

Organisationen zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft

*Eine Studie zur Arbeitsmarktförderung von Langzeitarbeitslosen im
Deutschen Caritasverband*

Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. rer. soc.)

des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften

der Justus-Liebig-Universität Gießen

vorgelegt von

Andreas D. Schulz

aus Eisenhüttenstadt

Gießen 2007

Inhaltsüberblick

1	Einleitung	1
2	Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft	19
3	Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik und ihr Beitrag zur Integration von Langzeitarbeitslosen	78
4	Der Deutsche Caritasverband - Eine Einführung in die Ziele, Organisation und Handlungsfelder	110
5	Caritas als Arbeitgeber	119
6	Caritas als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	154
7	Caritas als interessenpolitischer und zivilgesellschaftlicher Akteur	191
8	Interne Spannungsfelder hybrider Organisationen	223
9	Handlungsmöglichkeiten für den Umgang mit Spannungen	253
10	Resümee	258

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsüberblick	I
Inhaltsverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	X
1 Einleitung	1
1.1 Wohlfahrtsverbände als arbeitsmarktpolitischer Akteur?	1
1.2 Akzentsetzungen in der Wohlfahrtsverbands- und Arbeitsmarktforschung	5
1.3 Ziele der vorliegenden Untersuchung	8
1.4 Untersuchungskonzept und Fragestellungen	8
1.4.1 Arbeitsmarktpolitische Aktivitäten	9
1.4.2 Institutionelle Spannungen	11
1.5 Methodisches Design der Untersuchung	12
1.5.1 Dokumentenanalyse	13
1.5.2 Sekundärstatistische Auswertung	14
1.5.3 Qualitative Fallstudien	15
1.5.4 Teilnehmende Beobachtung	16
1.6 Vorgehensweise	16
1.7 Zusammenfassung der Argumentation	18
Teil 1: Arbeitsmarktpolitik in Wohlfahrtsverbänden - theoretische Begründung und empirischer Forschungsstand	19
2 Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft	19
2.1 Die Heterogenität der Strukturmerkmale bürgerschaftlicher Organisationen ...	19
2.1.1 Was macht eine „gute Politik“ aus?	20
2.1.2 Bürgerschaftliches Engagement als Grundbedingung für eine „gute Politik“	21
2.1.3 Bürgerschaftliches Engagement im Kontext staatlicher Politik	22
2.1.4 Integrationsfunktion einer hybrid institutionalisierten Bürgergesellschaft	23
2.1.5 Institutionelle Spannungsfelder hybrider Organisationen	24
2.2 Theoretische Ansätze zur Erklärung der Umwelt-Struktur-Beziehung von Nonprofit-Organisationen	25
2.2.1 Ansätze der Betriebswirtschaft	25
2.2.2 Volkswirtschaftliche Ansätze	33
2.2.3 Traditionelle soziologische Ansätze	37
2.2.4 Klassische politikwissenschaftliche Ansätze	43
2.2.5 Verwaltungswissenschaftliche Ansätze	49
2.2.6 Neuere sozialwissenschaftliche Ansätze	50

2.3	<i>Institutionen zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft</i>	57
2.3.1	Zielstruktur: Zwischen erwerbswirtschaftlichen, staatlichen und gemeinschaftlichen Zielen.....	57
2.3.2	Ressourcenstruktur: Zwischen marktlichen Erlösen, staatlicher Förderung und gemeinschaftlicher Unterstützung.....	59
2.3.3	Organisationskultur: Zwischen Marktakteur, sozialem Dienstleister für den Staat und gemeinschaftlichem Interessensakteur.....	61
2.3.4	Interne Governance und Organisationsstruktur: Zwischen Wettbewerb, hierarchischer Kontrolle im Verband und der Rolle als gemeinschaftlicher Projektakteur vor Ort	63
2.4	<i>Von den bürgerschaftlichen Wurzeln zum Ökonomisierungsdilemma</i>	64
2.4.1	Die Gründungsphase der Verbände Anfang des 19. Jahrhunderts.....	65
2.4.2	Konsolidierung des Verbandes zwischen 1914 und 1933.....	67
2.4.3	Manipulation zwischen 1933 und 1945	69
2.4.4	Normalisierung I nach 1945	69
2.4.5	Normalisierung II seit den 1990-er Jahren	71
2.5	<i>Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft</i>	73
2.5.1	Soziale Dienstleistungen: Zwischen Wettbewerber, Auftragnehmer und Nischenfüller	73
2.5.2	Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Zwischen Zweckbetrieb, Maßnahmenträger und Verfechter für einen „dritten Arbeitsmarkt“	74
2.5.3	Vertretung von Interessen: Zwischen der Rolle als Advokat und politisches Unternehmen und der direkten Partizipation von Betroffenen	75
2.6	<i>Zwischenfazit: Theoretische Befunde zu Spannungsfeldern</i>	77
3	Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik und ihr Beitrag zur Integration von Langzeitarbeitslosen	78
3.1	<i>Langzeitarbeitslosigkeit als gesellschaftliches Problem</i>	78
3.1.1	Definition von Langzeitarbeitslosigkeit	78
3.1.2	Empirische Evidenz von Langzeitarbeitslosigkeit.....	80
3.1.3	Folgen von langfristiger Arbeitslosigkeit.....	83
3.2	<i>Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose</i>	87
3.2.1	Theoretische Perspektiven von Arbeitsmarktpolitik.....	88
3.2.2	Das aktuelle Paradigma der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.....	91
3.2.3	Organisation und Instrumente der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.....	96
3.3	<i>Zwischenfazit: Arbeitsmarktförderung für Langzeitarbeitslose</i>	107

Teil 2: Caritas als arbeitsmarktpolitischer Akteur - Eine Einführung in die Organisation und empirische Befunde	110
4 Der Deutsche Caritasverband - Eine Einführung in die Ziele, Organisation und Handlungsfelder	110
4.1 <i>Caritas: Eine Kurzdarstellung.....</i>	110
4.1.1 Entstehung des Verbandes	110
4.1.2 Selbstverständnis, Ziele und Aufgaben.....	111
4.1.3 Organisationsstrukturen	112
4.1.4 Handlungsfelder und MitarbeiterInnen.....	112
4.2 <i>Caritas: Ein intermediär tätiger Arbeitsmarktakteur.....</i>	114
4.2.1 Sozialethische Begründung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten der Caritas	114
4.2.2 Entstehung und Organisation des arbeitsmarktpolitischen Engagements ...	115
5 Caritas als Arbeitgeber.....	119
5.1 <i>Verbandspolitische Positionen.....</i>	121
5.2 <i>Die Bedeutung der sozialen Dienstleistungen für die Integration Langzeitarbeitsloser in die karitativen Einrichtungen</i>	124
5.2.1 Nonprofit-Organisationen in den sozialen Dienstleistungen	124
5.2.2 Struktur und Entwicklung der Beschäftigung bei der Caritas.....	139
5.3 <i>Fallstudien zur Beschäftigung Benachteiligter in den Ortsverbänden und Einrichtungen der Caritas</i>	145
5.3.1 Überblick über die Fallstudien	145
5.3.2 Ergebnisse aus den Fallstudien	150
5.4 <i>Zwischenfazit: Bedeutung und Effekte der beschäftigungspolitischen Maßnahmen</i>	152
6 Caritas als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.....	154
6.1 <i>Verbandspolitische Positionen.....</i>	156
6.1.1 Ziele und Zielgruppen.....	156
6.1.2 Ausgestaltung der Projekte.....	157
6.2 <i>Arbeitsmarktpolitische Projekte im Wohlfahrtsverband - allgemeine Trends ..</i>	159
6.2.1 Art und Umfang der Beschäftigungsprojekte	159
6.2.2 Ausgestaltung und Bedeutung der Beschäftigungsprojekte	162
6.3 <i>Fallstudien zur Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsprojekte in den Orts-Caritasverbänden.....</i>	165
6.3.1 Überblick über die Fallstudien	165
6.3.2 Ergebnisse aus den Fallstudien	177
6.4 <i>Zwischenfazit: Arbeitsmarktpolitische Projekte der Caritas für Langzeitarbeitslose?</i>	189

7	Caritas als interessenpolitischer und zivilgesellschaftlicher Akteur	191
7.1	<i>Verbandspolitische Positionen</i>	192
7.2	<i>Die Erstellung einer arbeitsmarktpolitischen Stellungnahme - Prozess und Beteiligungsgrad</i>	196
7.3	<i>Bedeutung und Gestaltung der Interessenpolitik im Deutschen Caritasverband</i>	200
7.4	<i>Fallstudien zu interessenpolitischen und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten</i>	204
7.4.1	<i>Überblick über die Fallstudien</i>	204
7.4.2	<i>Ergebnisse der Fallstudien.....</i>	211
7.5	<i>Zwischenfazit: Interessenvertretung und Engagement der Caritas als Hilfe für Langzeitarbeitslose?.....</i>	221
Teil 3: Diagnose und Schlussfolgerungen		223
8	Interne Spannungsfelder hybrider Organisationen.....	223
8.1	<i>Zur Evaluation von hybriden Organisationen</i>	223
8.2	<i>Die Caritas als hybride Organisation: Multiple Ziele, Ressourcen, Kulturen und Funktionen</i>	226
8.3	<i>Symptome für das Versagen hybrider Organisationen.....</i>	230
8.4	<i>Diagnose: Institutionelle Spannungsfelder zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft</i>	232
8.4.1	<i>Zielstruktur: Zwischen marktlichen, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Zielen</i>	234
8.4.2	<i>Ressourcenstruktur: Zwischen Markterlösen, staatlicher Förderung und bürgerschaftlichem Engagement</i>	237
8.4.3	<i>Organisationskultur: Zwischen der Rolle als Advokat und quasi- staatlichem Dienstleister.....</i>	239
8.4.4	<i>Organisationsstruktur: Zwischen Projektakteur vor Ort und Spitzenverband.....</i>	243
8.4.5	<i>Demokratische Orientierung: Zwischen Mitglieder- und Verbandslogik.....</i>	245
8.4.6	<i>Wertorientierungen: Zwischen karitativer Orientierung und hauptberuflicher Professionalität</i>	248
8.5	<i>Zwischenfazit.....</i>	251
9	Handlungsmöglichkeiten für den Umgang mit Spannungen	253
9.1	<i>Wege aus der Hybridität: Von ihrer Einschränkung bis zum Verlust</i>	253
9.2	<i>Vorschläge im Umgang mit Spannungen im Rahmen eines Diversity-Ansatzes</i>	255
9.2.1	<i>Einführung und Information.....</i>	255
9.2.2	<i>Betriebliche Umsetzung</i>	256
9.2.3	<i>Erfolgskontrolle und Weiterentwicklung</i>	256
10	Resümee	258
Literaturverzeichnis.....		260

Dokumentenverzeichnis	280
Anhang 1: Leitfragebögen	282
Anhang 2: Fallstudien	293
Anhang 3: Systematisierung der sozialen Dienstleistungen der Caritas nach WS 73.....	349

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aspekte der Untersuchung zum arbeitsmarktpolitischen Aktivitätsniveau des Deutschen Caritasverbandes	10
Abbildung 2: Erhebungsmethoden nach arbeitsmarktpolitischen Aktivitätsfeldern	12
Abbildung 3: Abfolge der Erhebungen im Untersuchungszeitraum	13
Abbildung 4: Vergleich der Datenquellen	15
Abbildung 5: (Un-) Vereinbarkeit von Elementen des Marktes, des Staates und der Gemeinschaft innerhalb von Nonprofit-Organisationen	24
Abbildung 6: Ansatz intermediärer Organisationen	56
Abbildung 7: Zielstruktur: zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft	59
Abbildung 8: Ressourcenstruktur: zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft	61
Abbildung 9: Organisationskultur: zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft	62
Abbildung 10: Governance und Organisationsstruktur: zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft	63
Abbildung 11: Dynamik in der freien Wohlfahrtspflege	65
Abbildung 12: Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, 1970 - 2004, ab 2005; ALG I und ALG II (Jahreszahlen).....	80
Abbildung 13: Persons unemployed for 12 months or more as a percentage of total unemployed for Germany, EU15 and OECD in total	81
Abbildung 14: Eckwerte des Arbeitsmarktes nach Rechtskreis und Merkmalen, Januar 2007, in Prozent	82
Abbildung 15: Ziele von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik	88
Abbildung 16: Inhalt und Reichweite von Arbeitsmarktpolitik	89
Abbildung 17: Elemente aktiver Arbeitsmarktförderung	91
Abbildung 18: Der neue Wohlfahrtsstaat: von Welfare zu Workfare	94
Abbildung 19: Instrumente nach dem SGB II und SGB III.....	99
Abbildung 20: Einrichtungen und Beschäftigte bei der Caritas	113
Abbildung 21: Caritas als Arbeitgeber.....	120
Abbildung 22: Verbandliche Positionen zur Caritas als Arbeitgeber 1985 und 2002	124
Abbildung 23: Anteil der Beschäftigten nach Organisationssektoren 1990 in Westdeutschland .	125
Abbildung 24: Beschäftigung in Nonprofit-Organisationen 1990 und 1995 (Vollzeitäquivalente)	125
Abbildung 25: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Westdeutschland, 1990 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent	126
Abbildung 26: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Ostdeutschland, 1993 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent	127
Abbildung 27: Ältere in den sozialen Dienstleistungen, Westdeutschland, 1989 - 1997, absolut und Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent.....	129
Abbildung 28: Ältere in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Westdeutschland, 1990 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent	130
Abbildung 29: Ältere in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Ostdeutschland, 1993 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent	130
Abbildung 30: Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung in den sozialen Dienstleistungen, Westdeutschland, 1989 - 1997, absolut und Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent.....	132

Abbildung 31: Gering Qualifizierte in den sozialen Dienstleistungen, Westdeutschland, 1989 - 1997, absolut und Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent	132
Abbildung 32: Ungelernte in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Westdeutschland, 1990 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent	133
Abbildung 33: Ungelernte in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Ostdeutschland, 1993 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent	134
Abbildung 34: gering Qualifizierte in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Westdeutschland, 1990 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent	135
Abbildung 35: Gering Qualifizierte in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Ostdeutschland, 1993 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent.....	135
Abbildung 36: Frauen in den sozialen Dienstleistungen, Westdeutschland, 1989 - 1997, absolut und Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent	136
Abbildung 37: Frauen in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Westdeutschland, 1990 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent	137
Abbildung 38: Frauen in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Ostdeutschland, 1993 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent	138
Abbildung 39: Beschäftigte beim Deutschen Caritasverband nach Fachbereichen, 1990 - 2005, Wachstumsraten in Prozent.....	140
Abbildung 40: Teilzeitbeschäftigte beim Deutschen Caritasverband nach Fachbereichen, Anteil an Beschäftigten insgesamt 1990 - 2005, Wachstumsraten in Prozent	140
Abbildung 41: Anteil geringfügig Beschäftigter an Teilzeitbeschäftigten beim Deutschen Caritasverband nach Fachbereichen, Anteil an Beschäftigten 2005.....	141
Abbildung 42: Ungelernte beim Deutschen Caritasverband, Westdeutschland, 1990 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent	142
Abbildung 43: Ungelernte beim Deutschen Caritasverband, Ostdeutschland, 1990 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent	143
Abbildung 44: Beschäftigtenentwicklung und -struktur in hauswirtschaftlichen Tätigkeitsbereichen	143
Abbildung 45: Beschäftigtenentwicklung und -struktur in sozialen Tätigkeitsbereichen der Caritas.....	144
Abbildung 46: Anteil von Frauen an den Beschäftigten beim Deutschen Caritasverband nach Fachbereichen 2005	144
Abbildung 47: Arbeitsmarktpolitischer Aspekt der Aktivitäten von Caritas	154
Abbildung 48: Positionen des Deutschen Caritasverbandes als Träger von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.....	158
Abbildung 49: Ausgewählte Instrumente der Qualifizierung und Beschäftigung in Deutschland (Zeitreihe 2000 bis 2006, Bestand im Jahresdurchschnitt)	160
Abbildung 50: Art und Umfang arbeitsmarktpolitischer Projekte, Caritas, 1990 und 2005	161
Abbildung 51: Interessen- und zivilgesellschaftlicher Aspekt der Aktivitäten von Caritas	191
Abbildung 52: Phasen bei der Entwicklung der Stellungnahme	199
Abbildung 53: Anforderungen an den DiCV und DCV seitens der fachpolitischen und lokalen Caritasverbände	203
Abbildung 54: institutionelle Spannungsfelder innerhalb von Nonprofit-Organisationen.....	233
Abbildung 55: Organigramm Fallbeispiel 5	243
Abbildung 56: Organigramm Orts-Caritasverband 7.....	244
Abbildung 57: Bedeutung Sphären bezogener Institutionen zwischen verschiedenen Aktivitätsfeldern	252

Abbildung 58: Phasen und Maßnahmen eines Diversity-Managements von Spannungsfeldern in hybriden Organisationen.....	255
Abbildung 59: Organigramm eines Orts-Caritasverbandes (Diversifizierter Beschäftigungsträger)	313
Abbildung 60: Organisationsstruktur "Hilfenetz im Stadtteil"	319
Abbildung 61: Organigramm Orts-Caritasverband (Fallbeispiel marktorientierter Beschäftigungsträger)	327
Abbildung 62: Organigramm Orts-Caritasverband (Fallbeispiel Landwirtschaftlicher Produktionsbetrieb)	337
Abbildung 63: Organigramm Arbeitsförderung im Orts-Caritasverband (Fallbeispiel Landwirtschaftlicher Produktionsbetrieb)	340
Abbildung 64: Organigramm Orts-Caritasverband (Fallbeispiel Sozialwerkstatt)	344

Abkürzungsverzeichnis

sowie verwendete Kurzbegriffe

1-Euro-Jobs	Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
ALLBUS	Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften
AQTIV	Leitmotiv "Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln" im Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente
ARGE	Arbeitsgemeinschaft nach SGB II
AVR	Richtlinien für Arbeitsverträge in den Einrichtungen des Deutschen Caritasverbandes
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAG Arbeit	Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. - Dachverband der Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen in Deutschland
BiK	„Beschäftigungsförderung in Kommunen“ (Projekt der Bertelsmann Stiftung)
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
CINEFOGO	Network of Excellence „Civil Society and New Forms of Governance in Europe - the Making of European Citizenship“
DCV	Deutscher Caritasverband e.V.
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DiCV	Diözesan-Caritasverband e.V.
DM	Deutsche Mark
e.V.	eingetragener Verein
ECONIS	Economics Information System
EFQM	European Foundation Quality Management
ELEXIES	Projekt "L'entreprise sociale: lutte contre l'exclusion par l'insertion économique et sociale"
EMES	European Research Network benannt nach einem Forschungsprojekt 2002 mit dem Titel „l'émergence des entreprises sociales en Europe“
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HARTZ-Reform	Reform der Arbeitsmarktförderung auf der Basis der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter der Leitung von Peter Hartz
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

IDA	Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Integration durch Arbeit (IDA) im Deutschen Caritasverband e.V.
ILO	International Labour Organization
JHCP	„Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project“
LE	Laborem Exercens
LKZ	Lohnkostenzuschuss
OCV	Orts-Caritasverband e.V.
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PERSE	Projekt „Socio-Economic Performance of Social Enterprises in the field of Integration by Work“
SAM	Strukturanpassungsmaßnahme
SGB II	Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) „Grundsicherung für Arbeitsuchende“
SGB III	Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) „Arbeitsförderung“
SGB XII	Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) „Sozialhilfe“
SKM	Katholischer Verband für soziale Dienste in Deutschland e.V.
SOLIS	Sozialwissenschaftliches Literaturinformationssystem
taz	„die tageszeitung“
URL	einheitlicher Quellenanzeiger (URL, engl. „Uniform Resource Locator“)
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
WfB	Werkstatt für Behinderte
WHO	World Health Organization
WR	Wachstumsrate
WS 73	Wirtschaftszweigsystematik, vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1990 (Hrsg.): Verzeichnis der Wirtschaftszweige für die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit. Systematisches und alphabetisches Verzeichnis der Betriebs- u.ä. Benennungen. In Anlehnung an die Systematik der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes, Stand 1970, Unveränderter Nachdruck der Ausgabe 1973, WS 73/BA, Nürnberg.

1 Einleitung

1.1 Wohlfahrtsverbände als arbeitsmarktpolitischer Akteur?

Regelmäßig wählt der Deutsche Caritasverband ein Jahresthema. 2005 stand ganz im Zeichen der Arbeitslosigkeit.¹ In diesem Jahr fand zudem eine heftige Diskussion über die arbeitsmarktpolitischen Reformen der Bundesregierung in den Medien und in der Öffentlichkeit statt. In dieser politischen Lage kündigte der Generalsekretär der Caritas im Juli 2005 im DeutschlandRadio Berlin an, mehrere tausend Zusatzjobs auf der Basis des HARTZ IV-Gesetzes für Arbeitslose im Sozialverband zu schaffen, um diese für die Betreuung von alten und kranken Menschen einzusetzen.²

Damit war ein Höhepunkt in der Geschichte des arbeitsmarktpolitischen Engagements der Caritas erreicht. Schon seit den frühen 1980-er Jahren wurden Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekte für Arbeitslose im Auftrag der Kommunen, der damaligen Bundesanstalt für Arbeit oder in Eigenregie organisiert und Arbeitsplätze für die Integration Älterer und gering Qualifizierter im Rahmen von Teilzeit- und Niedriglohnstrategien in den sozialen Einrichtungen geschaffen. Als sog. „Advokat“ setzte sich der Verband für die Interessen von Arbeitslosen auf Veranstaltungen, in Netzwerken oder in Stellungnahmen ein (vgl. Schmid/Schulz 2000; Schneider/Wild 1998; Deutscher Caritasverband 2000).³ Arbeitsmarktförderung und die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen in ABM oder auf gemeinnütziger Basis in Beschäftigungsbetrieben aber auch in den sozialen Einrichtungen hatte schon eine längere Tradition.

Die öffentliche Debatte und Kritik an den neuen Plänen war aber ungeachtet dieser arbeitsmarktpolitischen Vorgeschichte relativ heftig.⁴ Die Diskussion betraf drei Fragen:

- sollte sich die Caritas an der Umsetzung der gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik beteiligen,
- inwieweit gehören arbeitsmarktpolitische Hilfen zum Tätigkeitsfeld des Sozialleistungsverbandes und
- kann der Verband institutionell und finanziell effektive Hilfen zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit bereitstellen?

Die erste Diskussion richtete den Schwerpunkt darauf, ob sich die Caritas an einer Arbeitsmarktpolitik beteiligen sollte, die sozialintegrative Hilfen nicht mehr zum Kern ihrer Politik zählt. Es war zunächst öffentlich schwer nachvollziehbar, warum sich der Sozialverband mit seinen sozialpolitisch motivierten Arbeitsmarkthilfen auf eine als unsozial und unausgewogen empfundene Arbeitsmarktpolitik einlässt. Widerspricht die Einführung von „Arbeitsdiensten“ oder der „Billig-Arbeit“, wie die Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II⁵ im Sommer 2004

¹ Jahresthema des Deutschen Caritasverbandes: „Arbeitslos 2005: Chancen und Vorurteile“

² vgl. URL: http://www.dradio.de/dir/sendungen/interview_dir/288507 (Stand: 23.Juni 2005)

³ vgl. hierzu auch Stellungnahmen wie u.a. Deutscher Caritasverband 2005: Menschen befähigen, Arbeit schaffen, Armut und Ausgrenzung bekämpfen. Positionen des Deutschen Caritasverbandes im Wahlkampf 2005, vom 13.07.2005.

⁴ vgl. Deutscher Caritasverband 2004: Die Lebenssituation Arbeitsloser verbessern helfen, Presse-Information vom 27. Juli 2004; URL: <http://www.netzeitung.de/arbeitsundberuf/297657.html> (Stand: 28.Juli 2004).

