrechterhalten, Ausweiten und Vertiefen der gesellschaftlich weit fortgeschrittenen Spaltung gefunden.

Die Programmatik wurde von der Bundesanstalt für Arbeit benannt: „Arbeitsweltnahe ‚Perspektiven in Betrieben' des 1. Arbeitsmarktes" und ausgeführt: „Das Projekt ist darauf gerichtet, langzeitarbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte (...) in privatwirtschaftlichen Betrieben dauerhaft in den Arbeitsmarkt, konkret im ‚Perspektivbetrieb' (...) zu integrieren. Dabei werden Betriebe als Partner akquiriert, für die die unternehmerische gesellschaftliche Verantwortung (‚corporate social responsibility') eine besondere Rolle spielt."[19] Aktuell dürfte das Vorhaben in Konkurrenz zu dem Programm „Förderung von Arbeitsverhältnissen" (FAV) treten, über das Unternehmen seit 2012 für maximal zwei Jahre in Abhängigkeit von der individuellen Leistungsfähigkeit bis zur Höhe von 75 % der Personalkosten gefördert werden können, wenn sie Langzeitarbeitslose sozialversicherungspflichtig (ohne Arbeitslosenversicherung) einstellen.[20] In Dortmund wird aktuell das Entstehen von 250 Arbeitsplätzen innerhalb des ersten Programmjahres berichtet.[21]

Die Anträge, Gesetzentwürfe und Gutachterlichen Stellungnahmen in der Anhörung im Frühjahr 2013 bleiben nahe an diesem BA-Modell und reagieren auf die Kritik an der Arbeitsmarktferne der bisherigen öffentlichen Beschäftigungsförderung. Lediglich die Fraktion Die Linke hält mit ihrem Antrag „Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen" an öffentlicher Trägerschaft fest und „schließt private Gewinnaneignung im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung aus." [22]

Ein Ausstieg aus der grundsätzlichen Spaltung der Erwerbsfähigen in Leistungserbringer/innen und Minderleister/innen mit all ihren individuellen, betrieblichen und gesellschaftlichen Folgeschäden wird nicht versucht, vielmehr wird die Spaltung als gegeben zugrunde gelegt. Sie aufzuheben, gerät nicht in den Blick.

Neue Anforderungen an eingreifende Tarif- und Gesellschaftspolitik

Unternehmen, Verbände und Kammern, Politik und staatliche Verwaltung „leben" mit der sozialen Spaltung der Gesellschaft und setzen ihrer dynamisch verlaufenden Vertiefung nichts entgegen.

Gewerkschaften können damit nicht leben. Ihr politisches Selbstverständnis steht im Widerspruch zu jeder sozialen Ungleichheit. Ihre Gestaltungsfähigkeit und auch ihre organisatorische Existenz selbst sind gefährdet, wenn es nicht gelingt, den Prozess der Entsolidarisierungen, Spaltungen und Ausgrenzungen aufzuhalten und umzukehren. Die Organisationen und ihre Mitglieder sind gefordert, diesen Prozess und seine gegenwärtige Radikalisierung in seinem Wesen zu erfassen und ihn damit nicht als unaufhaltsam und alternativlos anzusehen, sondern ihn zum Ausgangspunkt ihrer Strategie und ihres Kampfes für ausnahmslos alle auf Erwerbsarbeit oder Transferleistungen angewiesene Mitglieder der Gesellschaft zu machen.

– Arbeit umverteilen und Gesundheit sichern

Überausbeutung und die so verursachte vorzeitige Vernutzung tragen erheblich zur wachsenden modernen „Lazarus-Schicht" der Minderleister/innen bei. Das

19 Vgl. Fußnote 16
20 http://www.arbeitsagentur.de/nn_188238/Dienststellen/RD-BB/RD-BB/A01-Allgemein-Info/Presse/2012/12-2012-FAV.html
21 Ruhr Nachrichten/WAZ/WR, 13. Juni 2013, (ohne Autor/in) Programm gibt Langzeitarbeitslosen Perspektive. Hier wurden 93 neue Arbeitsplätze aufgeführt. Am Tag darauf korrigierte der Pressesprecher des Jobcenters Dortmund die Zahl: „Tatsächlich wurden bereits rund 250 Arbeitsplätze über das Förderprogramm geschaffen", Ruhr Nachrichten 14. Juni 2013
22 Vgl. Fußnote 14

heute anfallende gesellschaftliche Arbeitsvolumen erlaubt bei Wahrung des Status Quo eine radikale Wende in der Arbeitszeitpolitik mit einer Verkürzung des Normalarbeitstags (Vollzeit) auf 5 Stunden pro Arbeitstag.[23] Der Mindestlohn hätte sich zudem am durchschnittlich gesellschaftlich notwendigen Arbeitsvolumen zu orientieren und ein existenzsicherndes, d. h. die sozio-ökonomische Reproduktion ermöglichendes Einkommen zu bieten. Unterhalb der so definierten, die gesellschaftlichen Erfordernisse der Produktivitätsentwicklung abbildenden Reproduktionsschwelle darf keine Erwerbsarbeit verhandelt werden.