⁵ SGB II § 16 Leistungen zur Eingliederung Abs. (3): „Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Werden Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten nicht nach Absatz 1 als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert, ist den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen; diese Arbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts; die Vorschriften über den Arbeitsschutz und das Bundesurlaubsgesetz sind entsprechend anzuwenden; für Schäden bei der Ausübung ihrer Tätigkeit haften erwerbsfähige Hilfebedürftige nur wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.“

genannt wurden und die Anlass für die Montagsdemonstrationen vor allem in Ostdeutschland waren, nicht den sozialetischen Grundsätzen der Caritas? Organisiert die Caritas mit den Arbeitsgelegenheiten (sog. 1-Euro-Jobs) nicht einen Verdrängungswettbewerb von Erwerbstätigen auf dem ersten Arbeitsmarkt in ihren eigenen sozialen Einrichtungen wie auch bei externen Unternehmen?⁶

Der Wohlfahrtsverband intensivierte seine arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zudem in einem Politikfeld, das regelmäßig durch starke Diskontinuitäten und Umbrüche im Politikstil geprägt ist. Gerade die aktive Arbeitsmarktpolitik stand in der Kritik, als der Deutsche Caritasverband seine Aktivitäten in diesem Politikfeld ausweitete (vgl. Schmidt u.a. 2001; Rabe 2000; Zimmermann/Hinte/Thalmaier 1999; Eichhorst/Profit/Thode 2001; Zimmermann 2003; Gerster 2003), weil sie zu kostspielig und ineffektiv sei sowie zu Creaming- und Verdrängungseffekten führen soll. Seit dem Ende der 1990-er Jahre wird diese Politik zunehmend von einer *aktivierenden Arbeitsmarktpolitik* abgelöst, die ihren Fokus auf das *Fördern und Fordern* von Arbeitslosen für eine effektive Integration in den ersten Arbeitsmarkt durch Vermittlung legt. Beschäftigungsmaßnahmen, die bislang soziale Unterstützung, Qualifizierung und arbeitsmarktpolitische Vermittlungen integrierten, wurden immer weniger gefördert. Die Ausweitung der Projekte im Rahmen einer aktivierenden, sozialpolitisch öffentlich hinterfragten Arbeitsförderung in einem Wohlfahrtsverband, der katholischen Sozialethiken verpflichtet ist, erschien kontraproduktiv.

Die Kritik an der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der neue aktivierende Politikstil in der Arbeitsmarktförderung und die enge Kopplung der Finanzierung der Maßnahmen an die Einnahmen aus der Arbeitslosenversicherung, die zu haushaltspolitisch begründeten Reduzierungen des Umfangs und der Qualität aktiver Arbeitsmarktpolitik führen, verursachten bei den Trägern von Beschäftigungsmaßnahmen regelmäßig finanzielle und betriebswirtschaftliche Bedrängnis. Seit der Einführung des Vierten Gesetzes zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (sog. Hartz IV), das die Zusammenführung von erwerbsfähigen Sozialhilfe- und ArbeitslosenhilfeempfängerInnen⁷ im neuen Arbeitslosengeld II regelt und in diesem Rahmen auch die Arbeitsgelegenheiten (§ 16 Abs. 3 SGB II; sog. 1-Euro-Jobs) begründete, stehen die Träger erneut unter Druck (vgl. Bode/Evers/Schulz 2006a).⁸ Beschäftigungsunternehmen berichten von Problemen bei der Organisation der Maßnahmen, Problemen bei der Finanzierung der Projekte und der Gefahr des Abbaus der unterstützenden Sozialstruktur wie den Fallmanagern und SozialbetreuerInnen, die durch die zu geringen Kostensätze bei Hartz IV entstehen (vgl. Evers/Schulz 2004).⁹ Die Träger sind nach den Reformen *arbeitsmarktpolitische Dienstleister*, also Auftragnehmer der Arbeitsgemeinschaften aus Arbeitsagenturen und Sozialämtern (ARGE) oder der Optionskommunen mit eng umrissenen Aufträgen, niedrig festgesetzten Kostensätzen und geringem politischen Handlungsspielraum.

Maßnahmen, um Armut bei Arbeitslosen durch integrierte arbeitsmarkt- und sozialpolitische Hilfen zu reduzieren und durch eine anschließende Vermittlung nachhaltig aufzulösen, sind unter diesen Bedingungen nur noch schwer durchführbar (vgl. Evers u.a. 2007a). Die Grundlagen der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in der Caritas lagen aber gerade in der Armutsprävention (vgl.

⁶ Vgl. PANORAMA Nr. 649 vom 27.01.2005: „Neue Wege in die Arbeitslosigkeit - Die 1-Euro-Jobkiller“; ver.di: „1-Euro-Jobs“ verdrängen reguläre Arbeitsplätze!, Presseinformation des ver.di - Erwerbslosenausschusses im Bezirk Mittelhessen; Schirg 2004

⁷ Für gebräuchliche Begriffe zur Bezeichnung von Personengruppen wird in dieser Studie das „Binnen-I“ verwendet. Das Binnenmajuskel bezieht bei der Benennung von Personengruppen explizit weibliche und männliche Gruppenangehörige mit ein, ohne beide Genera auszuschreiben.

⁸ Vgl. auch BAG Arbeit 2003: Offener Brief zur Lage der arbeitsmarktpolitischen Dienstleister und der bei ihnen beschäftigten Langzeitarbeitslosen, Berlin; BAG Arbeit 2004: Empfehlungen der BAG Arbeit zur erfolgreichen Umsetzung von Eingliederungsaktivitäten nach SGB II § 16, Berlin

⁹ vgl. Frankfurter Rundschau: Personal-Serviceagenturen schweben im Vakuum - Hartz IV hebt Hartz II aus / Verträge werden vorzeitig gekündigt / Verband fürchtet Massenentlassungen bei Trägern, 3.11.2004; Deutscher Caritasverband 2005: Hartz IV unvollständig umgesetzt - Caritasverband Frankfurt fordert Nachbesserungen, 9.08.2005; Gottwald 2005)

Hauser/Hübinger 1993). Ihre Aktivitäten zur Vermeidung des Armutrisikos zeichneten sich seit Beginn der 1980-er Jahre durch eine Integration psychologischer, sozialer, gesundheitlicher sowie arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Hilfen aus. Dieser integrative Hilfsansatz (vgl. Gaß u.a. 1997) steht damit im Gegensatz zur bestehenden öffentlichen Arbeitsmarktpolitik und hat gegenwärtig keine Chancen auf finanzielle Förderung durch die staatlichen Institutionen. Arbeitsmarktförderung grenzt sich hier deutlich von allen im Grunde unterstützend wirkenden sozialen und integrativen Hilfen ab (vgl. Gerster 2003). Wie sich diese Faktoren auf die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Caritas auswirken, ist Gegenstand dieser Arbeit.

Die zweite Diskussion betraf das Verhältnis zwischen den traditionellen sozialpolitischen Hilfen, die die Caritas organisiert, und dem relativ neuen arbeitsmarktpolitischen Engagement im Wohlfahrtsverband. Warum sollten arbeitsmarktpolitische Aktivitäten zusätzlich zu den bewährten sozialen Dienstleistungen organisiert werden? Würde die durch die Öffentlichkeit kritisch beobachtete Caritas nicht durch die skandalisierte Arbeitsmarktpolitik (vgl. Leicht 2002; Focus 2002; Der Spiegel 2002) nicht noch weiter belastet?¹⁰ Kann sich die Caritas ein arbeitsmarktpolitisches Engagement in Anbetracht der begrenzten Ressourcen leisten? Schließlich stellte sich auch die Frage, ob die Caritas nicht bei ihrem Kerngeschäft, den sozialen Dienstleistungen, bleiben sollte, bei denen es angesichts eines zunehmenden Konkurrenzkampfes mit privaten Trägern und begrenzten öffentlichen Mitteln ohnehin viele Probleme zu bewältigen gibt.

Der Vorstoß, in großem Umfang Arbeitsangelegenheiten innerhalb der Caritas zu organisieren, berührte also eine interne Debatte, die die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des „Sozialleistungsverbandes“ (vgl. Alemann 1989) generell betraf. In den wichtigen sozialpolitischen Handlungsfeldern, wie der Jugendhilfe, der Krankenhilfe oder der Altenhilfe, kann der Verband im Gegensatz zu den arbeitsmarktpolitischen Hilfen auf langjährige Expertise und eine gewisse Marktdominanz bauen (vgl. Boeßenecker 2005). Warum sollte die Caritas also eine neue „Baustelle“ eröffnen, auf der sie weder über vergleichbare Erfahrungen noch über Reputation verfügt, zumal sie von Seiten der Öffentlichkeit wegen verschiedener Skandale kritisiert wird¹¹, von Seiten der Europäischen Kommission wegen ihrer wettbewerbsrechtlichen Bevorzugung unter Druck steht (vgl. Lange 2001) und von Seiten der öffentlichen Kostenträger finanzielle Einbußen und den Wettbewerb mit privaten Anbietern bewältigen muss (vgl. Strünck 2000; Boeßenecker 2005)? Hinzu kommt, dass die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für die Orts-Caritasverbände relativ kostspielig und risikobehaftet sind. Zum einen müssen die Neuinvestitionen für die Sachausstattung der Maßnahmen aufgebracht werden, zum anderen ist fraglich, ob die laufenden Kosten durch die Einnahmen, wie u.a. privatwirtschaftliche und öffentliche Erlöse sowie Unterstützungen durch freiwilliges bürgerschaftliches Engagement und Spenden, kompensiert werden können.

Nun kann das arbeitsmarktpolitische Engagement als eine Brücke angesehen werden, die Arbeitslose für die eigenen Einrichtungen sozialer Dienstleistungen weiterbildet und auf Arbeitsplätze im Wohlfahrtsverband integriert. An dieser Stelle traten aber in der Diskussion immer wieder Argumente auf, die eine Diskrepanz zwischen Motivation und Qualifizierung Langzeitarbeitsloser auf der einen Seite und den hohen Anforderungen an die Qualität der sozialen Dienste auf der anderen Seite sehen; also Aspekte, die die Wettbewerbsposition der Caritas auf dem Sozialmarkt berühren (vgl. u.a. Deutscher Caritasverband 2000). An dieser Stelle sind Probleme der Anbindung der Vergütung an den öffentlichen Dienst sowie die Finanzierung und Durchführung der Qualifizierung der Ungelernten dringender und müssen in die Diskussion

¹⁰ vgl. zum Prozess der Skandalisierung und seinen Mechanismen Kepplinger 2005 sowie zum linguistischen Umgang mit Skandalen Burkhardt / Pape 2003.

¹¹ hier u.a. der Doerfert-Skandal: vgl. Doerfert-Prozess: Staatsanwalt fordert hohe Strafe. Ex-Manager soll sieben Jahre in Haft, In: Rhein-Zeitung vom 22.01.2001.

um das arbeitsmarktpolitische Spektrum der Caritas mit aufgenommen werden. Sollte man nicht von einer stark steuerlich geförderten und mit öffentlichen Mitteln unterstützten Organisation, deren Bestand lange Zeit gesetzlich und höchstrichterlich vom Bundesverfassungsgericht gesichert wurde (vgl. Schmid 1996: 122), auch in ihren internen personalpolitischen Entscheidungen eine sozialetische Verantwortung erwarten können (vgl. Frerk 2005)? Wodurch unterscheidet sich ansonsten zum Beispiel ein Krankenhaus eines Wohlfahrtsverbandes von einem privaten oder kommunalen Träger? Die vorliegende Untersuchung wird diese Frage empirisch näher betrachten.

Der dritte Aspekt schließlich streifte eine akademische Diskussion. Welche Leistungen kann ein Wohlfahrtsverband in einer modernen, hoch differenzierten Gesellschaft in diesem Politikfeld überhaupt erbringen? Warum kann Arbeitsmarktpolitik nicht in alleiniger Trägerschaft staatlicher Akteure organisiert werden? Diese Frage kann auf zwei allgemeinen Ebenen näher betrachtet werden:

Zum ersten ging es um einen organisationstheoretischen Diskurs. In den Debatten um eine „reiche“ und eine „arme“ Caritas zeigte sich, dass der Wohlfahrtsverband ein höchst diversifiziertes und heterogen strukturiertes Gebilde ist, das schon bisher interne Konflikte auszuhalten hatte (vgl. Schwarz 2005). Es zeigen sich bei genauer Betrachtung aber noch weitere Spannungen, die sich auf die Leistungen des Verbandes, auch in Hinblick auf seine arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten auswirken können. Wie hält der Verband z.B. eine doch wahrscheinliche Divergenz zwischen den Ansprüchen hoher Qualität sozialer Dienstleistung und sozialpolitisch motivierter Personalpolitik aus? Wie geht der Verband mit einer professionellen und quasi-marktlichen Arbeitsmarktorientierung einerseits und seiner gleichzeitig ehrenamtlichen und zivilgesellschaftlichen Orientierung andererseits um? Und wie können die Interessen von Arbeitslosen in Zeiten eines New Public Managements und eines manageriellen Politikstils (vgl. Clarke/Newman 1997; Newman 2003; Zauner u.a. 2006) überhaupt noch advokatorisch und interessenpolitisch vertreten werden, wenn man gleichzeitig vom Wohlwollen der öffentlichen Akteure bei der Vergabe arbeitsmarktpolitischer Aufträge finanziell abhängig ist? In dieser Arbeit werden in Hinblick auf diese und andere Fragen Spannungen identifiziert, die sich aus der Existenz und Notwendigkeit institutioneller Merkmale des Verbandes ergeben und die arbeitsmarktpolitischen Tätigkeiten beeinflussen. Im Gegensatz zu Untersuchungen, die spezifische Faktoren für die arbeitsmarktpolitische Performance von Organisationen herausstellen (vgl. Gaß u.a. 1997; Schmid/Schulz 2000; Schmid/Weinböcker 2000), setzt diese Arbeit an der internen Governance-Struktur an. Die vorliegende Arbeit wird aufzeigen, dass sich durch das Zusammenspiel verschiedener Ziele, Ressourcenabhängigkeiten und anderer Faktoren förderliche, aber auch hemmende Effekte auf die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Caritas ergeben. Governance ist daher im Gegensatz zur Steuerung keine durch die Akteure direkt beeinflussbare Größe, sondern ergibt sich indirekt aus deren Interessen, Zielen und den bestehenden organisatorischen Strukturen. Diese Arbeit wird aufzeigen, dass sich aus der Organisation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, der Rolle als Arbeitgeber in den sozialen Dienstleistungen sowie den interessen- und zivilgesellschaftlichen Funktionen der Caritas spezifische Spannungsbögen zwischen Institutionen des Verbandes ergeben, die sich positiv wie auch negativ auf dessen arbeitsmarktpolitische Leistungen auswirken.

Zum zweiten wird es in dieser Arbeit um einen differenzierungstheoretischen Diskurs gehen, der die Leistungen, aber auch die Legitimation der Caritas in der Arbeitsmarktpolitik begründet. Die Bedeutung der Wohlfahrtsverbände kann, so die These, zwischen „Markt, Staat und Selbsthilfe“ (Klug 1997) liegen und deren Leistung zwischen „Markt und Mildtätigkeit“ (Ottnad/Wahl/Miegel 2000) angesiedelt sein. Dies ist dann vor allem als ein Spiegelbild der Intermediarität (vgl. Evers 1990) des Verbandes zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen Markt, Staat und Zivilgesellschaft zu deuten, aus denen sich die oben skizzierten institutionellen Spannungsbögen innerhalb der Organisation ergeben. Einige Autoren (vgl. Schimank 2007) rechnen aber Organisationen und deren Funktionen nur jeweils einem gesellschaftlichen Teilsystem zu:

Öffentliche Verwaltungen entstanden zur Sicherstellung der hierarchischen Kontrolle, Betriebe und Unternehmen dienen der erwerbswirtschaftlichen Reproduktion und so können Wohlfahrtsverbände ausschließlich als Träger sozialer Aufgaben verstanden werden. Demgegenüber weist Simsa (2001) auf eine Kooperation und Vernetzung von marktlichen, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Funktionen innerhalb von Nonprofit-Organisationen hin, die deren Aktivitäten nicht nur legitimiert, sondern ihnen eine integrative Bedeutung für die Gesellschaft zukommen lässt.

In politischen Diskussionen um die Bedeutung von Wohlfahrtsverbänden schwingt daher auch immer die Frage über die gesellschaftliche Verortung von Nonprofit-Organisationen mit (vgl. Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen 1998, 2003; Seibel 2002): Welche Funktion haben Nonprofit-Organisationen in unserer Gesellschaft? In dieser Arbeit wird daher gefragt: Kann aus den empirischen Befunden geschlossen werden, dass die Caritas eine spezifische gesellschaftliche Bedeutung für die Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit hat? Welche Funktion nimmt der Verband im Wechselspiel der gesellschaftlichen Teilsysteme ein?

Eine Antwort kann in der grundlegenden, normativen Wertvorstellung des Wohlfahrtsverbandes liegen, benachteiligte Menschen in den Mittelpunkt der Aktivitäten zu rücken. Nur hierdurch wäre dann zu erklären, warum a) bestimmte Maßnahmen trotz Ineffizienz und öffentlicher Kritik weiter bestehen und b) die Aktivitäten des Verbandes sehr breit gestreut sind, d.h. die Caritas als Arbeitgeber, quasi-staatlicher Maßnahmenträger und Interessensakteur auftritt. Wenn die institutionelle Struktur des Verbandes Spannungen hervorruft, die sich positiv wie negativ auf dessen arbeitsmarktpolitische Leistung auswirken, welche anderen Faktoren können dann den Bestand und das Engagement der Organisation erklären? Sind es bestimmte säkulare Werte, die in den arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten dominieren, oder ist bei genauerer Betrachtung eine andere „Passion“ (vgl. Walzer 2005) erkennbar, die eher ein Symbol für einen menschlichen Wunsch nach Gemeinschaft und Rückhalt ist? Brauchen wir also als Individuen in schwierigen Zeiten so etwas wie *Wohlfühlverbände*? Können die verschiedenen gesellschaftlichen Funktionssysteme nur dann ihre Leistungen erbringen, wenn es einen verbindenden moralischen Rückhalt gibt?

Mit dem öffentlichen arbeitsmarktpolitischen Engagement der Caritas stellt sich also insgesamt eine Reihe offener Fragen zu möglichen Differenzen zwischen dem sozialpolitischen Anspruch des Verbandes und der empirischen Wirklichkeit, zwischen den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen und der beschäftigungspolitischen Realität in den Einrichtungen des Verbandes, und es zeigen sich institutionellen Spannungen, die die gesellschaftliche Rolle der Caritas in diesem Politikfeld tangieren.

1.2 Akzentsetzungen in der Wohlfahrtsverbands- und Arbeitsmarktforschung

Die akademische Diskussion thematisiert die oben angesprochenen Aspekte kaum oder nur in Ausschnitten. Es fehlt oft ein Bezug zur arbeitsmarktpolitischen Forschung. Dies lässt sich gut an der Anzahl der existierenden Veröffentlichungen zu Nonprofit-Organisationen im Allgemeinen und Wohlfahrtsverbänden im Speziellen illustrieren. Aber auch die bestehenden politikwissenschaftlichen Strömungen greifen diese Fragen kaum auf. Erst in den letzten drei bis fünf Jahren hat sich so etwas wie ein Interesse an der Bedeutung von Nonprofit-Organisationen in der Arbeitsmarktpolitik entwickelt (vgl. Bode/Evers/Schulz 2006a; Kotlenga u.a. 2005; Eick 2004).

Die Ursachen für dieses weitgehende Desinteresse sind vielfältig. Zum ersten wird noch immer die politische und wirtschaftliche Bedeutung von Wohlfahrtsverbänden unterschätzt. Das Thema weckt in der deutschen Forschungslandschaft nur bei wenigen ein Interesse. Schon Bauer berichtete 1978 von einer nur geringen Bedeutung des Themas Wohlfahrtsverbände in der Hochschulausbildung und Forschungsförderung. Eine Ursache für die geringe Kenntnis der Studenten über wohlfahrtsverbandliche Themen sah er darin, dass die Ausbildung für soziale

Berufe an Universitäten nicht für erforderlich gehalten wird und daher auch kaum entsprechende Forschungsmittel bereitgestellt werden (vgl. Bauer 1978: 6 ff.). Obwohl sich Soziologie, Politikwissenschaft, aber auch die Wirtschaftswissenschaften seit dieser Zeit weiterentwickelt haben, hat sich an dieser Situation bis in die 1990-er Jahre in größerem Umfang nichts verändert. Schmid (1996) berichtet von einer nur sehr geringen Bedeutung der Wohlfahrtsverbände im 24-bändigen Nachschlagewerk Meyers Großes Taschenlexikon. Spezielle Begriffe wie z.B. der Deutsche Caritasverband e.V. werden in der Enzyklopädie in gerade einmal 11 Zeilen und das Diakonische Werk mit 26 Zeilen behandelt. Dies entspricht in etwa dem Umfang, den das Nachschlagewerk dem Deutschen Flottenverein widmet. Demgegenüber bringt es der Deutsche Gewerkschaftsbund auf knappe zwei Seiten und drei weiterführende Literaturhinweise. Schmid stellt daher drei Fragen: „Haben wir es also bei den Wohlfahrtsverbänden mit einem unwichtigen Phänomen zu tun? Oder nicht mit dem richtigen Nachschlagewerk? Oder mit einem Stück vernachlässigter sozialpolitischer Realität in Deutschland?“ (Schmid 1996: 14).

Den jüngsten Auftrieb erhielt die Nonprofit-Forschung Anfang der 1990-er Jahre mit dem „Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project“ (JHCP) (vgl. Salamon/Anheier 1996, 1997; Anheier/Seibel 2001; Anheier/Priller/Seibel 1997; Zimmer u.a. 1998; Zimmer/Priller 2001). In der internationalen Vergleichsstudie wurden erstmals auch arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Fragestellungen in der Nonprofit-Forschung systematisch aufgegriffen. Das Projekt untersuchte die finanzielle, wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Bedeutung des Sektors und fokussierte die Aufmerksamkeit der Forscher und Interessierten auf partielle theoretische Fragen, wie z.B. der Abgrenzung dieses Sektors gegenüber anderen gesellschaftlichen Sphären wie denen des Marktes und des Staates. Das Projekt führte dazu, dass sich in Europa stärker mit der theoretischen Begründung der Existenz und Performance von Nonprofit-Organisationen auseinandergesetzt wurde (vgl. Birkhölzer/Lorenz 2001; Borzaga/Defourny 2001). Diese Strömung fand ihren bisherigen Höhepunkt in einer spezifischen europäischen Debatte zur Bedeutung von hybriden Organisationen (vgl. Evers/Laville 2004) und intermediärer „Social Enterprises“ (vgl. Defourny/Nyssens 2006). Diese Entwicklung konnte aber weder zu einer signifikanten Ausweitung des Interesses am Untersuchungsgegenstand bei anderen Kolleginnen und Kollegen in den Sozialwissenschaften führen, noch gab es Anstöße für eine Neuausrichtung der Auseinandersetzung mit Wohlfahrtsverbänden.

Die Ursachen für diese beobachtbare Geringfügigkeit sozialwissenschaftlicher Nonprofit-Forschung können in der interdisziplinären Ausrichtung der akademischen Debatten und in einer Schließung gegenüber den traditionellen, theoretischen Fragestellungen in den Sozialwissenschaften liegen. Die Gruppe der SozialwissenschaftlerInnen in der Nonprofit-Forschung ist zudem nur ein kleiner, überschaubarer Kreis von ExpertInnen. Es könnte gar schon das Bonmot geben, dass es mehr wissenschaftliche Vereinigungen zu diesem Untersuchungsgegenstand gibt als AkademikerInnen.¹²

Aber auch die spärlichen Ansätze der Nonprofit-Forschung, die sich mit arbeitsmarktpolitischen Fragestellungen beschäftigten, erwiesen sich als wenig fruchtbar, um einen Eindruck bei der traditionellen Arbeitsmarktforschung zu hinterlassen. So gibt es nur wenige Berührungspunkte zwischen beiden Forschungssträngen. Im Rahmen der europäischen Debatte um „Social Enterprises“ wurden seit dem Jahr 2000 einige Projekte durchgeführt, die u.a. die Bedeutung dieser Organisationen in der Arbeitsmarktpolitik untersuchten. Gerade in dieser Zeit gab es aber in den meisten europäischen Ländern auch gravierende Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik. In der Bundesrepublik wurde die Kommission zu „Modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingesetzt und deren Vorschläge später in einer vierstufigen Arbeitsmarktreform (teilweise) realisiert. Wissenschaftlich begleitet wurde dieser Reformprozess von vielen Experten der arbeitsmarktpolitischen Forschung (wie z.B. Autorengemeinschaft 2002; Mosley/Schmid/Schütz 2003; Kaltenborn/Knerr/Schiwarov 2006). Zwischen diesen Evaluationen

¹² nur um hier einige zu benennen: CINEFOGO, Arbeitskreis Verbände der Deutschen Vereinigung Politische Wissenschaften, Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen, Graduiertenzentrum Macenata, Verein Bürgerschaftliches Engagement, Nonprofit-Colloquium etc.

und der Gruppe deutscher Nonprofit-Forscher in der Arbeitsmarktforschung (wie z.B. Birkhölzer/Lorenz 2005; Bode/Evers/Schulz 2005; Eick u.a. 2004; Kotlenga u.a. 2005; Zimmer/Stecker 2005) gab es aber nur selten Berührungspunkte.