Die Begrenzung der Überausbeutung muss darüber hinaus mit Strategien aktiver, die Gesundheit der Beschäftigten schützenden Kollektivvereinbarungen flankiert werden. Dies zielt vor allem auf Gesundheit fördernde und Stress und Hetze mindernde Arbeitsbedingungen, Senken, wenn nicht gänzliches Ausschalten schädlicher Umwelteinflüsse wie Lärm und Schadstoffe, betriebliche Gesundheitsförderung, kompensierende Erholungszeiten und Bezahlung notwendiger Abwesenheiten.

– Gleichheit in Betrieb und Gesellschaft herstellen und wahren

Alle reden von „Integration“ der Menschen, die ihren Platz im Arbeitsprozess suchen und als Programmbeschäftigte eingestellt werden – als „zu Integrierende“ bleiben sie aber „die Anderen“. Programmbeschäftigte erhalten keine vollen Teilhaberechte, sie sind in ihrer Koalitionsfreiheit eingeschränkt, sie können nur ihnen willkürlich zugeteilte Positionen der kollektiven Regelungen wahrnehmen, ihnen fehlen Teile der sozialen Sicherung wie die Arbeitslosenversicherung, über ihrem betrieblichen Status lasten Ungewissheit und Desorientierung, Fehlinformation und Gleichgültigkeit, häufig herrscht Paternalismus, jedenfalls nicht das Mühen um Emanzipation.

Erwerbsarbeit unterhalb und damit außerhalb des tarifvertraglichen Rahmens tastet „die Würde des Menschen an“. Das Wissen darüber muss erst wieder hergestellt werden, die politischen, rechtlichen und betrieblichen Auseinandersetzungen um den Rahmen der Erwerbsarbeit für alle sind wiederaufzunehmen und individuell und kollektiv zu führen. Organisierung für die eigenen Interessen ist eine zentrale Aufgabe der Gewerkschaftsbewegung, sie muss heute weit über die ehemals klassischen mittleren und großen Betriebe in Produktion und Dienstleistung und die Kolleg/innen auf „Normalarbeitsplätzen“ hinaus verwirklicht werden. Dazu wäre zuallererst in den Gewerkschaften die vorbehaltlose und umfassende Gleichheit aller Menschen ernst zu nehmen und zum handlungsleitenden Prinzip zu machen.

– Den Mindestlohn neu bestimmen

Das soziokulturelle Existenzminimum der Sozialhilfe ist zu niedrig, um eine der aktuell oder früher verausgabten Arbeitskraft angemessene soziale Reproduktion zu ermöglichen. Mit einem derart niedrigen Einkommen werden aus den beruflichen Entwicklungsprozessen, aus ihren „Karrieren“ im Arbeitsprozess Herausgeworfene nicht nur aktuell draußen gehalten, sondern ihnen wird auf Dauer die Rückkehr verwehrt. Darüber hinaus können mit einem Lohniveau unterhalb der Reproduktionsschwelle keine existenzsichernden Rentenansprüche erwirtschaftet werden, von privater Altersvorsorge ganz zu schweigen. Diese „Verurteilung“ darf weder individuell noch kollektiv akzeptiert werden.

Individuelle Lebenschancen können nur wahrgenommen werden, wenn ausreichend Ressourcen vorhanden sind oder bereitgestellt werden. Die Mechanismen gesellschaftlicher Umverteilung sind die Basis für Chancenausgleich und angemessene Teilhabe. In dieser Perspektive muss das Mindestlohnniveau mit den durchschnittlichen Reproduktionserfordernissen für den dauernden Erhalt der Arbeitskraft verbunden werden, um die Mindestexistenzsicherung erwerbstätiger Menschen zu bestimmen. Als verbindliche Referenz könnte ein jährlich z. B. vom statistischen Bundesamt zu ermittelnder Index zur Entwicklung der Reproduktionsschwelle dienen. Auf diese Weise würde eine „gleitende Lohnskala“ eingeführt, welche auf Dauer dynamisch, entsprechend der Produktivitätsentwicklung, ein zumindest existenzsicherndes Einkommen garantiert.