Gründe für den bislang nur geringen Austausch können in den relativ weit auseinander liegenden Fragestellungen und den bestehenden disziplinären Traditionslinien gesehen werden:

(a) Arbeitsmarktökonomische Analysen beschäftigen sich vorrangig mit der Erhebung sozio-struktureller Merkmale Arbeitsloser. Indikatoren, die zur Bewertung der arbeitsmarktpolitischen Strategien und Ziele dabei verwendet werden, sind neben einer erfolgreichen Vermittlung (spätestens 6 Monate nach Maßnahmebeginn) auch finanzielle Kosten-Nutzen-Vorteile. Als Variablen werden Schulbildung, Berufsausbildung, Alter, Nationalität, Gesundheit und finanzielle Lage der Zielpersonen gesetzt. Die meisten bekannten Studien arbeiten hierzu mit einem Kontrollgruppenvergleich und schließen mit Hilfe dieses methodischen Verfahrens auf die Wirkung einzelner Maßnahmen und/oder Politiken (vgl. u.a. Bertelsmann 2003; Kempken/Trube 1997; Kieselbach u.a. 1998; Schmid u.a. 1999). Die Analysen weisen darauf hin, dass eine integrative Politik, die mit ihren Maßnahmen arbeitsmarkt- und sozialpolitische Ziele verfolgt, eine deutlich höhere Wirkung auf die berufliche und soziale Integration der Betroffenen hat. Der Untersuchungsansatz dieser Analysen in der Arbeitsmarktforschung ist ausschließlich auf die Erhebung sozio-struktureller Merkmale konzentriert. Zum anderen existieren institutionentheoretische Ansätze in der Arbeitsmarktforschung, die sich mit den Zielen, Strukturen und Merkmalen von Maßnahmen und Strategien beschäftigen (vgl. Gaß u.a. 1994; Schmid/Weinböner 2000; Eick u.a. 2004; Walwei/Werner 1997). „Good-Practice-Ansätze“ identifizieren beispielsweise Merkmale von Beschäftigungsmaßnahmen und -trägern, die bei erfolgreichen Organisationen oder in erfolgreichen Regionen immer wieder beobachtet werden können. Dabei werden vor allem Merkmale wie die Finanzierung, die Zielgruppen, die Ziele, die Organisationsstrukturen u.Ä. untersucht. Ausgangspunkt dieses Ansatzes ist, dass bestimmte Faktoren wie z.B. ein Finanzierungsmix, flache Hierarchien, Projektteams und die Verfolgung mehrfacher Ziele in Hinblick auf arbeitsmarktpolitische, wirtschaftliche und soziale Integration Ausgangsbasis für eine erfolgreiche Vermittlung Langzeitarbeitsloser sein können (vgl. ebenda). Eine Verknüpfung mit organisations- oder gesellschaftspolitischen Fragestellungen suchen diese Ansätze im Gegensatz zur Nonprofit-Forschung allerdings nicht. Auch andere arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Ansätze, die Themen wie die Gestaltung der Arbeitszeit, Arbeitsorganisation, Arbeitslohn u.a. thematisieren, kamen bislang kaum in Organisationen des sog. Nonprofit-Sektors, sondern meist in öffentlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen zur Anwendung.

(b) Analysen zu Nonprofit-Organisationen lassen sich lange Zeit ausschließlich in der Verbände-Forschung finden. In den 1970-er und 1980-er Jahren basierten die Arbeiten hierzu vor allem auf den politikwissenschaftlichen Ideen zum Pluralismus und Korporatismus, aber auch der Sozialarbeit. Sie thematisierten vorwiegend das Verhältnis der Verbände zum Staat. Wohlfahrtsverbände wurden dabei meist aus einer sozialstaats- und wohlfahrtsstaatspolitischen Perspektive untersucht. Die Diskussionen über die Bedeutung und die Rolle der Wohlfahrtsverbände verliefen allerdings nicht einheitlich. Auf der einen Seite wurde die Integrationsleistungsfunktion für benachteiligte Personengruppen (vgl. Bauer 1992), die Sozialleistungsfunktion (vgl. Alemann 1989) und die politische Advokatenfunktion (vgl. Schmid 1996, 1998) betont. Andererseits beschreiben die Autoren einen ausgeprägten Philanthropic Particularism (vgl. Salamon 1987, 1995), Verharrungs-, Bürokratisierungs- und Verstaatlichungstendenzen (vgl. Schmid 1996), sowie einen ausgeprägten „funktionalen Dilettantismus“ (vgl. Seibel 1992) mit negativen, nicht-intendierten, symbolischen Problemlösungen der Wohlfahrtsverbände. Zudem wird auf das Verharrungs- und Stabilitätsvermögen deutscher Wohlfahrtsverbände hingewiesen, deren Bestand und sozialpolitische Position in der Bundesrepublik nicht gefährdet sind (vgl. Heinze/Strünck/Schmid 1998). Seit den 1990-er Jahren fand eine Ökonomisierung in der Nonprofit-Forschung in dem

Sinne statt, dass zunehmend die wirtschaftliche und immer weniger die gesellschaftliche Bedeutung dieser Organisationen thematisiert wurden. Anstoß dazu gab sicherlich das Johns-Hopkins-Projekt, in dem eine Reihe von Daten zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Sektors erhoben wurde. Aber auch der europäische Diskurs um die als intermediär bezeichneten sozialen Nonprofit-Unternehmen versucht, neben der sozialen und gesellschaftlichen Rolle auch die wirtschaftliche Rolle des Sektors zu erheben und zu erklären.

Die geringe Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Fragestellungen in der Nonprofit- wie auch der wohlfahrtsverbandlichen Forschung zeigt sich auch offensichtlich in der niedrigen Anzahl an Veröffentlichungen zu diesem Themenbereich. Über eine Schlagwortsuche im Frühjahr 2005 konnten in den SOLIS und ECONIS Datenbanken 1.290 Titel zu Nonprofit-Organisationen und Wohlfahrtsverbänden identifiziert werden. Nur etwa 13% der Titel griffen Themen wie Arbeit und Beschäftigung auf, darunter nur 5%, die sich ausschließlich mit arbeitsmarktpolitischen Fragen beschäftigten. In den meisten Fällen werden diese Themen in den bisherigen Publikationen aber nicht in Hinblick auf Wohlfahrtsverbände, sondern eher in Bezug auf Nonprofit-Organisationen diskutiert. Vor allem sozialwissenschaftliche Publikationen (katalogisiert in SOLIS) thematisierten die Rolle von Wohlfahrtsverbänden in der Arbeitsmarktpolitik. Allerdings stieg die Anzahl der Veröffentlichungen zu Nonprofit-Organisationen seit den 1990-er Jahren, während die Zahl der Titel zu Wohlfahrtsverbänden in den 1990-er Jahren weit größer war als heute.

1.3 Ziele der vorliegenden Untersuchung

Die vorliegende Studie will zur Klärung der oben aufgeworfenen Fragen beitragen und damit gleichzeitig ihren Beitrag gegen das beschriebene Forschungsdefizit leisten. Ziel der Untersuchung ist die Analyse des arbeitsmarktpolitischen Potenzials eines Wohlfahrtsverbandes. Am Beispiel des Deutschen Caritasverbandes soll dargestellt werden, welchen Beitrag ein Wohlfahrtsverband zur Bewältigung eines spezifischen arbeitsmarktpolitischen Problems leistet, und mit welchen institutionellen Bedingungen diese Leistungen begründet werden können. Dabei liegt der Fokus auf der Personengruppe der Langzeitarbeitslosen mit multiplen sozialen und gesundheitlichen Problemen. Diese Personengruppe gehört im Rahmen der sozialpolitischen Hilfen neben anderen Gruppen traditionell zu den Klienten der freien Wohlfahrtspflege. Während bislang aber für den Verband eher die soziale Integration dieser Menschen im Vordergrund stand, hat sich das Spektrum der Hilfen durch die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten erweitert. Inwieweit sich der Deutsche Caritasverband arbeitsmarktpolitisch für diese Personengruppe der Langzeitarbeitslosen mit besonderen Problemlagen einsetzt, und welche institutionellen Strukturen hierfür in welcher Weise hierfür verantwortlich sind, wird in der vorliegenden Studie zu klären versucht..

1.4 Untersuchungskonzept und Fragestellungen

Die Analyse des Potenzials (spätlat. *potentialis*, „nach Vermögen“) einer Organisation umfasst die Gesamtheit aller *verfügbaren Mittel und Energien* sowie deren *Leistungsfähigkeit*. Beide Aspekte werden in der Untersuchung berücksichtigt. Das Potenzial kann als eine Fähigkeit beschrieben werden, mit einer spezifischen Tätigkeit oder in einem Tätigkeitsbereich mit gegebenen verfügbaren Mitteln ein Ergebnis zu erzielen. Das Ziel der Untersuchung ist somit durch zwei Teilziele zu konkretisieren:

1. Welche *Leistungen* können beim Deutschen Caritasverband auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose beobachtet werden? Dabei geht es nicht nur um eine Darstellung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten des Verbandes, sondern auch um deren Bewertung.
2. Wie können diese Beobachtungen mit den institutionellen Bedingungen (bzw. *verfügbaren Mitteln*) des Deutschen Caritasverbandes erklärt werden? Die im ersten Untersuchungsschritt erhobenen arbeitsmarktpolitischen Leistungen des Verbandes können, so die Ausgangsüberlegung, mit spezifischen institutionellen Spannungen des Wohlfahrtsverbandes begründet werden.

Die folgenden Ausführungen konkretisieren diese beiden Schwerpunkte. Zunächst werden Thesen zur Erhebung und Bewertung der arbeitsmarktpolitischen Leistungen im Rahmen einer Policy-Analyse, danach Thesen in Hinblick auf vermutete institutionelle Spannungen vorgestellt.

1.4.1 Arbeitsmarktpolitische Aktivitäten

Arbeitsmarktpolitik beinhaltet Maßnahmen, die Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage unter Berücksichtigung qualitativer und personenbezogener Kriterien in Verbindung bringen. In dieser Studie wird das Leistungsspektrum dieses Politikfeldes gleichzeitig eingegrenzt wie auch erweitert. Die Untersuchung konzentriert sich auf originär arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Instrumente, auf Möglichkeiten der Integration Langzeitarbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt, vorrangig in Einrichtungen von sozialen Dienstleistungen, sowie auf die interessenspolitische Dimension von Arbeitsmarktpolitik. Diese Untersuchung beschäftigt sich daher mit der Bedeutung traditioneller beschäftigungspolitischen Instrumenten wie der Arbeitszeit- oder Lohnpolitik nur in Hinblick auf deren Wirkungen zur Integration von Langzeitarbeitslosen.

Die Studie konzentriert sich auf eine spezifische Zielgruppe - auf Langzeitarbeitslose. Gerade diese Personengruppe ist a) von einem „Versagen“ staatlicher arbeitsmarktpolitischer Hilfen betroffen und ist b) als eine Teilgruppe sozial Schwacher und relativ Einkommensarmer Zielgruppe der Aktivitäten von Wohlfahrtsverbänden, insbesondere des Deutschen Caritasverbandes. Der Fokus auf Langzeitarbeitslose führt zur Konzentration auf spezifische arbeitsmarktpolitische Maßnahmefelder, insbesondere relativ unerschwingliche Maßnahmen, die die Probleme und Defizite dieser Personengruppe am ehesten aufnehmen.

Die Studie beschäftigt sich mit drei spezifisch arbeitsmarktpolitischen Tätigkeitsfeldern, die a) besonders geeignet erscheinen, Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren und b) zum arbeitsmarktpolitischen Repertoire eines Wohlfahrtsverbandes zählen können: Integration in den ersten Arbeitsmarkt, Hilfen durch Beschäftigungsmaßnahmen und advokatorische Interessenvertretung:

These 1: Der Deutsche Caritasverband besitzt als Arbeitgeber ein Potenzial zur Integration Langzeitarbeitsloser in Einrichtungen sozialer Dienstleistungen.

Hintergrund dieser These ist die Vermutung, dass insbesondere im Bereich der sozialen Dienstleistungen Arbeitsplätze für benachteiligte Personengruppen entstehen, die Möglichkeiten für die Integration von älteren und gering qualifizierten Personen bieten könnten. Argumente für diese These sind die im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen geringe Produktivität in einzelnen, insbesondere einfachen sozialen Dienstleistungen sowie der im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbetrieben hohe Anstieg der Beschäftigung. Erste Analysen der Entwicklung und Struktur der Beschäftigten scheinen diese These zu belegen. Ergebnisse im Rahmen eines Projektes wiesen auf Erfolge der Caritas bei der Beschäftigung von Personengruppen hin, die häufig von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind (vgl. Schmid/Schulz 2000). Dieser Personenkreis umfasste vor allem gering Qualifizierte und Ältere.

These 2: Die Caritas als Träger von arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen organisiert zielgruppenadäquate und bedarfsgerechte Projekte für Langzeitarbeitslose mit multiplen Problemen.

Obwohl Wohlfahrtsverbände eher mit sozialpolitischen und insbesondere Maßnahmen zur Armutsbekämpfung in Verbindung gebracht werden, begann auch der Caritasverband in den frühen achtziger Jahren mit der Organisation von arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen. Ein Motiv für dieses Engagement basierte auf der wohltätigen Arbeit für benachteiligte Personengruppen. Die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist demnach eine Grundlage für eine nachhaltige Armutsbekämpfung (vgl. Hauser/Hübinger 1993). Die Caritas, so die hier vertretene These, konzentriert sich daher bei ihren Maßnahmen vor allem

auf Personengruppen, die besonders von Armut bedroht sind oder sich in relativer Einkommensarmut befinden. Damit unterscheidet sie sich von anderen Beschäftigungsträgern, deren Projektziele eher auf kurzfristige Trainingsmaßnahmen und Vermittlung fokussiert sind und bei denen sich Mechanismen des „Creaming“ finden.

These 3: Der Caritasverband wirkt als advokatorische Interessenvertretung für Langzeitarbeitslose gegenüber der politischen Verwaltung und staatlichen Politik, insbesondere innerhalb von Politiknetzwerken.

Durch ihr besonderes Verhältnis zum Staat, das oft als „Sozialpartnerschaft“ bezeichnet wurde, können Wohlfahrtsverbände Ziele und Interessen auch von Langzeitarbeitslosen transportieren. Die bisherige Wohlfahrtsverbandsforschung stellte die Bedeutung dieser Organisationen zur Aggregation, Filterung und Vermittlung von Interessen ihrer Klientel heraus (vgl. Bauer 1978). Es liegt nahe, dass diese Funktionen von Wohlfahrtsverbänden auch im Rahmen ihrer arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten genutzt werden. Hierfür stehen den Einrichtungen und Orts-Caritasverbänden Fachverbände und Netzwerke innerhalb des Wohlfahrtsverbandes zur Verfügung. Die Verbände und Einrichtungen nutzen aber auch vielfältige informelle wie formelle Politiknetzwerke auf lokaler und überregionaler Ebene. Eine Mitgliedschaft in einer Dachorganisation, die als Sprachrohr für Arbeitslose und Träger von Beschäftigungsmaßnahmen dient, hilft so auch den Klienten der Caritas.

Fasst man diese Überlegungen zusammen, ist Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose bei der Caritas nicht allein auf die Durchführung bzw. Implementierung arbeitsmarktpolitischer Instrumente begrenzt. Das arbeitsmarktpolitische Tätigkeitsspektrum ist viel umfangreicher. Neben Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung sind Wohlfahrtsverbände Arbeitgeber zur Integration ihrer Klientel in die eigenen sozialen Dienstleistungseinrichtungen und als Interessensakteur Vertreter der Interessen ihrer Klientel. Diese drei Aktivitätsbereiche können sich auf drei verschiedenen Ebenen des Verbandes wiederfinden:

- in den Aktivitäten des Deutschen Caritasverbandes,
- im Meinungsbild des DCV und seiner Mitgliedsverbände (corporate identity), sowie
- in der Ausgestaltung dieser drei Aktivitätsbereiche in den einzelnen Orts-Caritasverbänden.

Aus den drei untersuchten Aktivitätsbereichen und den drei Untersuchungsebenen lässt sich eine Untersuchungsmatrix erstellen, die die oben aufgeführten Fragestellungen hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Bemühungen des Deutschen Caritasverbandes für Langzeitarbeitslose mit besonderen Problemlagen zusammenfassend darstellt:

Abbildung 1: Aspekte der Untersuchung zum arbeitsmarktpolitischen Aktivitätsniveau des Deutschen Caritasverbandes

Aktivitäten \ Analyseebenen	Caritas als Arbeitgeber	Caritas als Beschäftigungsträger	Caritas als Interessensakteur
Aktivitätsniveau	Chancen für Personen mit Problemen zur Integration in den Arbeitsmarkt in den sozialen Einrichtungen	Ausmaß und regionale Verortung der Projekte	Stellungnahmen, Lobbyarbeit sowie Rolle der Mitgliedsverbände und Klientel für diese Aktivitäten
Corporate Identity	Positionen und Meinungsbilder	Positionen und Meinungsbilder	Positionen und Meinungsbilder
Ausgestaltung auf Orts-Ebene	Umgang mit Arbeitslosen in der Rolle als Arbeitgeber	Eignung der Projekte für Langzeitarbeitslose mit multiplen Problemen	Charakterisierung und Rolle von regionalen Netzwerken sowie von Mitgliedschaften

Quelle: eigene Zusammenstellung

1.4.2 Institutionelle Spannungen

Die zweite Frage dieser Studie beschäftigt sich mit der Begründung der beobachteten arbeitsmarktpolitischen Leistungen. Was verursacht die empirisch erhobene Qualität der Aktivitäten im Verband? Eine Antwort hierfür wird in der Struktur der Organisation bzw. den maßgeblichen Institutionen des Wohlfahrtsverbandes vermutet. Angesichts der verschiedenen Erwartungen, Ziele und Aktivitäten, die sich auf unterschiedliche gesellschaftliche Bereiche bzw. Teilsysteme beziehen, führen zur Entwicklung sich widersprechender Strukturen und zu Spannungen in hybriden Organisationen. InstitutionalistInnen meinen, „daß Organisationen ihre Strukturen entsprechend den Anforderungen und Erwartungen in der Umwelt gestalten - strukturelle Elemente werden adaptiert, um der Organisation Legitimität zu verschaffen“ (Walgenbach 1998: 269). Eine effektive Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen verlangt z.B. eine Adaption staatlicher Hierarchie, die aber den demokratischen Prinzipien und Vorstellungen der Mitglieder des Verbandes widersprechen kann. Die Caritas als arbeitsmarktpolitischer Akteur muss deshalb einen Kompromiss zwischen beiden Anforderungen finden, der sich schließlich in der Ausgestaltung der Aktivitäten und der Leistung des Verbandes niederschlägt.

Die ganzheitliche Betrachtung des Engagements der Caritas in einem Politikfeld wie dem der Arbeitsmarktpolitik hilft dabei, verschiedene Spannungsfelder zwischen einzelnen Elementen des Marktes, des Staates und der Zivilgesellschaft innerhalb der hybriden Organisation zu erkennen. Die Ursachen für diese Spannungen werden in der intermediären Position des Verbandes zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen Markt, Staat und Zivilgesellschaft vermutet. Alle drei Teilsysteme bilden den Rahmen für eine spezifische arbeitsmarktpolitische Funktion: In der marktlichen Sphäre wird die Eingliederung Arbeitsloser in die sozialen Dienstleistungen organisiert, in der staatlichen Sphäre werden im Auftrag des Staates den Arbeitslosen Beschäftigungsmaßnahmen angeboten und in der zivilgesellschaftlichen Sphäre entwickeln z.B. Mitglieder und Arbeitslose Interessen, die der Verband nach innen und außen vertritt. Welche Institutionen zentral zur Beschreibung einzelner Funktionen sind und warum sie gerade einem spezifischen Teilsystem zuzurechnen sind, wird Thema der theoretischen Überlegungen im folgenden Kapitel sein. Die Studie geht also von Teilsystem-spezifischen Institutionen in der Struktur des Verbandes aus, die aufgrund gegenseitiger Spannungen einzelne arbeitsmarktpolitische Aktivitäten fördern, aber auch hemmen können. Daher werden die empirischen Beobachtungen zu den arbeitsmarktpolitischen Leistungen der Caritas in Hinblick auf diese institutionellen Spannungsfelder aufgezeigt und erklärt.

Die verschiedenen institutionellen Bereiche könnten, würden einzelne zu dominant, die Ausrichtung des Verbandes in Hinblick auf eine stärkere erwerbswirtschaftliche, staatliche oder zivilgesellschaftliche Orientierung beeinflussen.¹³ Diese Tendenzen sind z.B. in der Ausweitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse zur Sicherung der Reproduktion des Verbandes und seiner sozialen Einrichtungen zu beobachten. Dass es aber zu keiner Ausgliederung dieser (profitablen) Aktivitäten gibt, liegt - so die Vermutung - an der integrierenden Wirkung der verbandlichen, normativen Institutionen. Trotz der Differenzen zwischen den einzelnen Institutionen auf der Ebene der konkreten arbeitsmarktpolitischen Ausgestaltung gibt es ein verbindendes Element, das eine gemeinsame Orientierung der Aktivitäten ermöglicht. Ansatzpunkte für diese Überlegung finden sich in den Leitlinien und Satzungen des Caritasverbandes, aber auch in der christlichen Soziallehre. Die Studie wird sich deshalb auch mit diesem gesellschaftlich integrierenden Element beschäftigen, das im Allgemeinen auch als „Passion“ bezeichnet wird, aber auch mit der politischen Sozialisations- und Sozialleistungsfunktion von Nonprofit-Organisationen erklärt werden kann.

¹³ vgl. zum Isomorphismus von sozialen Beschäftigungsbetrieben Bode/Evers/Schulz 2006a; Bode 2005

1.5 Methodisches Design der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit ist eine empirische Studie in einem spezifischen Politikfeld. Sie folgt einem induktiven Ansatz, d.h. die in der theoretischen Diskussion herausgearbeiteten Kriterien für die Bewertung der arbeitsmarktpolitischen Leistungen und der zentralen Institutionen für eine Begründung dieser Aktivitäten sollen durch die empirische Erhebung validiert werden. Valide sind theoretische Hypothesen erst, wenn sie signifikant im Rahmen einer empirischen Untersuchung bestätigt werden. Dieser Anspruch sollte mit zwei Ansätzen erfüllt werden. Zum einen wird ein Wohlfahrtsverband möglichst umfassend mit seinen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten betrachtet. Zum anderen diente ein Methodenmix zur Auswahl der bestmöglichen Methoden zur Beantwortung der einzelnen Fragestellungen.

Beispielhaft für die Untersuchung wurde der Deutsche Caritasverband ausgewählt. Die Beschränkung der empirischen Erhebung auf einen Verband hatte den Charme einer stärkeren Tiefenanalyse. Außerdem konnte auf vorliegende Erfahrungen aus einem anderen Forschungsprojekt aufgebaut werden. Notwendige Hintergrundinformationen über die Strukturen des Verbandes und als erfolgreich identifizierte arbeitsmarktpolitische Projekte und Einrichtungen konnten übernommen werden, so dass die so freien Kapazitäten für intensivere Gespräche genutzt werden konnten.

Abbildung 2: Erhebungsmethoden nach arbeitsmarktpolitischen Aktivitätsfeldern

Aktivitätsfeld \ Methodik	Caritas als Arbeitgeber	Caritas als Träger von Beschäftigungsmaßnahmen	Caritas als Interessensakteur
Dokumentenanalyse	Positionen und Leitbilder, Auswertung einer verbandsinternen Erhebung	Positionen und Leitbilder, Auswertung einer verbandsinternen Erhebung	Positionen und Leitbilder, Auswertung einer verbandsinternen Erhebung
Sekundärstatische Erhebung	Beschäftigtenstatistik 1990-1998; Nacherhebung Caritas-Statistik von 2004	Anzahl von Projekten und beschäftigten Arbeitslosen aus der Caritas-Statistik 1998, 2004	
Experten und teilstrukturierte Interviews	Gruppengespräch mit Verbandsfunktionären, Interviews in Einrichtungen*	Interviews mit einem DCV-Referenten, Geschäftsführern von OCVs und Leitern von Einrichtungen, Sozial- und Arbeitsämtern	Interviews mit Geschäftsführern von OCVs
Teilnehmende Beobachtung		Teilnahme an Konferenzen und Workshops	Mitarbeit in Arbeitsgruppe „Menschen ohne Arbeit“

Quelle: eigene Darstellung

* verwendetes Hintergrundmaterial aus Vorgängerprojekt Schmid/Schulz 2000

Die Erhebung umfasst insgesamt einen Zeitraum von 15 Jahren (1990 bis 2005), wobei dieser Zeitraum auch den sekundärstatischen Erhebungszeitraum einschließt. Die Beobachtung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten begann mit einer Praxisfeldstudie im Auftrag des Deutschen Caritasverbandes 1998 (vgl. Schmid/ Schulz 2000), setzte sich fort im Rahmen der Teilnahme an einer Arbeitsgruppe zur Fortschreibung der Strategie „Menschen ohne Arbeit“ (vgl. Lenninger/Schulz 2003), teilstrukturierten Interviews in ausgewählten Orts-Caritasverbänden, sowie einer Analyse vorhandener Stellungnahmen und Positionen und endete 2007 im Rahmen einer Aktualisierung der Datensätze und Hintergrundinformationen. Die folgende Übersicht gibt einen Überblick über die ausgewählten Methoden im Erhebungszeitraum.

Abbildung 3: Abfolge der Erhebungen im Untersuchungszeitraum

1998/99	sekundärstatistische Erhebung*	Dokumentenanalyse*	teilstrukturierte Interviews*	teilnehmende Beobachtungen*
2002	sekundärstatistische Erhebung	Dokumentenanalyse	teilstrukturierte Interviews	teilnehmende Beobachtung
2003	↓	↓	ergänzende Interviews	
2006			telefonische Nacherhebung	
2007	Aktualisierung der Caritas-Statistik			

Quelle: eigene Darstellung

* verwendetes Hintergrundmaterial aus Vorgängerprojekt Schmid/Schulz 2000

Im Folgenden werden die verwendeten sozialwissenschaftlichen Methoden näher beschrieben. Dabei wird zunächst auf das potenzielle Anwendungsgebiet der verwendeten Methoden hingewiesen. Daran schließt sich eine Beschreibung der empirischen Erhebung an.

1.5.1 Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse als Erhebungsmethode taucht als Bestandteil in der empirischen Forschung regelmäßig auf. Doch ist die qualitative, interpretative Dokumentenanalyse bislang kaum systematisch entwickelt. In vielen Fällen handelt es sich bei der Analyse von zur Verfügung gestellten Dokumenten um explorative Zusammenfassungen und Interpretationen. Eine Alternative stellt zwar die perspektivische Textanalyse dar (vgl. Bierschenk/Bierschenk 1995); sie ist aber zu stark quantitativ ausgerichtet und daher für die vorliegenden Fragestellungen unbrauchbar. Die Inhaltsanalyse ist eine weitere quantifizierende Methode. In der Hauptsache werden Texte aller Art einer Analyse unterzogen, wobei die Methode eine Mischform von Techniken zur Analyse und Datenerhebung darstellt. Als Vorteile für dieses Verfahren gelten die Vielfältigkeit des zur Verfügung stehenden Materials, sie ist ein nicht-reaktives Verfahren, d.h. Produzenten der Inhalte sind durch die Methode nicht direkt betroffen, und schließlich ist sie disziplinübergreifend (vgl. Schnell/Hill/Esser 1995: 372 f.).

Die vorliegende Studie nutzte die Inhaltsanalyse in Form der „Valenzanalyse“, d.h. Aussagen und Begriffe in schriftlichen Dokumenten wurden nach Angaben von Bewertungen (negativ, neutral, positiv) untersucht. Als Erhebungsinstrument diente die Dokumentenanalyse zudem zur Datengewinnung, zur Entwicklung und zum Stand der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Caritas. Daher wurde die Methode genutzt, um explorative Aussagen zu Beschäftigungsmaßnahmen, personalpolitischen Kriterien und interessenspolitischen Aktionen zu sammeln. Hierfür standen die folgenden Materialien zur Verfügung: a) Es wurden interne schriftliche Erhebungen zu den arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Aktivitäten des Verbandes ausgewertet. b) Stellungnahmen, Positionen und Leitlinien waren Grundlage für die weitere Datengewinnung. Eine Liste der verwendeten Erhebungen und Verbandsdokumente findet sich im Anhang. Schließlich wurden die Aussagen in den Dokumenten nach einzelnen Aktivitäten strukturiert und diese dann nach Bewertungen hin untersucht. Alle Dokumente wurden in Hinblick auf die drei arbeitsmarktpolitischen Aktivitätsbereiche durchgesehen. Die Texte dokumentieren Positionen und Meinungsbilder, aber auch grundlegende Werte und Wünsche von Funktionären der Zentrale des Caritasverbandes, aber auch der Orts-Caritasverbände. Die Aussagen wurden entsprechend den Fragestellungen der Untersuchung sortiert und aggregiert. Die Interpretation der so aufbereiteten Daten erlaubte Aussagen zum Umfang und zur Qualität einzelner Aktivitäten, aber vor allem auch zur Einschätzung und Überzeugung in Hinblick auf das arbeitsmarktpolitische Engagement.

1.5.2 Sekundärstatistische Auswertung

Die sekundärstatistische Analyse verfolgte das Ziel, diejenigen sozialen Dienstleistungen zu identifizieren, in denen Beschäftigungspotenziale für Langzeitarbeitslose realisiert worden sind. Hierfür war es notwendig, die Beschäftigungsentwicklung der sozialen Dienstleistungen im Allgemeinen, d.h. von allen Betrieben und Einrichtungen mit Angeboten sozialer Dienstleistungen, näher zu analysieren. Dabei wurden drei Merkmale miteinander verglichen:

- Struktur und Entwicklung der Beschäftigten
- verschiedene Angebote sozialer Dienstleistungen (z.B. Heime, Bildungsstätten, Gesundheitswesen etc.) und
- verschiedene Trägertypen sozialer Dienstleistungen (erwerbswirtschaftliche Dienstleister, staatliche Dienstleister, frei-gemeinnützige Dienstleister).

Die Ergebnisse dieser Analyse ermöglichten dann Aussagen darüber,

- in welchem Ausmaß Personen, die von Langzeitarbeitslosigkeit besonders gefährdet sind, in sozialen Dienstleistungen gegenüber anderen Personengruppen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung finden,
- in welchen spezifischen sozialen Dienstleistungen diese Personengruppen eher integriert wurden, sowie
- bei welchen Trägern sozialer Dienstleistungen diese Personengruppen eher eine Beschäftigung fanden.

Schließlich stellte ein Vergleich dieser Ergebnisse mit der Statistik des Deutschen Caritasverbandes fest, in welchen sozialen Dienstleistungen der Verband Langzeitarbeitslose stärker in die Einrichtungen des Verbandes integriert als andere Träger.

Die sekundärstatistische Analyse konzentrierte sich auf die Untersuchung des Bestandes und der Entwicklung der Beschäftigungsstruktur. Qualifikation und Alter standen als Strukturmerkmale im Mittelpunkt der Analyse:

Qualifikation: Als Indikatoren für gering qualifizierte Personen wurde auf der Angebotsseite die Zahl der unausgebildeten Personen genutzt. Unausgebildete Personen sind hier Arbeitnehmer, die keine Berufsausbildung haben, aber eine Schulausbildung besitzen. Für die Nachfrageseite standen Informationen über die Zahl der Personen, die einfache Tätigkeiten ausführen, zur Verfügung. Die Zahl der Arbeitnehmer, die einen Arbeitsplatz mit niedrigen fachlichen und sozialen Anforderungen besitzen, wird mit dem Indikator "gering qualifizierte Personen" zusammengefasst. Da die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten auf Angaben der Betriebe beruht und Abgrenzungen zwischen Arbeitsplätzen für qualifizierte und gering qualifizierte Arbeitnehmer Schwierigkeiten unterliegen, sind die Angaben Näherungswerte.

Alter: Als Indikator wurde hier die Zahl der Arbeitnehmer mit einem Alter von 55 bis 65 Jahren genutzt.

Aus bisherigen Veröffentlichungen ist bekannt, dass in den sozialen Dienstleistungen im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen überdurchschnittlich viele Frauen arbeiten. Außerdem wächst die Erwerbsneigung von Frauen kontinuierlich. Der Deutsche Caritasverband stellte bislang überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze für Frauen (z.B. Berufsrückkehrerinnen) zur Verfügung. Die sekundärstatistische Analyse widmet sich daher zwar auch der Frage, welche sozialen Dienstleistungen einen hohen zukunftsfähigen Bestand an Arbeitnehmerinnen haben, ein direkter Vergleich mit der Statistik des Verbandes ist aber aufgrund der Datenbasis nicht möglich.

Die sekundärstatistischen Informationen wurden vom Referat Statistik der Zentrale des DCV und der Bundesagentur für Arbeit (Landesarbeitsamt Hessen) zur Verfügung gestellt.¹⁴ Die Daten der

¹⁴ Ich möchte mich an dieser Stelle nochmals ausdrücklich bei Herrn Dr. Klems von der Regionaldirektion Hessen und bei Herrn Dr. Christoph Bangert sowie Frau Dr. Beatrix Vogt-Wuchter vom Referat Statistik des

Bundesagentur für Arbeit enthalten Informationen zum Bestand, zur Entwicklung und zur Struktur der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in ausgewählten sozialen Wirtschaftszweigen und Einrichtungstypen. Die Daten der Einrichtungsstatistik der Caritas geben einen Überblick über den Bestand und die Entwicklung der Beschäftigung in den Tätigkeitsfeldern der Caritas.

Aktuellere Daten zum Bestand der Beschäftigten in den sozialen Dienstleistungen, die eine Differenzierung zwischen erwerbswirtschaftlichen, staatlichen und frei-gemeinnützigen Trägern ermöglichen, sind nach der neuen Beschäftigtensystematik der Bundesagentur für Arbeit nicht mehr verfügbar.

Die Daten beruhen auf folgenden regionalen Begrenzungen, Jahren und Klassifikationen:

Abbildung 4: Vergleich der Datenquellen

Datenquelle	Deutscher Caritasverband	Bundesagentur für Arbeit
Jahre	1990 bis 1998, 2004/2005	1990 bis 1998
Region	West- und Ostdeutschland	West- und Ostdeutschland
Klassifikation	caritasintern, teilweise nach WS 73 ¹⁵ und nach Fachbereichen systematisiert	WS 73 ¹⁴
Strukturmerkmale	Qualifikation, Geschlecht	Qualifikation, Alter, Geschlecht

Quelle: eigene Darstellung

1.5.3 Qualitative Fallstudien

Die wichtigste Erhebungsmethode war in dieser Studie die Befragung, die als Standardinstrument der empirischen Sozialforschung gilt. Hierbei kam die mündliche Befragung (Interview) zur Anwendung. Da wechselseitige Wahrnehmungen im Rahmen der Befragung bei der persönlichen Anwesenheit des Interviewers gegeben sind, wurde eine Methode gewählt, die dennoch valide Ergebnisse erreichbar machte. „Teilstrukturierte Interviews“ bereiten das Gespräch mit Hilfe von vorbereiteten Fragen vor. Die Abfolge der Fragen wurde in der Gesprächssituation variiert, es wurden aber die Frageformulierungen beibehalten („Leitfadengespräch“), sodass eine vergleichbare Interviewsituation erzielt werden konnte. Die Fragen konnten also nicht von den Befragten unterschiedlich interpretiert werden.

Das Leitfadengespräch kam zur Anwendung, da es sich bei der Erhebung vorwiegend um eine explorative Untersuchung handelte, es sich um eine kleine Gruppe von Experten handelte (Ortsverbandsfunktionär, Leiter einer Einrichtung, leitender Mitarbeiter eines Sozial- oder Arbeitsamtes) und die Daten Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse und der sekundärstatistischen Analyse ergänzen und validieren sollten. Die Methode der Fallstudie wurde gewählt, da sie als geeignete sozialwissenschaftliche Erhebungsmethode zur Rekonstruktion von Strukturen und Prozessen auf der Ebene von Individuen und Organisationen angesehen wird.

Die Interviews wurden mit einem Vertreter des Deutschen Caritasverbandes und im Rahmen von vier Fallstudien bei Orts-Caritasverbänden (qualitative Interviews mit den arbeitsmarktpolitisch involvierten Entscheidungs- und Handlungsträgern auf unterschiedlichen Verantwortungsebenen des Mitgliedsverbandes) durchgeführt und sollen dazu dienen, arbeitsmarktpolitische Aktivitäten zu rekonstruieren, sowie diejenigen Institutionen zu identifizieren, die diese Aktivitäten mit beeinflussen. Es wurden jeweils zwei west- und zwei ostdeutsche Orts-Caritasverbände besucht.

DCV für die Unterstützung bedanken. Ohne ihre Hilfe hätte ich die sekundärstatistische Analyse nicht durchführen können.

¹⁵ vgl. *Bundesanstalt für Arbeit 1990 (Hrsg.): Verzeichnis der Wirtschaftszweige für die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit. Systematisches und alphabetisches Verzeichnis der Betriebs- u.Ä. Benennungen. In Anlehnung an die Systematik der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes, Stand 1970, unveränderter Nachdruck der Ausgabe 1973, WS 73/BA, Nürnberg.*

Insgesamt wurden qualitative Informationen aus vier Fallstudien in sozialen Einrichtungen für die Analyse der Caritas als Arbeitgeber ausgewertet. Für die Analyse dieser Arbeitgeberaktivitäten der Caritas wurden vier Fallstudien aus dem Vorgängerprojekt vertieft ausgewertet. Weitere vier Fallstudien wurden in Orts-Caritasverbänden und deren Beschäftigungsbetrieben in Hinblick auf deren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie interessenpolitischen Tätigkeiten durchgeführt. Zusätzlich wurden jeweils Vertreter des Sozial- oder Arbeitsamtes interviewt, je nachdem wo die Zusammenarbeit am stärksten ausgeprägt war. Im Rahmen dieser Fallstudien (vgl. Ragin/Becker1992) wurden daher immer drei ggf. vier Interviews durchgeführt. Die jeweiligen Leitfäden finden sich im Anhang.

1.5.4 Teilnehmende Beobachtung

Die Beobachtung gilt als eine der ursprünglichsten Datenerhebungstechniken; man muss allerdings die alltägliche „naive“ Beobachtung von der wissenschaftlichen Beobachtung deutlich unterscheiden. Sie ist dann systematisch, wenn sie einem bestimmten Forschungszweck dient, systematisch geplant und nicht zufällig ist, systematisch aufgezeichnet und einem allgemeinen Urteil unterzogen wird, d.h. keine Sammlung von Merkwürdigkeiten darstellt, sowie deren Gültigkeit und Genauigkeit wiederholten Prüfungen und Kontrollen unterworfen ist (vgl. Schnell/Hill/Esser 1995: 356). Während der Untersuchung kamen zwei Beobachtungstypen zur Anwendung:

Die eher unstrukturierte, nicht-teilnehmende Beobachtung im Rahmen von Tagungen des Caritasverbandes, an denen nicht als Interaktionspartner teilgenommen wurde. Diese Form gilt als „nicht-wissenschaftliche Alltagsbeobachtung“. Die Erkenntnisse aus diesen Beobachtungen flossen aber in die Interpretation der vorhandenen empirischen Daten als Hintergrundinformationen mit ein.

Die strukturierte, teilnehmende Beobachtung im Rahmen der Expertengruppe zur Aktualisierung der Position „Menschen ohne Arbeit“, an der als Interaktionspartner teilgenommen und deren Verlauf protokolliert und ausgewertet wurde. Nur diese Methode gilt als anerkanntes Beobachtungsverfahren der empirischen Sozialforschung.

Dieser zweite Beobachtungstyp wurde nicht zur explorativen Datengewinnung genutzt, sondern zielte auf die Beantwortung von Fragen in Hinblick auf Einschätzungen zur Arbeitsmarktlage Langzeitarbeitsloser, die Bedeutung dieser Personengruppe für die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Caritas, die Positionierung eigener Aktivitäten gegenüber anderen Beschäftigungsträgern und der staatlichen Arbeitsmarktpolitik, die Bedeutung atypischer Beschäftigungsverhältnisse und personalpolitischer Entscheidungen und schließlich die Rolle der Caritas als zivilgesellschaftlicher Interessensakteur.

1.6 Vorgehensweise

Im Folgenden wird ein Überblick über den Aufbau der vorliegenden Studie gegeben, sodass sich der Leser ein Bild über den Verlauf der Bearbeitung der aufgeworfenen Fragestellungen machen kann.

Im **ersten Teil** „Arbeitsmarktpolitik in Wohlfahrtsverbänden - theoretische Begründung und empirischer Forschungsstand“ wird das Untersuchungskonzept entwickelt und der bisherige Forschungsstand aufgearbeitet. Er gliedert sich in zwei Kapitel:

Das *erste Kapitel* fragt, was eine „gute Politik“ ausmacht. Es wird gezeigt, dass gemeinschaftliche Organisationen besondere Potenziale zur Lösung gesellschaftlicher Probleme besitzen können. Hierfür nutzen diese Organisationen die Fähigkeit durch ehrenamtliches Engagement und gemeinnützige Initiativen, Menschen Chancen zur sozialen und ökonomischen Partizipation zu ermöglichen. Außerdem zeichnen sich Nonprofit-Organisationen durch eine spezifische Verknüpfung marktlicher, staatlicher und gemeinschaftlicher Strukturelemente aus, die in der Gesellschaft entdifferenzierend wirkt. Diese hybriden Organisationen können in den einzelnen Politikbereichen dieses Potenzial nutzen - auch für die Integration von Langzeitarbeitslosen. Dabei

fällt auf, dass diese Organisationen durch spezifische Spannungsfelder zwischen marktlichen, staatlichen und gemeinschaftlichen Strukturelementen geprägt sind. Danach werden mit Hilfe der bestehenden Theorien zur Entstehung und Begründung von Nonprofit-Organisationen theoretische Argumente für diese Spannungsfelder herausgearbeitet. Die Zusammenführung der Befunde aus der Analyse der Theorien über Nonprofit-Organisationen führen in ein Erklärungsmodell für die Bedeutung von Spannungen zwischen marktlichen, staatlichen und gemeinschaftlichen Strukturelementen in hybriden Organisationen. Es werden Spannungen in den Zielen, Ressourcen, Kulturen und der formalen Organisationsstruktur identifiziert. Diese Spannungen können aber nicht nur theoretisch entwickelt werden, sondern sie finden sich auch in den Wohlfahrtsorganisationen. Die Aufarbeitung der Entwicklung der Strukturen und Tätigkeiten von Wohlfahrtsverbänden seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts zeigt, dass sich die Organisationen immer wieder neuen Rahmenbedingungen anpassen mussten. Einmal etablierte marktliche, staatliche oder gemeinschaftliche Strukturen werden aber nicht vollständig abgeschafft, sondern existieren parallel weiter. Im Laufe der Zeit führt diese hybride Struktur der Wohlfahrtsverbände zu Spannungen zwischen den bestehenden Strukturelementen. Diese Spannungen zeigen sich auch in Organisationen, die sich mit der Arbeitsmarktförderung von Langzeitarbeitslosen beschäftigen. Organisationen als Arbeitgeber, arbeitsmarktpolitischer Maßnahmenträger sowie interessenspolitischer Akteur müssen sich also als Hybride mit diesen Spannungen auseinandersetzen. Mit diesen Ausführungen wird auch zum zweiten Kapitel übergeleitet, das den Forschungsstand zur Arbeitsmarktförderung von Langzeitarbeitslosen aufarbeitet.

Das *zweite Kapitel* führt in die arbeitsmarktpolitische Diskussion ein. Es begründet die Notwendigkeit einer Fokussierung auf die Personengruppe der Langzeitarbeitslosen in empirischer und politikwissenschaftlicher Sicht, d.h. es wird die Evidenz eines gesellschaftlichen Problems herausgestellt, indem Ausmaß, Entwicklung und Probleme von Langzeitarbeitslosigkeit sowie Probleme der aktuellen staatlichen Arbeitsmarktpolitik aufgezeigt werden. Arbeitsmarktpolitische Förderung von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Problemlagen bedeutet - so das Fazit dieses Kapitels - eine stärkere Orientierung auf eine zielgruppenorientierte Förderung von Langzeitarbeitslosen in der Arbeitsmarktpolitik, eine zielgruppenorientierte Personalpolitik in Betrieben und Einrichtungen auf dem ersten Arbeitsmarkt, eine entsprechende Interessenpolitik zivilgesellschaftlicher Akteure sowie die Verknüpfung personalpolitischer, aktiver und sozialer Maßnahmen.

Der **zweite Teil** umfasst die Darstellung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Deutschen Caritasverbandes und ausgewählter Orts-Caritasverbände. In den einzelnen Kapiteln werden die empirischen Daten aus der Erhebung der Caritas als Arbeitgeber, als Beschäftigungsträger und Interessensakteur vorgestellt und analysiert. Außerdem wird der Deutsche Caritasverband mit seinen Strukturen näher vorgestellt, die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten auf der Basis von Argumenten der katholischen Soziallehre begründet sowie die bisherige Entwicklung des arbeitsmarktpolitischen Engagements der Caritas dargestellt. Die Ergebnisse der empirischen Befunde weisen darauf hin, dass es in der Caritas geeignete Ansätze zur Integration von Langzeitarbeitslosen gibt. Allerdings konnten bei allen Aktivitätsbereichen auch Begrenzungen bzw. nicht ausgeschöpfte Kapazitäten beobachtet werden, die auf Widersprüche in der Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik des Verbandes hinweisen.

Der **dritte Teil** dient der Identifizierung dieser Widersprüche, wobei davon ausgegangen wird, dass bestimmte Institutionen förderlich oder hemmend auf bestimmte arbeitsmarktpolitische Aktivitäten des Verbandes einwirken. Es werden Potenziale der Caritas als hybride Organisation im Politikfeld der Arbeitsmarktförderung aufgezeigt, aber auch Aspekte benannt, die auf ein Versagen des Wohlfahrtsverbandes in der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose hinweisen. Dieses Scheitern der hybriden Struktur der Caritas („hybrid failure“) wird darauf zurückgeführt, dass Organisationen zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft diese verschiedenen Strukturen nicht immer aufeinander abstimmen können, sondern auch zur Vermeidung oder Abschwächung

einzelner Elemente meist zugunsten marktlicher Elemente und Herausforderungen neigen. Handlungsvorschläge zum Umgang mit diesen Spannungen und Überlegungen über Forschungsdefizite schließen diesen Teil ab.

1.7 Zusammenfassung der Argumentation

Damit die Argumente der vorliegenden Studie besser nachvollziehbar sind, werden sie vorab zusammenfassend dargestellt. Die zentrale Antwort auf die Fragestellungen der Untersuchung ist, dass hybride Organisationen Spannungen zwischen den bestehenden marktlichen, hierarchischen und gemeinschaftlichen Strukturen und Elementen bewältigen müssen. Nonprofit-Organisationen verknüpfen aufgrund multipler Ziele, Ressourcenzugänge, Organisationskulturen und der erreichbarer Wirkungen ihrer Tätigkeiten unterschiedliche Teilsysteme und wirken dadurch gesellschaftlich entdifferenzierend. Eine vollständige Vereinbarkeit zwischen den verschiedenen Strukturen ist aber nur ein idealtypischer Fall. Wahrscheinlicher sind eher drei Tendenzen:

- Verdrängung der hybriden Organisationsstruktur: Die Akteure verdrängen die strukturelle Besonderheit ihrer Organisation und fokussieren sich in der Arbeit ausschließlich auf eine Handlungsrationaleität.
- Temporäre Verstärkung einzelner Elemente: Die Akteure wählen je nach Situation entweder ad-hoc (muddling-through) oder strategisch geplant einzelne Elemente bewusst aus, verstärken diese und mindern damit die Bedeutung anderer Handlungsrationaleitäten.
- Kombinierte Nutzung der hybriden Organisationsstruktur: Die Akteure nutzen die marktlichen, hierarchischen und gemeinschaftlichen Strukturelemente innerhalb der Organisation (punktuell) möglichst gleichzeitig. Dabei werden diejenigen Elemente miteinander kombiniert, die auch passend zueinander sind.