23 Vgl. Abschnitt 6.5 Diskussion: Gibt es Alternativen zur „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik?“, Fußnote 29

Ein solcher Ansatz stellt zugleich in wirksames Armutsbekämpfungsprogramm und damit einen wichtigen Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit dar. Der öffentliche Dienst als maßstabssetzendes Feld in der Lohnpolitik sollte hier als Vorbild für „Gute Arbeit“ in die Pflicht genommen und in das Zentrum der sozialen, insbesondere der tariflichen Kämpfe gerückt werden. Mit dieser „Plattform“ wäre womöglich eine Arena zu schaffen, die es erlaubt, die Interessen der regulär Beschäftigten und der Programmbeschäftigten zu bündeln und durch einen Fokus mit hoher Strahl- und Überzeugungskraft kampffähig zu mobilisieren. In einer Sprache für „jedefrau“ und „jedenmann“ verständlich gefasst, könnte so der neoliberale „Spar- und Kostensenkungsdiskurs“ als illegitim markiert und zurückgewiesen werden. Eine überzeugende und in Sichtweite liegende Alternative wird die Menschen in Bewegung bringen und die Bereitschaft öffnen, sich für als gemeinsam erkannte Ziele einzusetzen.

8 Literatur

Alt, Heinrich (2010): Das Konzept Bürgerarbeit – ein Erfolgsmodell? In: Soziale Sicherheit, 3/2010

Barmer GEK (Hrsg.) (2012): Länderreports 2012. Schwerpunktthema Alkoholkonsum und Erwerbstätigkeit. Wuppertal

Bennholdt-Thomsen, Veronika, Maria Mies, Claudia von Werlhof (1988): Frauen, die letzte Kolonie. Zur Hausfrauisierung der Arbeit. Reinbek bei Hamburg

Brütt, Christian (2011): Workfare als Mindestsicherung. Von der Sozialhilfe zu Hartz IV – Deutsche Sozialpolitik 1962 – 2005. Bielefeld

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (Jahre 2010 bis 2013): Statistik nach Regionen. http://www.arbeitsagentur.de/nn_216654/Navigation/zentral/Veroeffentlichungen/Statistik/Statistik-Nav.html

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2009): SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Jahresbericht 2008 http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/SGB-II/SGBII-Jahresbericht-2009.pdf

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2012): Neues arbeitsmarktpolitisches Instrument für Arbeitgeber. Förderung von Arbeitsverhältnissen nach SGB II, § 16e. http://www.arbeitsagentur.de/nn_164814/zentraler-Content/A04-Vermittlung/A042-Vermittlung/Allgemein/Foerderung-Arbeitsverhaeltnisse.html

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2010): Bekanntmachung des Interessenbekundungsverfahrens zur Durchführung des Modellprojekts „Bürgerarbeit“ vom 19. April 2010. Berlin

Bundesrechnungshof (Hrsg.) (2008): Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 29.4.2008 (VI 6/VI 2/VI 3 – 20 80 04)

Bundesverwaltungsamt (Hrsg.) (2011): Leitfaden zur Bürgerarbeit (Beschäftigungsphase im Modellprojekt „Bürgerarbeit“) vom 18.07.2011. Berlin

Bundesverwaltungsamt (Hrsg.) (2011): Bürgerarbeit, in: http://www.bva.bund.de/nn_2143576/DE/Aufgaben/Abt__II/esf-projekte/Buergerarbeit/

Castel, Robert (2008): Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz

Chassé, Karl August (2010): Unterschichten in Deutschland – Materialien zu einer kritischen Debatte. 2. Auflage, Wiesbaden

DAK Gesundheit (Hrsg.) (2013): Gesundheitsreport 2012. Krankmeldungen erreichen 2011 höchsten Stand seit 15 Jahren. Hamburg

Der Personalrat (2011), monatlich im Bund-Verlag, Frankfurt/Main, hier Ausgabe 7-8.2011

Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.) (2012): DGB-Index Gute Arbeit zu Stress am Arbeitsplatz und aktuell DGB (Hrsg.) (2013): Wachsender Psychostress, wenig Prävention – wie halten die Betriebe es mit dem Arbeitsschutzgesetz? Berlin

Eick, Volker, Jens Sambale, Eric Töpfer (Hrsg.) (2007): Kontrollierte Urbanität. Zur Neoliberalisierung städtischer Sicherheitspolitik. Bielefeld

Glaser, Barney G., Anselm L. Strauss (1967): The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research. New York

Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) (2012): Wer ist die gesellschaftliche Mitte? Köln

Gray, Anne (2009): Die Lissabon-Strategie und Workfare – Perspektiven einer kohärenten Europäischen Sozialpolitik. In: Reihe Workfare·Dienstpflicht·Hausarbeit“, Heft 3. Dortmund

Jobcenter Dortmund (Hrsg) (Jahre 2010 bis 2012: Jahresbilanzen. Dortmund

Kalina, Torsten, Claudia Weinkopf (2012): Niedriglohnbeschäftigung 2010 – Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn. In: IAQ-Report 1/2012. Duisburg