Die punktuelle Kombination verschiedener Strukturen in einer hybriden Organisation - abhängig vom Zeitpunkt und bestehenden Anforderungen - ermöglicht eher einen Erfolg der Organisation, welcher in dieser Studie an dem Kriterium der Entdifferenzierungskompetenz bzw. der Kombination multipler Ziele, Ressourcen, Kulturen und operativen Leistungen bewertet wird.

Am Beispiel der Förderung von Langzeitarbeitslosen werden drei Aktivitätsbereiche der Caritas näher untersucht: Die Rolle der Caritas als Arbeitgeber für Langzeitarbeitslose in den eigenen sozialen Einrichtungen, die Caritas als Träger von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die die Caritas als interessenpolitischer Akteur. In allen diesen Bereichen verknüpft der Wohlfahrtsverband marktliche, hierarchische und gemeinschaftliche Werte, Ziele, Ressourcen und Kulturen. Allerdings kann die Caritas diese hybride Struktur nicht vollständig nutzen, da häufig Spannungen zwischen den verschiedenen Elementen auftreten. Der Wohlfahrtsverband tendiert als Reaktion auf diese Spannungen zur Verstärkung bzw. Abschwächung einzelner Elemente; meist dominieren marktliche Prinzipien. Dies reduziert die Fähigkeit der Organisation, verschiedene Funktionen miteinander zu verknüpfen, d.h. Beschäftigungsbetriebe werden stärker an staatliche Arbeitsmarktpolitik angebunden und soziale Einrichtungen werden erwerbswirtschaftlicher geführt. Währenddessen werden zivilgesellschaftliche Ziele verdrängt und Ressourcen können nicht mehr genutzt werden. Interne Spannungsfelder sind demnach eine Folge von schwer zu kombinierenden Zielen, Ressourcen, Kulturen und Leistungen hybrider Organisationen. Die Studie zeigt den Umgang mit diesen Spannungsfeldern am Beispiel der Caritas auf und bietet mit einem Diversity Ansatz eine Option, wie Organisationen mit der hybriden Organisationsstruktur und deren Folgen umgehen können.

Teil 1: Arbeitsmarktpolitik in Wohlfahrtsverbänden - theoretische Begründung und empirischer Forschungsstand

2 Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft

Ausgangspunkt der Überlegungen war einleitend, dass sich die Caritas zunehmend arbeitsmarktpolitisch engagiert. Es wurde die These aufgestellt, dass die durch den Wohlfahrtsverband erbrachten Leistungen als Arbeitgeber, Beschäftigungsträger und Interessensakteur für Langzeitarbeitslose nicht den erhofften Erwartungen standhalten. Für diesen Befund sprechen Spannungen zwischen verschiedenen Institutionen des Verbandes, die sich aus einer Ausdifferenzierung dieser Strukturen in Hinblick auf Aktivitäten nahe der staatlichen, der marktlichen und der gemeinschaftlichen Sphäre ergeben. Wohlfahrtsverbände sind daher entgegen dem allgemeinen öffentlichen Bild keine einheitlich funktionierenden Konzerne, die sich ausschließlich als Teil staatlicher Sozial- und Gesundheitspolitik durch Krankenhäuser, Pflegeheime oder Kinderheime finanzieren. Die Organisationen bestehen eher aus einem dichten Netz mit marktlichen, zivilgesellschaftlichen und staatlichen Elementen, und in vielen Fällen finden sich diese Elemente innerhalb eines Krankenhauses, Heimes, Arbeitslosenprojektes oder Beratungszentrums wieder. Wohlfahrtsverbände ähneln damit den hybriden Organisationen, die als „soziale Unternehmen“ (vgl. Borzaga/Defourny 2001; Evers/Laville 2004; Evers/Rauch/Sitz 2002) bezeichnet werden können. Die Integration der multiplen Bestandteile kann die Organisation aber auch vor große Schwierigkeiten stellen (vgl. Evers/Rauch/Stitz 2002: 244).

Dieses Kapitel erarbeitet das analytische Grundgerüst für die spätere Interpretation der empirischen Erhebung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Caritas. Dazu wird zunächst die grundlegende erklärende Hypothese, dass die Erfolge und das Scheitern des arbeitsmarktpolitischen Engagements dieses Wohlfahrtsverbandes durch ein Spannungsverhältnis der internen Strukturen der hybriden Nonprofit-Organisation hervorgerufen werden, vorgestellt. Außerdem wurde eine Synopse bisheriger NPO-Theorien erstellt, um die These interner Spannungsfelder zunächst theoretisch zu validieren. Die historische Analyse der Entwicklung der Wohlfahrtsverbände zeigt dann die Wurzeln für die Entstehung der unterschiedlichen Institutionen auf.

2.1 Die Heterogenität der Strukturmerkmale bürgerschaftlicher Organisationen

Im Folgenden wird das Grundgerüst für die These, dass hybride Nonprofit-Organisationen durch sich konfligierende Strukturmerkmale auszeichnen, entwickelt. Dabei ist es unabdingbar, dass einige der späteren, detaillierten Ausführungen an dieser Stelle schon angesprochen werden. Dieses Eingangskapitel soll aber dazu dienen, die verschiedenen Diskussionsstränge zusammenhängend darzustellen, bevor auf die einzelnen Argumente genauer eingegangen wird. Als erstes wird begründet, was eine „gute Politik“ ist, warum dazu bürgerschaftliches Engagement benötigt wird und in welchen Organisationen diese Politik am ehesten stattfinden sollte. „Gute Politik“ ist demzufolge eine bürgerliche, und sie fördert diejenigen Institutionen, die sich diese Aufgabe zu ihrer „Passion“ (Walzer 2005) machen. Nonprofit-Organisationen werden demnach in der Politik und vom Staat zur bürgerschaftlichen Erziehung und zur Gleichbehandlung der Menschen als Bürger durch den Staat benötigt. Dies ist die zunächst abstrakte Antwort auf die Frage, warum Nonprofit-Organisationen existieren und an politischen Aktivitäten partizipieren. Danach wird erklärt, warum Staat und bürgerschaftliche Institutionen zusammenarbeiten müssen. Nur eine Koordination bürgerschaftlicher Aktivitäten mit staatlicher Politik kann organisatorische Ineffizienzen und Pathologien von Nonprofit-Organisationen verringern und deren positive Effekte

wie die Generierung sozialen Kapitals verstärken. Aus der Zusammenarbeit beider Organisationen und der „Differenzierungskompensationskompetenz“ (Münkler 2002) bürgerschaftlicher Organisationen ergibt sich dann, dass Nonprofit-Organisationen als Hybride verstanden werden, die intern Institutionen verschiedener gesellschaftlicher Sphären ausbilden. Diese Strukturmerkmale des Marktes, des Staates und der Gemeinschaft harmonisieren allerdings nicht, sondern müssen durch die Nonprofit-Organisation gegeneinander ausbalanciert werden. Ein erstes empirisches Indiz für diese Überlegung liefert die Arbeit von Evers, Rauch und Sitz (2002), die verschiedene soziale Unternehmen in den Bereichen Alterspflege, Schulen und Kultur anhand ihrer hybriden Strukturmerkmale untersucht haben und auch auf Heterogenitäten zwischen diesen Institutionen gestoßen sind. Die weiteren historischen, theoretischen und empirischen Darlegungen werden diese Institutionen und vor allem ihr Spannungsverhältnis zueinander näher beleuchten.

2.1.1 Was macht eine „gute Politik“ aus?

Man kann den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung kurz und zunächst plakativ mit einer Frage auf den Punkt bringen: Was ist das gute einer Arbeitsmarktpolitik von und durch Nonprofit-Organisationen, vor allem eines Wohlfahrtsverbandes? Eine erste und einfache Antwort könnte sein: Arbeitsmarktpolitik ist gut, wenn durch die Aktivitäten der Organisationen diejenigen gefördert werden, die arbeitslos sind bzw. eine Arbeit suchen und dadurch mit vielfältigen persönlichen, sozialen, gesundheitlichen und finanziellen Problemen zu kämpfen haben.¹⁶ Damit wird klar, dass hier Politik verstanden wird als öffentliche Aktivitäten, d.h. Praktiken einerseits staatlicher und andererseits frei-gemeinnütziger Organisationen sowie gemeinsamer Aktivitäten. Gute Politik - und hier diejenige im Bereich der Arbeitsförderung - sind also diejenigen öffentlichen Aktivitäten, die den betroffenen Menschen in den Mittelpunkt der Aktivitäten rücken. Der Umgang mit Arbeitslosen hat damit auch etwas Gesellschaftspolitisches. Nicht selten wird davon gesprochen, dass die zu große Anzahl und die zu lange Dauer von Arbeitslosigkeit den sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhalt in einer Gesellschaft gefährden. Doch wie muss diese Förderung auf dieser eher gesellschaftlichen Ebene gestaltet sein, wenn sie als politisch gut charakterisiert werden soll?

Dolf Sternberger sieht im politisch Guten dasjenige, „welches den Menschen möglich und welches den Menschen zuträglich ist“ (Sternberger 1994: 49 f.). Möglich aber vor allem auch in humanistischer Sicht für die Menschen zuträglich sind die „Aufhebung der Konflikte, die Abschaffung des Streites zwischen Mächten, Interessen und Doktrinen, die Befreiung vom ‚gesellschaftlichen Antagonismus‘, der absolute Friede“ (ebd.: 50), also das wahrhafte Eschaton. Allerdings, so gesteht Sternberger ein, ist dies dem Menschen nicht möglich, da dies nicht der „Conditio Humana“, der „Lage und Beschaffenheit der Menschen“, entspricht. Politik will und kann eine Gleichheit der Menschen bzw. eine Schöpfungsgleichheit nicht anerkennen, da sie die Guten und die Bösen auseinanderhalten will. „Einzig die Politologik ist imstande, unsere philosophische Voraussetzung zu akzeptieren, indem sie nämlich die Menschen in Bürger zu verwandeln vermag oder als Bürger aufzufassen verlangt und das heißt als Gleiche“ (ebd.: 50). Nur bürgerliche Politik ist den Menschen zuträglich und möglich; und somit auch eine gute Politik.

Gute Politik muss zudem gerecht sein, d.h. der Vorteil einer Gruppe von Menschen darf nicht durch einen Nachteil einzelner zustande kommen. Die Art, wie die wichtigsten gesellschaftlichen Institutionen Grundrechte und -pflichten und die Früchte der gesellschaftlichen Zusammenarbeit verteilen, ist der wichtigste Gegenstand John Rawls' Theorie der Gerechtigkeit (1975). Rawls sieht zwar, dass Unterschiede zwischen den Menschen in Hinblick auf sozialen und wirtschaftlichen Status bestehen können. Doch liegen diese Unterschiede nicht darin begründet, dass eine dieser Gruppen Nachteile hat oder ungerecht behandelt wird. Rawls beschäftigt sich aber nicht nur damit, wie die Institutionen Grundrechte und -pflichten verteilen, sondern er geht auch auf die

¹⁶ Ich differenziere an dieser Stelle nicht zwischen Arbeit als Erwerbsarbeit und anderen gesellschaftlich weniger anerkannten Formen von Arbeit, wie Ehrenarbeit, Familienarbeit u.a.

Institutionen und deren Gestaltung ein. Politik schafft demnach Institutionen, die Gleichheitsregeln gewährleisten. Diese Institutionen müssen allerdings regelmäßig überprüft und angepasst werden. Gute Politik fördert hierzu u.a. mit öffentlichen Mitteln die freie öffentliche Diskussion über diese Institutionen. Gleichzeitig stellt sie durch die Garantie politischer Freiheiten eine politische Mündigkeit beim Bürger her und erzieht dadurch beim Bürger politisches Denken und politisches Verantwortungsbewusstsein. Gute Politik ist zwar, um größtmögliche Freiheiten zu sichern, eine Gesetzesherrschaft, sie fördert und erzieht aber auch Bürger, auf institutionell festgelegte Rechte und Pflichten zu achten, damit Gerechtigkeit garantiert wird. Damit sieht auch die Gerechtigkeitstheorie eine Notwendigkeit darin, bürgerliche Politik zu ermöglichen bzw. durch staatliche Regelungen bürgerschaftliche Verantwortung zu fördern, damit die gesellschaftlichen Institutionen den Gleichheitsgrundsatz realisieren können.

2.1.2 Bürgerschaftliches Engagement als Grundbedingung für eine „gute Politik“

„Gute Politik“ gelingt mit und durch bürgerschaftliches Engagement. Eine Konsequenz aus dieser Notwendigkeit ist, dass das politologische System die Fähigkeit besitzt, „andersgeartete Kräfte unter gewissen Voraussetzungen in sich einzubürgern“ (Sternberger 1994: 50). Sternberger sieht nun in den politischen Parteien diejenige Kraft, die die Menschen in den Verfassungsstaat einbürgern. Dabei ist es nur dem Staat möglich, diejenigen Kräfte zu fördern, denen eine Verbürgerlichung der Menschen gelingen kann. „Nur wenn er sich seines eigenen Wesens bewusst ist, können solche Einbürgerungen glücken. Es ist aber allein ihm eigentümlich, dass sie überhaupt möglich sind. Ein reziprokes Verhältnis zu den anderen Systemen gibt es in diesem Punkt nicht.“ (ebd.: 51)

Gute Politik spricht Menschen als Bürger an. Dazu fördert der Verfassungsstaat genau diejenigen Institutionen, die eine Verbürgerlichung von Menschen erzielen können. Sternberger begrenzt diese Fähigkeit auf politische Parteien. Demgegenüber geht Münkler (2002a, 2002b, 2002c, 2002d) einen Schritt weiter, indem er der Bürger- bzw. Zivilgesellschaft diese Funktionalität zuschreibt. „Der privilegierte Ort bürgerschaftlicher Erziehung ist das bürgerschaftliche Engagement“ (Münkler 2002d: 8). Aktive oder kompetente Bürger kennen den Wert politischer Partizipation und gesellschaftlicher Solidarität, aber auch die negativen Folgen der Verweigerung dieser Beteiligung. Daher müssen diese Eigenschaften erzogen werden. Bürgerschaftliches Engagement sozialisiert Bürger, die ansonsten nur auf bloße Stimmbürger reduziert sind. Sie stärkt deren Gemeinsinn und gesellschaftliche Solidarität, womit die Institutionen bürgerschaftlichen Engagements Generatoren von Gemeinwohlorientierung und Gemeinsinn werden (vgl. Münkler 2002d: 11).

„Gute Politik“ (Münkler 1996) braucht daher den „guten Bürger“. Die Sozialisation der Menschen, sich für gemeinschaftlich zuträgliche und zumutbare Ziele einzusetzen, gelingt nur mittels Institutionen bürgerschaftlichen Engagements. Diese sind damit die intermediäre Schnittstelle zwischen Politik und Bürger, mit der die Verbürgerlichung der Menschen gelingen kann. Bürgerschaftliche Institutionen haben damit zwei Funktionen: Sie haben eine *Sozialisationsfunktion*, indem sie Verantwortung für den Bestand des Verfassungsstaates und seinen Institutionen übernehmen; sie kennen und leben aber auch die Notwendigkeit der Selbstregierung und gesellschaftlichen Partizipation durch ihre *Gemeinwohlfunktion*.¹⁷ Nonprofit-Organisationen sind die Gefäße dieses bürgerschaftlichen Engagements. Vereine und Verbände organisieren gemeinwohlorientiertes Engagement, Partizipation und gesellschaftliche Solidarität. An der Schnittstelle zwischen Politik und Bürger werden durch Nonprofit-Organisationen gemeinschaftliche Interessen realisiert, das Engagement organisiert, rechtliche Regelungen erfahrbar und praktikierbar gemacht und somit letztlich die politischen Institutionen bewahrt und gestärkt. Intermediäre Nonprofit-Organisationen sind somit Generatoren für eine „gute Politik“,

¹⁷ Für Münkler (2002d) ist die Gemeinwohlfunktion langfristig wichtiger als die Steuerungsfrage.

da sie das politisch Zuträgliche und Zumutbare durch die Erziehung von Bürgern und deren Engagement organisieren.

2.1.3 Bürgerschaftliches Engagement im Kontext staatlicher Politik

Zwischen Nonprofit-Organisationen und staatlichen Institutionen ist zur Realisierung einer „guten Politik“ ein gewisses Maß an Zusammenarbeit notwendig. Diese „Partnerschaft“ wird in den bisherigen politikwissenschaftlichen Studien unterschiedlich begründet.¹⁸ Es gibt die eher pessimistischen Ansätze, die aufgrund negativer Funktionalitäten von Nonprofit-Organisationen eine Kooperation als wichtig erachten. Andererseits stellen optimistischere Ansätze die Bedeutung der Kooperation zur Generierung sozialen Kapitals heraus.

Für Münkler ist die gemeinsame Erstellung von Diensten durch Nonprofit-Organisationen und Staat bzw. Markt unerlässlich, da nur hierdurch die zyklischen Schwankungen zwischen Privatnutzen und Gemeinwohl bei den Vereinen, Initiativen und Verbänden abgeflacht werden können, die durch den Einfluss privater Interessen entstehen und denen gegenüber der Staat und der Markt relativ resistent sind (vgl. Münkler 2002d). Münkler sieht die Notwendigkeit einer Kopplung der Ziele von Nonprofit- und staatlichen Organisationen angesichts struktureller Nachteile bei gemeinnützigen und freiwilligen Organisationen, wie ihrer fragilen soziomoralischen Ressourcen, ihrer thematischen Singularität, ihrem One-Issue-Movement, ihren partikularen Tendenzen und ihrer gewissen Nimby-Haltung (Gleichgültigkeit gegenüber ihrem Umfeld).

Ähnlich argumentierte Salamon (1996: 90 ff.). Er identifizierte vier Merkmale des Scheiterns von Nonprofit-Organisationen: ihre mangelnde Fähigkeit zur bedarfsgerechten Mobilisierung von Ressourcen, ihre eigensinnige und teilweise spontane Setzung von Schwerpunkten der Hilfeleistung, ihre Abhängigkeit von Spendern und Förderern sowie andererseits den Klienten von "helfenden Organisationen" sowie ihre fachlichen Defizite insbesondere bei Ehrenamtlichen sowie die Diskontinuität des freiwilligen Engagements. Der Staat kann diese Schwächen durch entsprechende Hilfen mildern, indem er ausreichende Ressourcen zur Verfügung stellt, Prioritäten bei der Mittelnutzung auf Basis demokratischer Entscheidungen setzt sowie Rechtsansprüche auf Hilfen sichert und Qualitätsstandards setzt und sie kontrolliert (vgl. Salamon 1996: 94).

Optimistischere Überlegungen, die aber in den Kooperationserfordernissen zwischen Nonprofit-Organisationen und Staat eine ähnliche Folge sehen, bieten Putnam und Evers. Putnam bezeichnete soziale Netzwerke als eine wichtige Voraussetzung, um Konflikte zu lösen und Armut begegnen zu können (vgl. Putnam 2001). Dichte soziale Interaktionen können demnach zu robusten Normen beitragen und bei der Lösung von Problemen helfen. Insbesondere Brücken bildende Gruppen - Bridging Capital - bieten positive Effekte, weil sie unterschiedliche Menschen zusammenbringen. Einen Einflussfaktor auf das Entstehen und Wirken von Sozialkapital sieht Putnam im Staat, d.h. in staatlichen Institutionen und den von ihnen durchgeführten Politiken. Der Staat kann mit Steuererleichterungen die Bildung von Nonprofit-Organisationen erleichtern, durch ein breites Bildungsangebot Voraussetzungen für ehrenamtliches Engagement fördern und selbst Nonprofit-Organisationen bilden, die öffentliche Politik durchführen. Die Ziele und Tätigkeit der Organisationen stehen demnach schon bei Putnam in einem engen Zusammenhang mit einem bestimmten staatlichen Engagement.

Evers sieht Nonprofit-Organisationen als intermediäre Organisationen zwischen Staat, Markt und Gemeinschaft (vgl. Evers u.a. 2000; Evers 2001; Evers/Rauch/Stitz 2002). Die Beziehungen zu diesen Sphären realisieren sich über die Nutzung und Mobilisierung von sozialem Kapital. Das

¹⁸ Einen eher ökonomischen Anhaltspunkt für diese These liefert die Interdependenz-Theorie, die die Existenz von Nonprofit-Organisationen mit einem spezifischen partnerschaftlichen Abhängigkeitsverhältnis dieser Organisationen mit dem Staat erklärt. Der Staat wird dabei von sozialen, kulturellen und anderen Aufgaben entlastet, da er nicht allen Teilproblemen und Personengruppen gerecht werden kann. Nonprofit-Organisationen entwickeln innovative Lösungen, vertreten spezifische Anliegen bzw. Minderheiteninteressen, bieten fachspezifische Expertise und erbringen Eigenleistungen, die der Staat in Anspruch nimmt (vgl. Kramer 1981).

Wirken der Organisationen ist bestimmt von Vertrauensbildung, Vernetzung vor Ort, freiwilliger Mitarbeit und anderen Formen von Sozialkapital. Allerdings besteht immer ein Druck zur Verbetrieblichung oder der Assimilation an staatliche Vorgaben. Fünf Elemente sind für Evers zentral für die Fähigkeit von Nonprofit-Organisationen, Sozialkapital zu akkumulieren: die Fähigkeit zur Beteiligung an informellen und formellen Netzwerke, die Entwicklung und das Vertreten gemeinschaftlicher Werte und Normen, die Fähigkeit zur Nutzung freiwilligen Engagements und das Einwerben von Spenden.

Die Interaktion zwischen Staat und Nonprofit-Organisationen, um bestimmte politische Ziele zu realisieren, ist demnach wichtig nicht nur um Pathologien bürgerschaftlichen Engagements auszugleichen, sondern auch für die erfolgreiche Akkumulation von Sozialkapital als eine Grundbedingung für erfolgreiche Aktivitäten der Organisationen. Eine alleinige Zuschreibung der Erziehung des Menschen zum Bürger auf bürgerschaftliche Institutionen ist demnach angesichts dieser Bedingungen nicht möglich. Daher ist eine Zusammenarbeit staatlicher und bürgerschaftlicher Akteure notwendig.

2.1.4 Integrationsfunktion einer hybrid institutionalisierten Bürgergesellschaft

Evers u.a. (2002) aber auch Münkler (2002d) zeigen, wie sich die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und bürgerschaftlichen Akteuren institutionalisiert hat. Beide gehen davon aus, dass die Bürgergesellschaft resp. Nonprofit-Organisationen nicht in das Differenzierungsniveau der Moderne passen. Die Organisationen existieren demnach nicht im modernen Schema der so typischen Prozesse wie Differenzierung und Segmentierung sowie Spezialisierung und Professionalisierung. Nur hierdurch erhalten Nonprofit-Organisationen bestimmte Problemlösungskapazitäten bzw. bürgerschaftliche Funktionen, da ansonsten sozialstaatliche und marktwirtschaftliche Arrangements diese Aufgaben alleine übernehmen könnten: „Nur wer demgegenüber von der Erfordernis einer komplementären Ausbalancierung der unter dem Modernisierungsbegriff zusammengefassten Entwicklungen ausgeht, weil er bezweifelt, dass eine allein nach Rechtsregeln und über den marktförmig organisierten Austausch von Gütern und Dienstleistungen verbundene Anzahl von Individuen auf Dauer eine stabile Gesellschaft zu bilden vermag, hat ein ernstliches Interesse an Konzeptionen der Bürgergesellschaft...“ (Münkler 2002d: 12). Daher hat die Bürgergesellschaft eine gewisse Distanz zu Tendenzen der Moderne wie Spezialisierung und Professionalisierung einzuhalten. Diese Entwicklung beschreibt Münkler unter dem Stichwort der „*Differenzierungskompensationskompetenz*“ (Münkler 2002d). Nonprofit-Organisationen stellen damit ein Gegengewicht zu den selbst-zerstörerischen Entwicklungen von gesellschaftlicher Differenzierung, Segmentierung und Professionalisierung dar. Hierzu haben die Organisationen bestimmte Korrektur- und Kompensationsinstrumentarien entwickelt. Die Kompensationskompetenz der Bürgergesellschaft wurzelt in dem Bewusstsein der Bürger, ein aktives Mitspracherecht in der Gesellschaft und eine nicht spezialisierte Handlungsfähigkeit zu besitzen. Funktional komplementiert damit die Bürgergesellschaft die Repräsentation der Bürger im politischen System durch ihre Partizipation.

Die Entdifferenzierungskompetenz ist institutionell in den Organisationen angelegt. Nonprofit-Organisationen vereinen sowohl gemeinschaftliche, staatliche wie auch marktnahe Elemente, indem sie multiple Ziele verfolgen, verschiedene Organisationskulturen integrieren, multiple Ressourcen dieser Sphären nutzen usw. Nonprofit-Organisationen sind nicht nur konzeptionell Hybride zwischen Markt, Staat und privaten Haushalten/Netzwerken, man findet sie in vielen Bereichen lokaler Dienste (vgl. u.a. Laville/Sainsaulieu 1997). Die Organisationen werden in Hinblick auf ihre Positionierung innerhalb der gesellschaftlich ausdifferenzierten Sphären auch wie folgt beschrieben: „Während Markt, Staat und primäre Gemeinschaftsformen sich durch die Dominanz bestimmter Strukturprinzipien bestimmen lassen, ist für Organisationen in der Bürgergesellschaft kennzeichnend, dass sich bei ihnen derartige Strukturprinzipien überlagern ...“ (Evers/Rauch/Sitz 2002: 20 f.). Es können daher kaum trennscharfe sektorale Abgrenzungen

zwischen den Bereichen Staat, Markt und Gemeinschaften in Bezug zum bürgergesellschaftlichen Bereich gezogen werden. Nonprofit-Organisationen sind damit quer zu den anderen ausdifferenzierten gesellschaftlichen Sphären institutionalisiert.

„Gute Politik“ gewährleistet und fördert somit die Existenz intermediärer Räume, in denen Bürger eher Generalisten als Spezialisten sind. Bürgerschaftliches Engagement mit seiner Sozialisierungs- und Entdifferenzierungsfunktion anzuerkennen, bedeutet auch die generalistische Funktionalität der Organisationen zu tolerieren und aus Bürgern keine „Beziehungsprofis, Kommunikationsexperten, Tröstungsspezialisten“ (vgl. Evers 2005b) oder andere Spezialisten machen zu wollen.

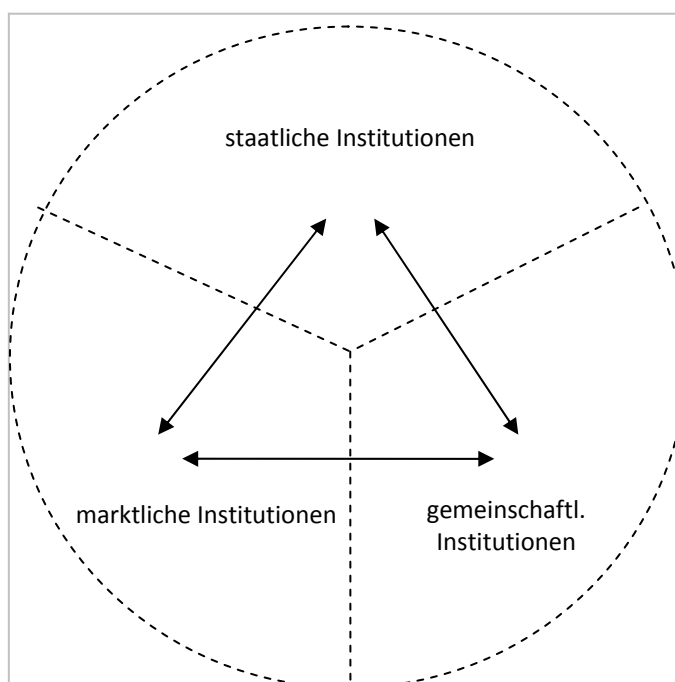
2.1.5 Institutionelle Spannungsfelder hybrider Organisationen

Die Verschränkung marktnaher, staatlicher und gemeinschaftlicher Institutionen innerhalb hybrider Nonprofit-Organisationen führt allerdings nicht nur zur notwendigen Auseinandersetzung mit dem Markt, dem Staat und der Gemeinschaft, sondern auch zu Spannungen in der Organisation resp. in den Organisationsstrukturen selbst (vgl. Evers/Rauch/Stitz 2002: 22). Diese heterogenen Bestandteile zu integrieren, stellt die hybriden Organisationen immer wieder vor große Schwierigkeiten. Erklärungen für das Auftreten dieser Spannungen werden gesehen (vgl. ebd.: 245 f.) in:

- den Problemen, die eher mit dem Übergang von einem bestimmten institutionellen Typus in einen anderen einhergehen, sowie
- der Unvereinbarkeit bestimmter Aufgaben und Ziele mit traditionellen Orientierungen und Strukturen.

Das Problem der (Un-) Vereinbarkeit marktnaher, staatlicher und gemeinschaftlicher Elemente können einige der Fallbeispiele in der Untersuchung von Evers u.a. nur durch eine organisatorische Differenzierung ihrer Bestandteile bewältigen, sodass die Organisationen eher ein loses Konglomerat ihrer Teilelemente sind. Dieses Nebeneinander ausgelagerter gemeinschaftlicher, staatlicher und marktlicher Funktionen und Elemente kann gerade bei großen Nonprofit-Organisationen beobachtet werden, sodass ihre bürgerschaftliche Kompetenz und Funktionalität eher hinterfragbar erscheint (vgl. Evers/Rauch/Stitz 2002: 246).

Abbildung 5: (Un-) Vereinbarkeit von Elementen des Marktes, des Staates und der Gemeinschaft innerhalb von Nonprofit-Organisationen



Quelle: eigene Darstellung

Es scheint demnach ein spannungsvolles Neben- und Miteinander verschiedener Gestalt gebender Institutionen innerhalb von Nonprofit-Organisationen zu geben. Diese Unvereinbarkeiten führen nun nicht nur zu a) geringeren positiven Effekten bei den organisatorischen Leistungen und b) zu verschiedenen organisatorischen Lösungen, sondern c) auch zu einer Vielfalt des gesamten Nonprofit-Sektors insgesamt. Letztere wird vor allem durch die verschiedenen Anpassungsstrategien der Nonprofit-Organisationen an staatliche, marktliche und/oder gesellschaftliche Anforderungen verursacht. Daher ist der Sektor stark differenziert und heterogen, einheitliche Organisationstypen können kaum ausgemacht werden, und auch große Verbände haben intern mit verschiedenen Anforderungen ihrer Mitgliedsvereine zu kämpfen. „Neben kooperativen zivilgesellschaftlichen Prinzipien und Organisationen, denen es gelingt, staatliche und marktökonomische Anforderungen gewissermaßen positiv einzubauen und zu relativieren, gibt es eben auch solche, die bei den Versuchen, diese Spannungen zu vermitteln, scheitern und wo deshalb staatliche Bevormundung, aber vor allem auch ökonomistische Orientierungen vorherrschend werden. Entsprechend heterogen sind die Gesichter der Organisationen im Dritten Sektor“ (Evers 2004:16).

Diese ersten empirischen Erfahrungen weisen darauf hin, dass es innerhalb von hybriden Organisationen eine konflikthafte Verschränkung verschiedener Institutionen, die sich auf die gesellschaftlichen Sphären Markt, Staat und Gemeinschaft beziehen, gibt. Die weiteren theoretischen Ausführungen weisen auf weitere Indizien für eine derartige institutionalistische Heterogenität von Nonprofit-Organisationen hin.

2.2 Theoretische Ansätze zur Erklärung der Umwelt-Struktur-Beziehung von Nonprofit-Organisationen

In den letzten Jahrzehnten entstanden mehrere theoretische Ansätze, die die Entstehung und Leistungsfähigkeit von Nonprofit-Organisationen zu erklären versuchen. Im Mittelpunkt dieser Theorien steht immer der Bezug einzelner Strukturen oder Leistungen von Nonprofit-Organisationen zu ihrer Umwelt. Die Entstehung und Leistung dieser Organisationen wird meist aus der Perspektive mindestens einer Sphäre oder mehreren Sphären erklärt. Da die Beziehung der Organisation zu ihrer Umwelt je nach Theorieansatz aber unterschiedlich ist, stehen entweder jeweils unterschiedliche Strukturen im Mittelpunkt oder gleiche Strukturen werden in ihrer Bedeutung unterschiedlich bewertet. Da Theorien auch immer den *Zeitgeist* ausdrücken, findet sich in der Betonung spezifischer Umweltbezüge und der spezifischen Auswahl und Interpretation einzelner Strukturen und Leistungen von Nonprofit-Organisationen auch ein Hinweis auf die jeweils dominierende Sphäre der Epoche. Nonprofit-Theorien geben daher einen Hinweis darauf, ob der Staat, der Markt oder die Zivilgesellschaft die Strukturen der Organisationen in einer bestimmten zeitlichen Epoche entscheidend prägen, und wie diese Strukturen ausgebildet sind. Erst daraus werden dann Schlussfolgerungen in Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der Organisationen und mögliche Probleme innerhalb der Organisationen gezogen. In der folgenden Darstellung stehen zentrale Theorien zur Erklärung der Entwicklung und Leistung von Nonprofit-Organisationen im Mittelpunkt, um die verschiedenen Beziehungen, die eine Nonprofit-Organisation jeweils zum Staat, zum Markt, zur Zivilgesellschaft oder allen drei Sphären gleichzeitig haben kann, aufzuzeigen. Hieraus ergeben sich erste Anhaltspunkte für bestimmte umweltrelevante Strukturen auch von Wohlfahrtsverbänden.

2.2.1 Ansätze der Betriebswirtschaft

Betriebswirtschaftliche Ansätze erklären Formen des Wirtschaftens auf einer einzelorganisatorischen Ebene. In Bezug auf Nonprofit-Organisationen wird nach alternativen Wirtschaftsformen gegenüber der erwerbswirtschaftlichen gefragt. Damit sehen diese Ansätze Nonprofit-Organisationen als Teil der Ökonomie und stellen ihre Leistungen und insbesondere ihre Strukturen in Bezug zur wirtschaftlichen Sphäre. In dieser Tradition liegen die

Gemeinwirtschaftslehre, die Bedarfswirtschaft, die Sozialwirtschaftslehre, die Genossenschaftsforschung und die Verbandsbetriebslehre.¹⁹

2.2.1.1 *Gemeinwirtschaft*

Die Gemeinwirtschaft ist in der Geschichte des deutschen Nonprofit-Sektors eine von drei bestimmenden Traditionen (vgl. Anheier/Seibel 1997: 129). Der Begriff beschreibt „auf das Wohl einer übergeordneten Gesamtheit ausgerichtete wirtschaftliche Aktivitäten“ (Gabler 2004: 1185; vgl. auch Theuvsen 2001: 223 f.). Es werden drei inhaltliche Bedeutungen mit der Gemeinwirtschaft verbunden: (a) Der monistische Ansatz steht für eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung und setzt die Gemeinwirtschaft mit Planwirtschaft oder einem System kooperierender Genossenschaften gleich. (b) Der dualistische Ansatz sieht in der Gemeinwirtschaft einen Sektor staatswirtschaftlicher oder genossenschaftlicher Betriebe, die den privatwirtschaftlichen Sektor ergänzen, mögliche negative Folgen vermeiden bzw. kompensieren. (c) Der heute dominierende pluralistische Ansatz sieht die Gemeinwirtschaft aus betrieblicher Sicht, d.h. gemeinwirtschaftliche Unternehmen regulieren, stimulieren oder ergänzen privatwirtschaftliches Wirtschaften. In diesem Rahmen orientieren sich die betrieblichen Aktivitäten am öffentlichen Interesse bzw. am Gemeinwohl sowie an „der Befriedigung der Bedürfnisse größerer, gewöhnlich nicht zum Unternehmen gehörender Gruppierungen oder der Allgemeinheit“ (vgl. Theuvsen 2001: 223 f.). Die Handlungsmaximen gemeinwirtschaftlichen Wirtschaftens umfassen die „Gewinnverzichtsregel, kostenorientierte Preispolitik..., Gewinnverwendung im Allgemeininteresse/Gemeinwohl (Gewinnverwendungsregel), Maximierung der zu erstellenden und abzugebenden Leistung bei Kostendeckung (Leistungsmaximierungsregel)“ (Gabler 2004: 1185). Gemeinwirtschaftliche Unternehmen verfolgen auch immer eigenwirtschaftliche Ziele neben den Zielen von allgemeinem, öffentlichem Interesse. Die Leistung dieser Organisationen resultiert daher aus der Gleichzeitigkeit sowohl von Erfolgen auf dem Markt als auch vom sozialen Nutzen der wirtschaftlichen Aktivitäten (vgl. Theuvsen 2001: 226; Eichhorn 1997: 237 ff.).

Bislang galt die Gemeinwirtschaft stark von gewerkschaftlichem Denken geprägt, das sich in der Vermögensbeteiligung und in der Beteiligung der Gewerkschaften in vielen Vorständen bemerkbar machte. Die Betriebe stellten eine Alternative zu privatwirtschaftlichen Unternehmen und Staatsbetrieben dar. Sie förderten Arbeitnehmer- wie auch Verbraucherinteressen. Beispiele sind die „Volksfürsorge Gewerkschaftlich-Genossenschaftliche VersicherungsAG“ (1912) oder die „Bank für Gemeinwirtschaft“ (1958). Durch Gefälligkeiten an befreundete Organisationen oder Personen, Spekulationen, organisationsfremde Aktivitäten und durch das Festhalten an einer gesellschaftlichen Wirtschaftsideologie durch einige Gewerkschafter gerieten viele der gemeinwirtschaftlichen Betriebe in Skandale oder Insolvenz. Bekannte Beispiele sind die „Neue Heimat“, das „Beamtenheimstättenwerk“ (BHW) oder die „Volksfürsorge“.

Ein Grund für das Scheitern der Gemeinwirtschaft wird in der problematischen Bewirtschaftung von Gemeinschaftsgütern gesehen. Eine der typischen Gefahren dieser Form des Wirtschaftens ist, dass die Summe der entnommenen Ressourcen das ökonomisch sinnvolle Optimum überschreitet, wenn mehrere Nutzer frei über die gemeinsame Ressource entscheiden können. Bislang existiert kaum eine akademische wie auch politische Lösung dafür, wie gemeinsam genutzte Ressourcen am besten reguliert werden können. Einen Versuch stellt der Ansatz der „Verfassung der Allmende“ von Ostrom (1999) dar. Ausgehend von der Tragik der Allmende (vgl. Gordon 1954; Lloyd 1977), dem Gefangenendilemma (vgl. Dawes 1973, 1975) und der Logik kollektiven Handelns (vgl. Olson 1965, 1985) beschreibt Ostrom Versuche, Gemeineigentum

¹⁹ Der folgende Überblick orientiert sich an Wex 2004: 134 ff. Die Nonprofit-Management-Literatur wird hier nicht weiter betrachtet, da es an dieser Stelle nicht um das Management von Nonprofit-Organisationen, sondern um ihre mikro-ökonomischen Aktivitäten geht (vgl. dazu näher Mason 1984). Als ein weiterer Ansatz kann auch die „Mixed Economy“ gelten: vgl. dazu: Ben-Ner 1986, 2002; Evers 2005; Baines 2004.

erfolgreich zu bewirtschaften und erklärt, wie es Gemeinschaften jenseits von Markt- und Staatsinstitutionen gelingt, selbst regulierende Allmenden zu entwickeln. Prinzipien dieser Art gemeinwirtschaftlichen Wirtschaftens sind u.a. eine klar definierte Gruppe von Nutzern und definierte Grenzen für zu entnehmende Ressourcen, die Abstimmung des Wirtschaftens auf lokale Bedingungen, kollektive Entscheidungen, Überwachungsmechanismen, abgestufte Sanktionen, Konfliktlösungsmechanismen und eine minimale Anerkennung des Organisationsrechts durch staatliche Behörden (vgl. Ostrom 1999: 117 f.). Obwohl damit Institutionen identifiziert wurden, die die Gefahr des Scheiterns von gemeinwirtschaftlichem Wirtschaften reduzieren, können diese Prinzipien kaum das Versagen von Organisationen erklären, da sie nur auf eher informelle gemeinschaftliche Aktivitäten jenseits von Staat und Markt eingehen.

Neuere Entwicklungen diskutieren dagegen den gemeinwirtschaftlichen Sektor zunehmend im Zusammenhang mit dem Nonprofit-Sektor und dessen Organisationen. Nieland (1998) beschreibt die Bedeutung des Nonprofit-Sektors für einen neuen gesellschaftlichen Zuschnitt von Arbeit und Wirtschaften. Ein sektoraler Ansatz für eine neue Gemeinwirtschaft wird in sozialen Beschäftigungsunternehmen gesehen, die sich durch einen Mix lokaler Leistungen, Ziele und Ressourcen der Unternehmen auszeichnen (vgl. Bode/Evers/Schulz 2004).

Auf der Basis des Befundes, dass der „Dritte Sektor“ gestützt durch staatliche Transfers zunehmend soziale Funktionsfelder des Staates wie Gesundheit, Soziales, Bildung und Kultur übernimmt, wird ein gemeinwirtschaftlich organisierter Dienstleistungssektor gefordert (vgl. Nieland 1998: 38). Die Vorteile von Nonprofit-Organisationen in der Dienstleistungserstellung sind ihre Kleinteiligkeit, Heterogenität, Spezialisierung, Regionalisierung und Spontaneität in der Problembearbeitung von Minderheitennachfragen. Diese Faktoren können sich aber in bestimmten Situationen auch als nachteilig herausstellen. Der geringere Institutionalierungsgrad wie z.B. die „Nachrangigkeit“ des Dienstleistungsangebotes macht den Sektor anfälliger für vor allem haushaltspolitische Krisen des Staates. Sozialkulturelle und moralische Standards, die im Sozialstaat mit Hilfe von Nonprofit-Organisationen aufgebaut wurden, geraten durch geringere staatliche Zuwendungen und unzureichende Komplementärmittel aus Markterlösen, Spenden und ehrenamtlichem Engagement in Gefahr. Daher wird die Schaffung eines gemeinwirtschaftlichen Wirtschaftssektors gefordert, der mit einer Ausweitung sozialstaatlicher Regulierung einhergeht. „Ziel eines solchen Sektors wäre der Erhalt und die Nutzbarkeit bislang allgemein sozialstaatlich oder von den NPO's gewährleisteter Dienstleistungen unabhängig vom Einkommen der Nachfrager bei gesteigerter Ressourceneffizienz.“ (Nieland 1998: 38). Eine neue Arbeitsteilung zwischen gemeinwirtschaftlichem und öffentlichem Sektor, plurale Eigentumsformen, Gewinnausschüttungsverbot und neue marktnahe Formen von Nonprofit-Organisationen sowie prägende sozial-moralische Standards wären Folgen einer so gesicherten Dienstleistungsbereitstellung. Zwar wird hier die Bedeutung von Nonprofit-Organisationen für eine erwerbswirtschaftliche Dienstleistungsproduktion in Hinblick auf die marktliche Sphäre anerkannt, doch verharrt der Ansatz in der Vorstellung eines gemeinwirtschaftlichen Sektors mit hohem Niveau staatlicher Interventionen durch finanziellen und regulativen Beistand.

Die bisherigen Ansätze zur Beschreibung der Gemeinwirtschaft verhaften aber eher in einer auf die Vergangenheit bezogenen Vision und einer kurzen Blüte einer alternativen Ökonomie von unten (Bierbaum/Riege 1985, Birkhölzer 2002), die den gegenwärtig bestehenden Organisationen kaum noch gerecht wird. Zwar bestehen heute noch gemeinwirtschaftliche Potenziale und einige der bisherigen Prinzipien (vgl. Wex 2004) prägen die Organisationen noch heute, doch finden sich diese Prinzipien in einer modernisierten Form wieder und haben sich an veränderte politische und ökonomische Rahmenbedingungen angepasst. Gemeinwirtschaft hat sich sozusagen neu erfunden (vgl. Bode/Evers/Schulz 2004). Die zentralen Kennzeichen dieser neuen Gemeinwirtschaft sind deren gesellschaftliche Verankerung im Rahmen Milieu-übergreifender Kooperationsbeziehungen, eine multiple Ziel- und Angebotspalette, deren vielfältige

Ressourcenstruktur, sowie eine begrenzte sozialwirtschaftliche Selbstbestimmung durch den Einfluss verschiedener lokaler Akteure in Aufsichtsräten oder Vorständen.

2.2.1.2 Bedarfswirtschaft

Durch die Fokussierung auf spezifische Bedarfe bzw. gemeinnützige Nachfragen des „unternehmerischen“ Handelns von Nonprofit-Organisationen wird auch von einer Bedarfswirtschaftlichkeit gesprochen (vgl. Eichhorn 1988: 22; Marik 1997: 179). Bedarfswirtschaftliche Unternehmen streben eine Deckung vorhandener Bedarfe an, d.h. nicht das Erzielen von Gewinnen ist oberste Priorität, sondern das Erreichen eines bestimmten Zieles mit Hilfe der Deckung eines bestimmten Bedarfes (vgl. Thiemeyer 1975: 30; Theuvsen 2001: 228). Typisch für die Bedarfswirtschaft ist deren Sachzieldominanz. „Mit dem Begriff der Sachzieldominanz wird zum Ausdruck gebracht, dass die in privaten Unternehmen in aller Regel dominierenden finanziellen Formalziele in öffentlichen Unternehmen in den Rang einer Nebenbedingung rücken...“ (Theuvsen 2001: 229). Wirtschaftlichkeit als Formalziel nimmt in wirtschaftlich agierenden Nonprofit-Organisationen eine geringere Bedeutung ein. Inwieweit empirisch beobachtbare Aktivitäten Sachziele in diesem Sinne sind, kann jeweils kritisch hinterfragt werden. Gemeinwohl, Daseinsvorsorge oder öffentliches Interesse können auch als übergeordnete Formalziele interpretiert werden, die obwohl schwer zu operationalisieren, nur eingeschränkt als Sachziele anerkannt werden könnten (vgl. Budäus 1999: 57 f.). Wirtschaftliche Aktivitäten von Wohnungsbaugesellschaften oder Genossenschaften stehen leicht im Verdacht, zumindest eine Gleichrangigkeit von Sach- und Formalzielen zu realisieren. Hinzu kommt, dass die Sachzieldominanz eher mit staatlichen (vgl. Wex 2004: 138) oder öffentlichen Unternehmen (vgl. Theuvsen 2001: 228) in Verbindung gebracht wird. Doch kann im empirischen Sinne auch bei freigemeinwirtschaftlichen Unternehmen der Gewerkschaften oder Wohlfahrtsverbänden eine derartige Ausrichtung beobachtet werden (vgl. Eichhorn 1988: 24). Theuvsen spricht hier auch von „öffentlichen Unternehmen als Organisationen mit Nonprofit-Charakter (2001: 230 ff.). Produkte und Dienste sind in diesen Organisationen meist Mittel zum Erreichen latenter und übergeordneter sozialmoralischer Ziele, die, möglichst betriebswirtschaftlich gedeckt, realisiert werden sollen. Private, frei-gemeinnützige Unternehmen wie Krankenhäuser, Heime und Beschäftigungsgesellschaften der Wohlfahrtspflege sind trotz öffentlicher Effizienzansprüche und zunehmenden Wettbewerbs immer in erster Linie eher an einer Sache orientiert als an wirtschaftlichen Formalzielen wie Erlösen, Aufwendungen, Kosten oder Umsätzen. Bei Wohlfahrtsverbänden ist das Wirtschaften eher ein ökonomischer Aspekt ihres sozialetischen Auftrages. Es gibt aber auch andere Gründe, warum Tätigkeiten nach ökonomischen Kriterien durchgeführt werden: wie z.B. partikulare Prestigeprojekte²⁰ oder von der Erwerbswirtschaft angesichts geringer Rentabilitäts- und Produktivitätserwartungen nicht oder kaum angegangene Produkte und Dienste.