Keller, Reiner (2007): Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen. 3. Auflage, Wiesbaden

Kessl, Fabian (2005): Der Gebrauch der eigenen Kräfte. Eine Gouvernementalität Sozialer Arbeit. Weinheim/München

Land, Rainer (2003): Ostdeutschland – fragmentierte Entwicklung. In: Berliner Debatte Initial (14), Heft 6

Land, Rainer, Andreas Willich (2006): Die Überflüssigen und die neuen sozialen Problemlagen. In: Berliner Debatte Initial (17), Heft 5

Marx, Karl (1867/1972): Das Kapital. Erster Band, in: Marx-Engels-Werke, Band 23, 8. Auflage 1972. Berlin

Miranda, V. (2011), „Cooking, Caring and Volunteering: Unpaid Work Around the World”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 116, OECD Publishing.

Richter, Wolfgang (2007): Lohnarbeit, geförderte Lohnarbeit und „Dritte Arbeit“. In: Marx-Engels-Stiftung Wuppertal (Hrsg.): Projekt Klassenanalyse@BRD. Mehr Profite – mehr Armut. Prekarisierung und Klassenwiderspruch. Essen

Spindler, Helga (2012): Bürgerarbeit – Ein problematisches arbeits- und sozialrechtliches Experimentierfeld. In: Soziale Sicherheit 7/2012

Stadt Dortmund (Hrsg.) (2007): Bericht zur Sozialen Lage in Dortmund

Stadt Dortmund (Hrsg.) (Jahre 2010 bis 2013): Ausgewählte Eckdaten aus den Haushaltsplänen

Stadt Dortmund (Hrsg.) (Jahre 2010 bis 2013): Haushaltspläne, jeweils Anlage 1, Stellenpläne

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (Jahre 2010 bis 2012): destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Konjunkturindikatoren/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/vgr910.html)

Statistisches Bundesamt und Landesämter (Hrsg.) (Jahre 2010 bis 2012): Sozialberichterstattung

Tübinger Institut für frauenpolitische Sozialforschung e.V., Bizzan, Maria, Heide Funk, Barbara Stauber (Hrsg.)(2000): Den Wechsel im Blick – Methodologische Ansichten feministischer Sozialforschung. 2. Auflage, Herbolzheim

Vellay, Irina (2010): Die Parallelgesellschaft der Armut. Niedrigschwellige existenzunterstützende Angebote in Dortmund. Heft 4 Reihe Workfare·Dienstpflicht·Hausarbeit. Dortmund

Vellay, Irina (2012): Unbezahlte Arbeit und Stadtentwicklung: Produktivität, Widerständigkeit und Wirkmächtigkeit des Alltäglichen. Dissertation. Universität Hannover

Vellay, Irina, mit Wolfgang Richter (2007): Der ‚workfare state‘ – Hausarbeit im öffentlichen Raum? Bericht über eine empirische Studie 2005/2006. Heft 1 Reihe Workfare·Dienstpflicht·Hausarbeit. Dortmund

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di (Hrsg.) (zuletzt 2013): Tarifvertrag öffentlicher Dienst, zuletzt durchgeschriebene Fassung des TVöD für den Bereich Verwaltung im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-V) in der Fassung vom 1. März 2012 und Entgelttabellen TVöD-VKA, (zuletzt 2013a). Berlin

Wacquant, Loic (2009): Bestrafen der Armen – Zur neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit. Opladen

Wehler, Hans Ullrich (2013): Die neue Umverteilung. Soziale Ungleichheit in Deutschland. München

Zentrum für Sozialforschung Halle (Hrsg.) (2008): Evaluation des Projektes Bürgerarbeit im 1. Flächenversuch Stadt Bad Schmiedeberg. Halle

bereits erschienen:

Heft 1/2007

Irina Vellay
Der ‚workfare state' – Hausarbeit im öffentlichen Raum?
Bericht über eine empirische Studie 2005/2006

Heft 2/2008

Wolfgang Richter, Irina Vellay (Hg.)
Von den Ein-Euro-Jobs zum „Dritten Arbeitsmarkt"
Bericht über einen Kongress am 8. September 2007 in Dortmund

Heft 3/2009

Wolfgang Richter/Irina Vellay (Hg.)
Workfare – ein Standortfaktor für Europa?
Nationale Umsetzung der Lissabon-Strategie
Dokumentation der Tagung am 19. September 2008 in Dortmund

Heft 4/2013

Irina Vellay
Die Parallelgesellschaft der Armut
Niedrigschwellige existenzunterstützende Angebote in Dortmund

Anfragen: dritter.arbeitsmarkt@gmx.de