Was bislang in der Literatur zur Bedarfswirtschaft kaum Beachtung fand, sind die Ausgestaltung und Qualität der Beschäftigung, und inwieweit diese der Sachzielorientierung, Bedarfsausrichtung und Gemeinwirtschaftlichkeit gerecht werden. Eine der Hoffnungen, dass durch eine gemeinsame Wertbasis eine soziale Steuerung der wirtschaftlichen Aktivitäten möglich ist, wird durch das Ablösen traditioneller Werte durch von der Privatwirtschaft entlehnte Werte im Rahmen des New Public Managements in Zweifel gezogen (vgl. Machura 1993).²¹ Die Formulierung von Leitbildern ist eine Antwort, um im Prozess der zunehmend prägenden Kultur von Wirtschaftlichkeit noch einen Raum für längerfristige Ziele und ethisches Selbstverständnis zu wahren (vgl. Theuvsen 2001: 427 ff.).

²⁰ Hierunter fallen auch die vielfältigen Marketing-Aktivitäten von Sportvereinen, die durch Fan-Shops Umsätze erzielen wollen, was gleichzeitig aber auch als Werbung und Trieb für ihren sportlichen Ergeiz gesehen werden kann (vgl. Zimmer 1996).

²¹ vgl. für öffentliche Unternehmen u.a. Wallis/Dollery 1997; Sheaff/West 1997, die in diesem Zusammenhang auch von einem „public service ethos“ sprechen.

2.2.1.3 Genossenschaftsforschung

Die Genossenschaftsforschung gilt als eine besondere Form der Gemeinwirtschaftslehre. Sie konzentriert sich auf eine spezifische Rechtsform gemeinwirtschaftlicher Aktivitäten - die Genossenschaften. „Das Wesen der Genossenschaft besteht darin, dass Betriebe und/oder Haushalte sich zusammenschließen, um über einen gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb Leistungen zu Gunsten ihrer Mitgliederwirtschaften zu erbringen“ (Gabler 2004: 1197). Genossenschaften sind Personenvereinigungen wie auch Wirtschaftsbetriebe. Sie gelten als eine Kooperationsform, um ein gemeinsames Ziel, die Verbesserung der ökonomischen Situation der Beteiligten, zu erreichen. Genossenschaften sind demnach „Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl, welche die Förderung des Erwerbs oder der Wirtschaft ihrer Mitglieder mittels gemeinschaftlichen Geschäftsbetriebes bezwecken“ (§1 GenG). Wesensmerkmale von Genossenschaften sind die Selbsthilfe, das Regional-, Verbund- und Subsidiaritätsprinzip, das Prinzip der Doppelnatur aus Personengesellschaft und Wirtschaftsbetrieb (vgl. Münkner 2000: 34), das Demokratieprinzip („eine-Person-eine-Stimme“), das Selbstverantwortungsprinzip, die Freiwilligkeit, die genossenschaftliche Gleichbehandlung der Mitglieder und die Wirtschaftlichkeit.²² Die International Cooperative Association stellte sieben Merkmale zur Bildung von Genossenschaften auf: Freiwillige und offene Mitgliedschaft, demokratische Entscheidungsfindung durch die Mitglieder, wirtschaftliche Mitwirkung der Mitglieder, Autonomie und Unabhängigkeit, Ausbildung, Fortbildung und Information, Kooperation mit anderen Genossenschaften sowie Vorsorge für die Gemeinschaft der Genossenschaft (vgl. Herweg 2005: 145). Gabler schätzt für 2004 etwa 8.600 Genossenschaftsbetriebe in Deutschland. Hinzu kommen noch Wohnungs- und Konsumgesellschaften (vgl. Gabler 2004: 1199). Für 2003 zitiert Herweg (2005: 161) den Deutschen Genossenschafts- und Raiffeisenverband, der 5.417 Genossenschaften zählte (außer Wohnungsbaugenossenschaften). Nichtsdestotrotz zeigen sich eine relativ geringe Bedeutung der Genossenschaften gegenüber Vereinen oder gemeinnützigen Gesellschaften sowie ein enormer Schrumpfungsprozess dieses Organisationstyps. Angesichts dieser Entwicklung lässt sich die Frage aufwerfen, warum die Rechtsform der Genossenschaften im gemeinwirtschaftlichen Sektor in der Bundesrepublik nicht weitaus stärker vertreten ist, während sie in anderen europäischen Ländern wie Belgien oder Italien aber auch in den südamerikanischen Schwellenländern verbreiteter ist bzw. ein Revival erlebte, zumal dieser Organisationstyp in der Geschichte Deutschlands eine längere und erfolgreiche Tradition hat.²³ Gerade für Organisationen mit sozialen und arbeitsmarktpolitischen Tätigkeiten könnte die Genossenschaft als ein Typus angesehen werden, der den Selbsthilfe- und Wirtschaftlichkeitsgedanken dieser Organisation geradezu optimal mit dem derzeit prägenden Stil aktivierender Governance in der Sozialpolitik verbindet.

Die dennoch geringe und abnehmende Bedeutung des Genossenschaftswesens in der Bundesrepublik kann dem starken Verbändewesen, den begrenzenden rechtlichen Rahmenbedingungen für Genossenschaften (vgl. Münkner 2000), aber auch der starken wirtschaftlichen Orientierung verbunden mit einer geringeren Integration sozialer Elemente (vgl. Herweg 2005) im Vergleich zu anderen Organisationsformen geschuldet sein. Deutsche Genossenschaften sind durch eine starke Differenzierung, Professionalisierung und Pluralisierung geprägt. Dem deutschen Genossenschaftswesen liegt ein „modernes, an Kriterien wirtschaftlicher Effizienz orientiertes Solidaritätsverständnis zugrunde. Die soziale Dimension des

²² zu den traditionellen Ideen und Prinzipien von Genossenschaften vgl. Arbeiten von Charles Fourier (1772 - 1837); Robert Owen (1771 - 1858); Rochdaler Pioniere (ab 1844); Victor Aimé Huber (1800 - 1883); Hermann Schulze-Delitzsch (1808-1883); Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818 - 1888); Ferdinand Lassalle (1825 - 1864); Eduard Pfeiffer (1835 - 1921) sowie Wilhelm Haas (1839 - 1913) (vgl. Lassalle 1964; Laurinkari 1990; Herweg 2005). Moderne Ansätze finden sich bei Werner W. Engelhardt (vgl. Engelhardt 1985; Engelhardt/Thiemeyer 1988) oder Eberhard Dülfer (vgl. Dülfer 1993, 1995).

²³ vgl. zur Entwicklung und Bedeutung der Genossenschaften in Deutschland Vogel 1987; Seraphim 1966; Novy/Prinz 1985; Novy 1984; Schlosser 2003

Solidaritätsprinzips - im Sinne von Verteilungsgerechtigkeit und Hilfe für die Schwachen - spielt als Begründungsfigur und praxisleitende Idee des deutschen Genossenschaftswesens kaum eine Rolle.“ (vgl. Herweg 2005: 282). Genossenschaften stellen kaum noch eine Alternative zu modernen Formen des Wirtschaftens im Nonprofit-Sektor dar.

2.2.1.4 Verbandsbetriebslehre

Eine weitere spezifische Form der Betriebswirtschaft von Nichterwerbsbetrieben ist die Verbandsbetriebslehre (vgl. Schwarz 1984; Blümle/Schwarz 1985; Blümle 1986). In der Betriebswirtschaftslehre ist dieser Ansatz eher randständig und taucht auch kaum in einschlägigen Handbüchern auf (vgl. Blümle 1984: 396). Der Ansatz gründet sich auf die Soziologie von Verbänden (Verbandslehre), beschäftigt sich aber weitgehend nur mit wirtschaftsnahen Verbänden wie z.B. Unternehmenszusammenschlüssen. Die Verbandsbetriebslehre sucht nach spezifischen Prinzipien eines „dritten“ Wirtschaftens durch Verbände (vgl. Wex 2004: 141). Als beispielhaft können hier Witt, Seufert und Emberger (1996) oder Goll (1991) gelten. Letzterer beschrieb die Bedeutung der Wohlfahrtspflege als Wirtschaftsfaktor als ein freigeinwirtschaftliches Wirtschaften und sammelte einige empirische Informationen hierzu. Witt, Seufert und Emberger (1996: 416) verstehen unter einem Verband „einen bedarfswirtschaftlichen Betrieb, der haushaltsweise geführt und von unbestimmten Mitgliedern getragen wird“. Verbände streben nicht primär nach Gewinn und finanzieren sich durch Entgelte wie Mitgliedsbeiträge, Spenden und Zuschüsse.

Die Verbandswirtschaftslehre differenzierte drei Wirtschaftsformen: Erwerbswirtschaft (Unternehmen), Gemeinwirtschaft (Staat; öffentliche NPO) und Bedarfswirtschaft (private NPO). Nonprofit-Organisationen werden prinzipiell zu staatlichen Einrichtungen hinzu gerechnet. Die privaten NPO werden zudem weiter in kooperationswirtschaftliche und karitativwirtschaftliche Organisationen unterschieden (vgl. Schwarz 1979; Wex 2003). Die Systematik soll helfen, die Prinzipien eines „Dritten“ zu identifizieren. Die Typologisierung stellt allerdings nur einen Zusammenhang zwischen Idealvereinen und wirtschaftlichem Handeln her, d.h. auch Verbände als spezifische Organisationsform des NPO-Sektors verschließen sich nicht ökonomischen Kalkülen und verbinden dies mit ihren interessenpolitischen Aktivitäten. Damit ist allerdings auch in Verbänden die spezifische Spannung zwischen wirtschaftlichkeits- und interessenpolitischen Strukturen angelegt.

2.2.1.5 Sozialwirtschaft

Die Sozialwirtschaft gilt als ein weiterer Typus des Wirtschaftens in Nonprofit-Organisationen (vgl. u.a. Wendt 2002).²⁴ Der Ansatz orientiert sich an Nachfragen der lokalen Öffentlichkeit in Hinblick auf soziale Dienste. Dabei stehen nicht mehr spezifische Organisationsformen im Mittelpunkt, sondern es wird die Bedeutung und Struktur von sozialen Unternehmen für einen bestimmten - hier sozialwirtschaftlichen - Zweck erklärt. Diese Perspektive liegt damit quer zu den anderen bisher dargestellten betriebswirtschaftlichen Ansätzen.

„Sozialwirtschaft sind die Dienste, Einrichtungen, Vereinigungen und andere Unternehmungen ..., die unmittelbar soziale Zwecke verfolgen bzw. mit dem Ziel betrieben werden, das individuelle und gemeinschaftliche Wohlergehen von Menschen auf spezifische Weise zu ermöglichen oder zu fördern“ (Wendt 2002: 7). Wie bei der Gemeinwirtschaft wird die Sozialwirtschaft auf verschiedenen Ebenen thematisiert: Auf der Makroebene geht es um Funktionen zwischen Markt und Staat, um das Verhältnis zur Sozialpolitik und um das Beschäftigungspotenzial; auf der Mesoebene wird das Management von Diensten und Einrichtungen diskutiert; die Mikroebene umfasst das Verhältnis der individuellen sozialwirtschaftlichen Akteure, Haushalte und die Art und

²⁴ Angesichts ihrer Zweckbestimmung lassen sich sozialwirtschaftliche Organisationen, meist Vereine oder andere Assoziationen, als Solidarwirtschaft (économie sociale et solidaire“) bezeichnen (Laville 1996). Wohlfahrtsverbände nehmen diese Solidarfunktion im Rahmen ihrer anwaltschaftlichen Aufgaben wahr.

Weise sozialen Arbeitens (vgl. Wendt 2002: 9, 17). Betriebliche Merkmale der Sozialwirtschaft sind (vgl. ebd.: 15 ff.):

- Deckung eines sozialen Bedarfes
- Die Leistungen sind weitgehend öffentlich finanziert. Zuwendungen erfolgen bei den sozialen Unternehmen durch Leistungsverträge oder durch Zuwendungen von dritter Seite.
- Betriebe arbeiten nach Prinzipien der Wirtschaftlichkeit, d.h., Produktivität und Rentabilität sind charakterisierende Elemente.
- Solidarität ist ein Leitgedanke sozialen Wirtschaftens. Es wird ohne Erwartung einer Gegenleistung gehandelt, während erwerbswirtschaftliche Betriebe meist einen Preis mit einem Gut erzielen wollen.
- Die Unternehmen sind durch eine besondere Art von Kooperation, ein demokratisches Miteinander und eine spezifische Vernetzung mit anderen Organisationen und Diensten charakterisiert.
- Die Sozialwirtschaft unterstützt die Eigentätigkeit, persönliche Eigenaktivität und Selbstsorge und handelt nur komplementär und kompensatorisch (Subsidiaritätsprinzip).

Die Sozialwirtschaft umfasst nur einen Teil der Nonprofit-Organisationen (z.B. auch nur die sozialen Dienstleistungen der Wohlfahrtsverbände, die auf der Basis von Leistungsverträgen erbracht werden). Zudem zählen zur Sozialwirtschaft nicht nur Unternehmen ohne Erwerbscharakter (vgl. Wendt 2002: 58). Durch das von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1989 eingerichtete Referat „Economie Sociale“, das sich mit Genossenschaften, Gesellschaften auf Gegenseitigkeit, Vereinen und Stiftungen beschäftigen sollte, entstand in der Bundesrepublik eine Diskussion um die Zugehörigkeit einzelner Organisationen zur Sozialwirtschaft: „Einige hatten Probleme mit dem Begriff sozial, weil sie sich als Unternehmen verstehen, andere mit der Bezeichnung des Ökonomischen, da sie als gemeinnützige Organisationen keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgen (dürfen)“ (Wex 2004: 147).

Als Organisationsform für eine soziale Ökonomie etablierte sich in den letzten Jahren in Deutschland der Begriff des „sozialen Unternehmens“.²⁵ Diese realisieren einerseits soziale Ziele durch ökonomische Aktivitäten, verfolgen keine Gewinnabsichten, das gesamte Vermögen wird treuhändisch zum Wohl der Nutznießer verwaltet und die Beteiligten sind auf kooperativer Basis tätig und pflegen wechselseitige Kooperationen zu anderen Organisationen der sozialen und lokalen Ökonomie (vgl. Birkhölzer/Kramer 2002: 7). Institutionell definiert sich ein soziales Unternehmen nach Birkhölzer anhand von drei „harten“ Kriterien: privatrechtliche Organisationsform, Ausschluss bzw. Beschränkung privater Gewinnaneignung durch Eigentümer und Anleger etc., sowie Bestimmung begünstigter Dritter. Alle darüber hinausgehenden Faktoren gelten eher als „weiche“ Kriterien, die zwar ihre Berechtigung haben, aber eher abkömmlich sind (vgl. ebd.: 8). In dieser Tradition liegt auch das CONSCISE-Projekt, das ebenfalls Strukturen und Funktion sozialer Unternehmen erhob. Auch dieser Ansatz identifizierte in den Nonprofit-Organisationen einen Mix aus sowohl wirtschaftlichen als auch gemeinschaftlichen Institutionen (vgl. Birkhölzer 2005, Institute of Social Science Research, Middlesex University London 2003).

Das ELEXIES-Projekt analysierte in 12 Ländern der Europäischen Union „social and economic integration enterprises“²⁶. Es wurden insgesamt 9 Merkmale festgelegt, um die Zugehörigkeit der

²⁵ Vgl. u.a. zum Stand der Diskussion über soziale Unternehmen: Birkhölzer/Kramer 2002; Bode/Evers/Schulz 2004.

²⁶ “The Work Integration Social Enterprises (WISE) are autonomous entities whose main aim is social and through work integration of the disabled or socially excluded persons by granting them a monitoring or a personalised training for a lasting integration within their structures or in a traditional economic structure.” (Spear/Bidet 2003)

Organisationen zur Gruppe der sozialen Unternehmen zu definieren. Die Indikatoren wurden in zwei Gruppen unterteilt: Die erste Gruppe umfasste vier Indikatoren, die eher ökonomischen und wirtschaftlichen Charakter haben, und die zweite Gruppe umfasste fünf Indikatoren, die die soziale Dimension der Organisationen beschreiben.²⁷ Die Studie zeigte auf, dass in allen beteiligten Ländern Organisationen tätig sind, die diese definierten Merkmale erfüllen und damit als soziale Unternehmen charakterisiert werden können. Es gibt aber eine breite Varianz der Bedeutung und Ausgestaltung der Elemente in den Organisationen zwischen den einzelnen Ländern sowie innerhalb der beteiligten Länder. Während das Ausmaß ehrenamtlichen Engagements und der Grad an Autonomie in kleineren Vereinen, die sich arbeitsmarktpolitisch engagieren, in Deutschland relativ groß ist, haben es größere wirtschaftsnahe oder von Genossenschaften getragene soziale Betriebe in dieser Hinsicht relativ schwer (vgl. Schulz 2003). Die Balance zwischen wirtschaftlichen und gemeinschaftlichen bzw. sozialen Merkmalen können die Organisationen aber gerade dann nur schwer halten, wenn die existenziellen, monetären Bindungen an den Staat durch eine höhere Bedeutung kurzfristiger Dienstleistungsaufträge im Rahmen eines Kontraktverhältnisses stärker werden. Hierdurch nehmen vor allem die wirtschaftlichen Elemente eine dominierende Position ein, während gesellschaftliche und soziale Elemente wie z.B. die Partizipation der MitarbeiterInnen und lokal-gemeinschaftliche Zwecke eher in den Hintergrund rücken (vgl. Bode/Evers/Schulz 2006b).

Die sog. EMES-Gruppe²⁸ beschäftigte sich im Rahmen eines europäischen Projektes zur „Socio-Economic Performance of Social Enterprises in the field of Integration by Work (PERSE)“ mit sozialen Beschäftigungsunternehmen. Dabei wurde auf die oben genannten strukturellen Merkmale Bezug genommen und systematisch erhoben. Darüberhinaus basierte die Arbeit auch auf einem eher funktionalen und mehr analytischen Ansatz, der soziale Unternehmen als hybride Organisationen zwischen sozialstaatlichen Handlungsprogrammen, (lokalem) marktnahen Wirtschaften und gemeinschaftlichen Interessen ansiedelte (vgl. Defourny/Nyssens 2006), und damit den eigenen bisherigen klassifikatorischen Ansatz (vgl. Borzaga/Defourny 2001) erweiterte. Soziale Unternehmen vereinen in diesem Sinne verschiedene Ziele und Ressourcen des Staates, Marktes und der Zivilgesellschaft. Die erbrachten Leistungen beschränken sich somit auch nicht auf die Erfüllung arbeitsmarktpolitischer Vermittlungsleistungen und Beschäftigungen, sondern gehen in ihrer Vielfalt weit darüber hinaus (z.B. marknahe Dienste, ökologische Produkte, Netzwerkakteure, Interessenlobby). Die Positionierung der Organisationen im Dreieck zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft erlaubt den Unternehmen, sich strukturell wie funktional an äußere Erfordernisse anzupassen. Bode, Evers und Schulz (2006a) zeigten, dass gerade intermediär strukturierte Organisationen in Zeiten einer sich stark wandelnden Arbeitsmarktregulierung isomorphistisch auf neue Bedingungen, insbesondere stärkere quasi-marktliche Anforderungen, reagieren können. Quasi-marktliche Elemente in den Organisationen erhalten dann zu Lasten gemeinschaftlicher Elemente eine größere Bedeutung. Dadurch entwickeln sich die Betriebe stärker zu marktlichen Organisationen, wodurch die Spannungen zwischen marktlichen, staatlichen und gemeinschaftlichen Elementen reduziert werden. Eine Gefahr ist dabei allerdings, dass soziale Unternehmen ihre gemeinschaftlichen Wurzeln verlieren und gänzlich in den marktlichen oder staatlichen Sektor abdriften. Andererseits besteht allerdings auch die Gefahr, dass die Organisation mit einer eher resistenten Strategie gegenüber diesen äußeren Einflüssen ihre eigene Existenz gefährdet. Das PERSE-Projekt konnte nur auf diese

²⁷ Four factors have been applied to corroborate the economic and entrepreneurial nature of the planned initiatives: a) A continuous activity producing goods and/or selling services, b) A high degree of autonomy, c) A significant level of economic risk, d) A minimum amount of paid work. To encapsulate the social dimensions of the initiative, five indicators have been selected: i) An initiative launched by a group of citizens, ii) A decision-making power not based on capital ownership, iii) A participatory nature, which involves the persons affected by the activity, iv) Limited profit distribution, v) An explicit aim to benefit the community (vgl. Spear/Bidet 2003).

²⁸ Der Name dieses aus etwa 12 Organisationen und einzelnen Wissenschaftlern bestehendem europäischen Forschungsverbundes geht auf das erste Projekt dieser Gruppe zurück: „The Emergence of Social Enterprises in Europe“.

Entwicklungsmöglichkeiten hinweisen. Bislang fehlt eine Untersuchung, die die strukturellen und funktionalen Auswirkungen des Managerialismus auf Nonprofit-Organisationen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik beschreibt.

2.2.2 Volkswirtschaftliche Ansätze

Im folgenden Kapitel geht es um ökonomische Ansätze, wobei sich die Ausführungen insbesondere auf den Bereich der Volkswirtschaft beziehen. Volkswirtschaftliche Ansätze geben einen Überblick über die Gründe der Existenz, der Entstehung und der Leistungen von Nonprofit-Organisationen. Dabei beschäftigen sich auch die mikroökonomischen Ansätze im Gegensatz zu betriebswirtschaftlichen Theorien nicht mit einzelnen Strukturen der Organisationen, sondern beschreiben und erklären deren Leistungen. Makroökonomische Ansätze beziehen sich auf gesamtgesellschaftliche Institutionen (z.B. Regelungssystem, Steuerwesen etc.). Somit legitimieren aus ökonomischer Sicht volkswirtschaftliche Ansätze den Bestand von Nonprofit-Organisationen gegenüber marktwirtschaftlichen und staatlichen Anbietern.

Auch wenn die hier aufzuführenden volkswirtschaftlichen Ansätze damit den ökonomischen Theorien zur Erklärung von Nonprofit-Organisationen zuzurechnen sind, gibt es Anschlussstellen an soziologische und politikwissenschaftliche Aspekte. Hierdurch entwerfen ökonomische Ansätze ebenfalls Spannungsbögen der Leistungen zwischen der Marktwirtschaft, der Gemeinschaft und des Staates. Daher wird in vielen Fällen auch eher von sozioökonomischen Leistungen von Nonprofit-Organisationen gesprochen (vgl. Badelt 2002; Simsa 2001). Die Ansätze verdeutlichen aber nicht nur eine Gratwanderung in Hinblick auf die Erstellung der Produkte und Dienste zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Sphären, auch die Beziehungen und (wechelseitigen) Einflussmöglichkeiten zwischen den Organisationen werden damit thematisiert. Letztere werden in diesem Kapitel mit Hilfe der Theorie des kombinierten Markt- und Staatsversagens, der Vertrauentheorie, der Supply-Side Theory, der Interdependence Theory und des sozioökonomischen, institutionellen Ansatzes aufgegriffen.²⁹

2.2.2.1 Theorie des kombinierten Markt- und Staatsversagen

Ausgangspunkt der Theorie vom kombinierten Markt- und Staatsversagen (vgl. Anheier/Ben-Ner 1997; Badelt 2002) sind Defizite des Marktes in Hinblick auf die Produktion öffentlicher Güter. Daher wird von einer „Arbeitsteilung“ zwischen Markt und Staat ausgegangen. Institutionen des Marktes produzieren demnach v.a. private Güter, während der Staat eher öffentliche Güter bereitstellt. Ein Staatsversagen tritt nun ein, wenn für die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes keine ausreichende Mehrheit vorhanden ist (vgl. Weisbrod 1977; James 1993, 1990), d.h. wenn sich für den Staat dieses Gut nicht wahltaktisch im Sinne einer Mehrheit auszahlt (Median-Wähler-Ansatz). In diesen Fällen können Nonprofit-Organisationen entstehen, die dieses entsprechende Gut bereitstellen. Empirisch wurde in moderatem Umfang bestätigt, dass die Entstehung bzw. Zunahme und damit die Wahrscheinlichkeit der Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch Nonprofit-Organisationen mit der Heterogenität der Bevölkerung zusammenhängt.

Aus der Theorie des kombinierten Markt- und Staatsversagens lassen sich nun drei Spannungsfelder bzw. Probleme ableiten, die Nonprofit-Organisationen bewältigen müssen:

Erstens handelt es sich um eine Herausforderung, die mit der Übernahme von Leistungen des Marktes und des Staates in den Nonprofit-Sektor zusammenhängt. Nonprofit-Organisationen

²⁹ Ich orientiere mich dabei an Veröffentlichungen von Hansmann 1987, Nährlich 1998, Simsa 2001 und Badelt 2002. Nährlich (1998) u.a. differenzieren die ökonomischen Theorien nach angebots- und nachfrageseitigen Ansätzen. Während die Theorie vom Markt- und Staatsversagen (vgl. Hansmann 1980, 1987) von der Nachfrageseite aus argumentiert, setzen die anderen Theorien bei der Angebotsseite an. Diese Unterscheidung bleibt aber für die bestehende Darstellung folgenlos, sollte dennoch nicht unerwähnt bleiben.

erstellen nicht ausschließlich marktfähige und öffentliche Güter, sondern die Leistungen erhalten durch die Beteiligung der verschiedenen Stakeholder (vgl. Kingma 1997: 142) einen Nonprofit-Charakter. Es handelt sich also nicht um eine simple Substitution der Leistungen des Staates durch den Dritten Sektor (vgl. Simsa 2001: 92). Allerdings müssen diese Produkte und Dienste in gewissem Umfang auch wirtschaftlich und politisch durch die Organisationen legitimierbar sein.

Zweitens handelt es sich um eine Herausforderung, die mit der Bearbeitung von milieuspezifischen Unterschieden zusammenhängt, d.h. Nonprofit-Organisationen erstellen nach der Theorie vor allem Leistungen für spezifische Gruppen bzw. Szenen und reagieren somit vor allem auf Bedarfe von Minderheiten (Heterogenitätsthese). Die zunehmenden gesellschaftlichen sozialen und kulturellen Unterschiede und die Ausdifferenzierung immer weiterer Gruppen bzw. Szenen führen bei den Organisationen nicht nur zu einer geringeren spezifischen Milieubindung, Nonprofit-Organisationen müssen zunehmend auch Bedarfe unterschiedlicher, sich zum Teil auch widersprechender Gruppen realisieren, da sie sonst ihre Organisationsgröße und gesellschaftliche Bedeutung verlieren würden.

Schließlich entstand in den neunziger Jahren mit der Ausweitung des New Public Managements eine neue Herausforderung für die Nonprofit-Organisationen. Da von der öffentlichen Hand nur noch Leistungen finanziert werden, die mit einem klaren Kundenauftrag verbunden sind und der Ergebnissteuerung unterliegen, können auch vom Nonprofit-Sektor nicht mehr alle Bedarfe von Minderheiten realisiert werden. Vielmehr unterliegen sie wie der Staat einer gesellschaftlichen Nachfragesteuerung. Diese Verschiebung des Risikos des Staatsversagens auf den Nonprofit-Sektor geht so weit, dass die Leistungen unter marktlichen Kriterien wie Effizienz und Effektivität finanziert werden, sodass auch Aspekte des Marktversagens verlagert werden.

2.2.2.2 Vertrauens Theorie

Die Vertrauens Theorie sieht die Existenz von Nonprofit-Organisationen auf der Vertrauenswürdigkeit ihrer Leistungen gegenüber den Nachfragern begründet. Angesichts asymmetrischer Informationen zwischen Angebots- und Nachfrageseite erhält die Erwartung an eine angemessene Qualität von Leistungen eine hohe Bedeutung, insbesondere wenn Käufer und Person, für die die Leistung bestimmt ist, nicht identisch oder die Leistung zu komplex für eine angemessene Beurteilung ist. Von Nonprofit-Organisationen wird eine höhere Orientierung an den Interessen ihrer Klientel erwartet, sie sind spezifischen Grundwerten verpflichtet und weisen eine höhere moralische Qualität als andere Organisationen auf. Diese Vorteile gegenüber den marktlichen Anbietern werden auf das Verbot der Gewinnausschüttung zurückgeführt (vgl. Simsa 2001: 93).

Die Theorie postuliert somit einen höheren Grad an Vertrauen der Konsumenten bei der Bereitstellung der Leistungen durch Nonprofit-Organisationen. Dieser Zusammenhang konnte allerdings bislang weder empirisch nachgewiesen werden, noch gibt die Theorie eine Erklärung dafür, warum staatliche, marktliche und gemeinnützige Organisationen im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens parallel existieren. Zudem ziehen Menschen mit höherem Einkommen profitorientierte Anbieter den Nonprofit-Organisationen vor. Die Vertrauens Theorie weist damit auch auf ein Spannungsverhältnis innerhalb der Nonprofit-Organisationen hin, das mit Zuschreibungen und Erwartungen einerseits und realitätsgerechter Praxis andererseits umschrieben werden könnte:

Erstens ist ein Indiz für Vertrauen vor allem das von Spenden, die allerdings einen eher geringen Anteil an den Ressourcen haben. Die Öffentlichkeit reagiert zudem viel sensibler auf Skandale und andere negative Meldungen bei Nonprofit-Organisationen als bei anderen Anbietern. So wird nicht nur eine hohe Qualität der Dienstleistung erwartet, sondern der ganzen Organisation eine moralische Disziplin zugeschrieben und deren Einlösung in der Praxis erwartet. Nun ist nicht nur die Frage, was eine hohe Qualität der Dienste bedeutet, sondern auch, woran die Moral einer Organisation praktisch festgemacht wird. Während in früheren Entwicklungsepochen insbesondere bei den Wohlfahrtsorganisationen nur einem Milieu entsprochen zu werden

brauchte, ist durch den Verlust der Milieubindungen eine Verallgemeinerung der „Corporate Identity“ notwendig, die auf jede Schicht, Kultur und individuelle Erwartung zutreffen müsste. Nonprofit-Organisationen mit sozialen Dienstleistungen müssen demnach eine als Alternative anzusehende „gute“ Organisationsmoral gegenüber einer allgemeinen Öffentlichkeit individualisierter Lebenslagen praktizieren. Schon dieser Spagat einer Organisationskultur gegenüber diesen äußeren Erwartungen ist kaum möglich.

Dazu kommt zweitens, dass die gegenwärtige Praxis auf dem Sozialmarkt von den Organisationen auch in Hinblick auf ihr Öffentlichkeitsbild eine Vermarktlichung verlangt. Nonprofit-Organisationen sind dabei Wettbewerber untereinander, aber auch gegenüber staatlichen und marktlichen Anbietern. Mit dem Bild des „Wohltäters“ werden keine Pflegeverhandlungen gewonnen oder der Bestand einer Einrichtung im Fall einer Ausschreibung gesichert, da „Wohlfahrt“ gegenüber den Prinzipien Effektivität und Effizienz gegenwärtig nur noch ein zweitrangiges Gut ist. Demzufolge ist auch die Vertrauenswürdigkeit kaum noch das entscheidende Kriterium für die Auswahl der Produzenten für spezifische Dienstleistungen, weshalb verschiedene Arten von Anbietern die gleiche Dienstleistung anbieten können.

Aus der Vertrauensstheorie kann nun für Nonprofit-Anbieter hypothetisch eine Spannung zwischen zugeschrieben unterschiedlichen Erwartungen einerseits und einer geringen Realisierung dieser Erwartungen aufgrund der Priorität von Wirtschaftlichkeitskriterien abgeleitet werden. Eine moralische und sittliche Vertrauensbeziehung zwischen Konsument und der anbietenden Organisation steht nicht mehr im Vordergrund. Nonprofit-Organisationen müssten daher die moralischen Erwartungen auf anderen Gebieten als der spezifischen Dienstleistung erfüllen.

2.2.2.3 Supply-Side Theory

Die Supply-Side Theorie (vgl. Ben-Ner, Avner/Van Hoomissen 1991) erklärt die Existenz von sog. „Social Entrepreneurs“, d.h. derjenigen Personen, die aus meist ideologischen Motiven heraus eine Nonprofit-Organisation gründen. Die spezifischen Verhaltensmuster der NPO-Gründer prägen das Management der Organisation. Das Angebot von Leistungen durch die Organisationen ist zudem nicht mehr als eine reine Reaktion auf staatliches Handeln oder Konsumentennachfrage zu sehen, sondern durch einen „unternehmerischen Akt“ bestimmt. Einen hohen Grad derartiger gemeinnütziger Unternehmer soll es insbesondere in Gesellschaften mit einem hohen Grad an Konkurrenz religiöser Glaubensgemeinschaften geben. Diese Annahme konnte im Bereich der Erziehung empirisch aber nicht bestätigt werden.

Die Theorie postuliert zwei Grundannahmen: a) Die Entstehung von Nonprofit-Organisationen beruht auf einer unternehmerischen Initiative und b) Die Initiatoren der Nonprofit-Organisation haben als Stakeholder einen entscheidenden Einfluss auf das Management und die Aktivitäten der Organisation. Beide Annahmen sind für viele Nonprofit-Organisationen und insbesondere die traditionellen Wohlfahrtsverbände zu relativieren. a) Ein großer Teil zivilgesellschaftlicher Organisationen ist in Deutschland nicht primär aus einer unternehmerischen Motivation gegründet worden, sondern muss eher als eine gesellschaftliche Antwort auf sozialpolitische Probleme gesehen werden. Die Organisationen waren und sind daher vor allem interessenspolitische Akteure. Auch bei den sozialen Beschäftigungsunternehmen steht das sozialpolitische Interesse vielmehr als das unternehmerische Interesse an der Erstellung eines Produktes oder einer (sozialen) Dienstleistung im Vordergrund. Allerdings trägt die Grundannahme, wenn man sie als Teil einer multiplen Zielsetzung ansieht, d.h. die unternehmerische Initiative steht (gleichberechtigt) neben anderen, sozialen und gesellschaftlichen Zielen. Inwieweit alle diese Ziele ausbalanciert sind, ist eine entscheidende Frage für das Gleichgewicht innerhalb der Organisation und die Frage nach bestehenden Spannungsfeldern zwischen einzelnen Zielen. b) In größeren und traditionellen Nonprofit-Organisationen gibt es zudem keine eindeutige Hierarchie von Interessen und strategischem Management zwischen den Initiatoren bzw. Stakeholdern im Vorstand und der hauptberuflichen

Geschäftsführung. In vielen Fällen übernehmen die Geschäftsführer und hauptamtlichen Fach- und Führungskräfte die Aufgabe, die inhaltliche Ausrichtung des Verbandes und seiner Einrichtungen zu gestalten. Der Vorstand wird zuweilen nur noch informiert oder die eigene Initiative nachträglich durch eine Vorstandsentscheidung legitimiert. Spannungen zwischen Vorständen und Management sind daher möglich, werden aber nur eher selten thematisiert.

2.2.2.4 Interdependence Theory

Die Interdependence Theorie unterstellt ein positives Verhältnis von Staat und Nonprofit-Organisationen. Letztere haben dabei eine besondere Bedeutung bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben und sind Wegbereiter für neue staatliche Aktivitäten. Für öffentliche Akteure werden Expertisen, Strukturen und Erfahrungen bereitgestellt und zuweilen auch erst durch die Arbeit der Nonprofit-Organisationen die Akzeptanz und Unterstützung für spätere staatliche Interventionen entwickelt. Empirische Evidenz für diese These gibt es vor allem im Bereich der Sozialpolitik, in dem Nonprofit-Organisationen häufig Initiatoren von sozialen Aktivitäten waren, die der Wohlfahrtsstaat später in seine Verantwortung übernahm, deren Ausführung aber den Verbänden im Rahmen einer Sozialpartnerschaft überlassen wurde. Der Ansatz blendet aber aus, dass viele Nonprofit-Organisationen als Alternative zu staatlicher Politik und Verwaltung entstanden sind.

Die Theorie kann als Ansatzpunkt für zwei wesentliche Spannungsfelder gesehen werden: a) Nonprofit-Organisationen müssen sich als Kooperationspartner auf bestimmte Regeln in der Zusammenarbeit mit dem Staat einlassen. Gleichzeitig werden sie seitens der Mitglieder als Mittel für die Realisierung alternativer Wege in der lokalen Politik gesehen. b) Gleichzeitig verändert sich der Typus der Zusammenarbeit zwischen Staat und Nonprofit-Organisationen von einer eher harmonischen Sozialpartnerschaft in ein nach Marktkriterien organisiertes Geschäftsverhältnis. Die sich dadurch entwickelnden Auswirkungen auf die Nonprofit-Organisation, d.h. insbesondere durch die Übernahme ökonomischer Strukturen und Prozesse, können den Widerstand bürgerschaftlich engagierter Personen in der Organisation und entsprechende Spannungen hervorrufen.

2.2.2.5 Institutioneller Ansatz

Der institutionelle Ansatz fasst ökonomische und politische Strukturen und Prozesse in makroökonomischer Hinsicht zusammen. Ausgehend von den Wohlfahrtsregimen nach Esping-Anderson (1990) klassifiziert der Ansatz institutionelle Regime nach den Schlüsselvariablen „Höhe der Staatsausgaben“ und „Größe des NPO-Sektors“. Letztere Variable wird auf dessen Anteil an Sozialleistungen begrenzt. Als soziale Faktoren dienen z.B. der Einfluss der Arbeiterbewegung und anderer gesellschaftlich relevanter Gruppen. Aus der Vier-Felder-Matrix entstehen die folgenden vier Regimetypen: das etatistische, das liberale, das sozialdemokratische und das korporatistische:

- In Regimen mit einem liberalen Modell gibt es Indizien für die Theorie des Staatsversagens, d.h. durch die ideologische und politische Ablehnung staatlicher Eingriffe kommt es zu einer erheblichen Bedeutung privater Nonprofit-Organisationen.
- Im sozialdemokratischen Modell gibt es hohe Staatsausgaben für Wohlfahrtsleistungen. In diesen Regimen besteht kaum eine Notwendigkeit für die Entwicklung eines Nonprofit-Sektors.
- Demgegenüber gibt es im korporatistischen Modell Indizien für die Annahmen der Interdependenztheorie. Staat und Nonprofit-Organisationen kooperieren, um die Zustimmung wichtiger Gruppen zu erhalten.
- Staaten, die dem etatistischen Modell entsprechen, üben weitgehende Kontrolle über sozialpolitische Themen aus. Der Staat garantiert die Gewährleistung ökonomischer Interessen. Nonprofit-Organisationen können im Vergleich zum liberalen Modell die eingeschränkte Wohlfahrtssicherung nicht substituieren.

Der Ansatz ist eine gute Kategorisierung des Verhältnisses von Staat und Nonprofit-Organisationen. Er ist eine systematische Darstellung der unterschiedlichen Beziehungen zwischen diesen und betont die gesellschaftliche Einbettung der zivilgesellschaftlichen Organisationen. Zudem weist der Ansatz auf gesellschaftliche Voraussetzungen für ökonomische Erklärungen, wie z.B. die Theorie des Staatsversagens, hin und ordnet den Theorien so strukturelle Bedingungen zu. Gleichzeitig gibt das Modell an sich jedoch wenige Erklärungen.

Der institutionelle Ansatz ist daher relativ ungeeignet für die Erklärung von Zusammenhängen und somit auch potenzieller Spannungen innerhalb der Nonprofit-Organisationen. Er dient nur der Darstellung gesellschaftlicher Strukturen als Voraussetzung für die Erklärungskraft bestehender theoretischer Ansätze. Demnach können Nonprofit-Organisationen nur im liberalen und im korporatistischen Modell eine gewisse Bedeutung und Größe erlangen. Nonprofit-Organisationen in diesen Staatsregimen können ein bestimmtes ökonomisches und politisches Potenzial entwickeln, da hier die strukturellen Bedingungen eine Entfaltung des Sektors zulassen. Gleichzeitig besteht aber gerade auch hier die Möglichkeit für das Entstehen von Barrieren angesichts institutioneller Spannungsfelder innerhalb der Nonprofit-Organisationen. Im sozialdemokratischen und etatistischen Modell ist die Gefahr von internen Spannungsfeldern eher nicht gegeben.

2.2.3 Traditionelle soziologische Ansätze

Nonprofit-Organisationen sind als Organisationen in besonderer Weise in die Gesellschaft eingebettet. Die Analyse der Beziehung zwischen der Gesellschaft und Nonprofit-Organisationen kann daher einen wichtigen Beitrag zum Verständnis der Struktur-, Funktion- und Entwicklungszusammenhänge der Gesellschaft leisten (vgl. Simsa 2001: 129). Allerdings spielen Nonprofit-Organisationen auch in der Soziologie eher eine untergeordnete Rolle (vgl. Wex 2004: 148). Bislang wurden nur spezifische Themen prominent, wie das ehrenamtliche Engagement, die Debatten zum Kommunitarismus (vgl. Etzioni 1973, 1995, 1997; Reese-Schäfer 2001), oder andere Arbeiten mit einem speziellen Fokus auf Verbände, Genossenschaften, freiwillige Vereinigungen oder die neuen sozialen Bewegungen (vgl. Simsa 2001: 129). An dieser Stelle können nicht alle diese Arbeiten und Ansätze daraufhin untersucht werden, inwieweit sie Hinweise auf spezifische gesellschaftliche Leistungen und interne strukturelle Spannungsfelder beschreiben. Daher wird nur auf wenige Ansätze eingegangen, womit auch dieses Kapitel eher einen unvollständigen und kursorischen Charakter haben wird. Bei der Auswahl der Theorien hilft die allgemein übliche Unterscheidung nach den Ebenen sozialer Phänomene mit dem Blick:

- auf Gesellschaften (Makrosoziologie): z.B. Systemtheorie, Differenzierungstheorie,
- auf intermediäre Ebenen wie Organisationen (Mesosozialogie): z.B. Organisationssoziologie, Ansätze zur Erklärung freiwilliger Vereinigungen, Verbändeforschung,
- auf das individuelle Handeln und Interaktionen (Mikrosoziologie): Arbeiten zum bürgerschaftlichen Engagement.

In diesem Kapitel wird nur eine Auswahl klassischer Theorien und Ansätze diskutiert, die auf Indizien für die These struktureller Spannungsfelder in Nonprofit-Organisationen hinweisen. Daher werden nur makro- und mesosozialogische Ansätze aufgegriffen. Dabei spielt die Frage nach identifizierbaren strukturellen Spannungsfeldern in den Nonprofit-Organisationen eine Rolle. Die Befunde der Soziologie erlauben aber darüber hinaus auch Aussagen zum Verhältnis der Organisationen zur Gesellschaft.

2.2.3.1 Differenzierungs- und systemtheoretische Ansätze

Makrosoziologische Theorien wie differenzierungstheoretische und systemtheoretische Ansätze beschäftigen sich mit der zunehmenden „Ungleichartigkeit der Bausteine der modernen

Gesellschaft“ (vgl. Schimank 2000: 10). Arbeitsteilung und Spezialisierung von Arbeitstätigkeit führten in der Zeit der Entwicklung des modernen Kapitalismus zu einer Rollendifferenzierung zwischen Gesellschaftsbereichen und Organisationen. Die damit einhergehenden Effizienz- und Effektivitätsgewinne waren aber auch mit einer zunehmenden Abhängigkeit und einem großen Koordinationsaufwand verbunden. Die Ausdifferenzierung wirtschaftlichen Handelns und später weiterer gesellschaftlicher Handlungslogiken in anderen Bereichen wie in der Politik, Wissenschaft oder Kunst wurde zu einem wichtigen Feld für die Soziologie. Theorien gesellschaftlicher Differenzierung beschäftigen sich nun mit den Ursachen und Triebkräften, den Richtungen, Auswirkungen und den Folgen dieser Prozesse für die Gesellschaft und ihre Mitglieder. Zudem fragen sie nach Erklärungen, wie angesichts der Ausdifferenzierung der Gesellschaft in verschiedene Teilsysteme ein gesellschaftlicher Zusammenhalt überhaupt noch möglich ist.

Zur Illustration werden drei Vertreter dieses Theoriestranges im Folgenden näher vorgestellt. Zum ersten handelt es sich um den Ansatz der Differenzierung gesellschaftlicher „Wertsphären“, den Max Weber entwickelt hat. Zum zweiten wird es um das Talcott Parsons'sche AGIL-Schema gesellschaftlicher Differenzierung gehen. Schließlich wird die systemtheoretische Sichtweise Luhmanns vorgestellt. Die Auswahl fiel auf diese Vertreter, da ihre Arbeiten relativ gut die Ausdifferenzierung der Teilsysteme beschreiben und gute Ausgangspunkte für zentrale Überlegungen zur gesellschaftlichen Einbettung von Nonprofit-Organisationen sein können (vgl. Simsa 2001; Wex 2004; Zauner 2002).

Weber beschäftigte sich mit der Frage, was den „okzidentalen Rationalismus“ in Europa und Nordamerika hervorgebracht hat. Er verglich diese Gesellschaften mit Ländern wie China oder Indien, die mit der Entwicklung des Westens im frühen 20. Jahrhundert nicht Schritt gehalten haben (vgl. im folgenden Schimank 2000: 53 - 69). Die Entwicklung der westlichen Moderne, so sein Ergebnis, ist das Resultat eines Zusammentreffens einer Mehrzahl von Wirkfaktoren, die er als kulturelle Faktoren charakterisierte, die maßgeblich durch die „protestantische Ethik“ geprägt waren (vgl. Weber 1905). Hieraus entstehen nur in der westlichen Moderne typische bereichsspezifische Rationalitäten in Politik, Wirtschaft, Kunst und anderen Lebensbereichen. Die Differenzierung der modernen Gesellschaft besteht nun in einem Gegeneinander relativ autonomer und immer wieder miteinander in Widerstreit geratender „Wertsphären“ dieser Bereiche. Aus den traditionellen und emotionalen Bindungen haben sich spezifische Dimensionen von Handlungsrationaltäten in der Moderne entwickelt. Dabei hat die Wertrationalität eine spezifische Bedeutung erlangt. Sie bedeutete eine „Freisetzung der Wollensdimension gesellschaftlichen Handelns aus der religiös bestimmten Eindimensionalität“ (Schimank 2000: 59), sodass eine begrenzte Anzahl unterschiedlicher Wertmaßstäbe entstanden ist, die alle eine Eigengesetzlichkeit besitzen: „So differenziert sich die Politik für das Streben nach Macht, die Wirtschaft für das Streben nach Gewinn, die Wissenschaft für das Streben nach Wahrheit...“ (ebenda 2000: 59). Die Differenzierung der modernen Gesellschaft schafft demnach eine bestimmte Anzahl von Wertsphären. Die Triebkraft der Differenzierungsvorgänge liegt erstens auf der kulturellen Ebene, wobei auch sozialstrukturelle Bedingungen beschleunigend oder verlangsamen auf die Differenzierung wirken können, und zweitens in einer Eigengesetzlichkeit aus Gelegenheit und Zwang. Es gibt also einen anthropologisch begründeten Druck zur Ausdifferenzierung dieser Wertdimensionen. Aus dieser Einsicht heraus entsteht aber ein Integrationsproblem, denn die Religion als ein alles überwölbendes Dach vormoderner Gesellschaften ist selbst zu einer Wertsphäre neben anderen geworden. Die Wertsphären stehen nicht friedlich nebeneinander, sondern zwischen ihnen treten Spannungen auf, die zu Konflikten und Kämpfen führen können. Wirtschaftliches Handeln beeinträchtigt z.B. Wahlchancen politischer Amtsinhaber, da das Gewinnstreben bestimmte Regionen verarmen lässt. Moderne Gesellschaften sind demnach multiplen Spannungen ausgesetzt, die sich in „wechselseitigen negativen Externalitäten manifestieren“ (Schimank 2000: 63). Formale Organisationen und bürokratische Herrschaft, so Weber, entfalten integrative gesellschaftliche Wirkungen (vgl. Weber 1972: 125-130), damit moderne Gesellschaften nicht auseinander brechen. Drei Arten von

Wirkungen formaler Organisationen arbeitet Weber heraus: gesetzte Regeln wirken intraorganisatorisch, indem sie die Organisationsmitglieder im Zaum halten. Eine rechtsstaatliche Struktur schafft Erwartungssicherheit und Sanktionen, wenn rechtliche Normen verletzt werden. Policy-Netzwerke innerhalb und zwischen den Teilbereichen sorgen in Aushandlungsprozessen für Kompromisse zwischen den verschiedenen Wertorientierungen. Bei letzteren sind es fast nur formale Organisationen als korporative Akteure wie z.B. Interessenverbände, die Koordinations- und Kooperationsbeziehungen unterhalten.

Parsons AGIL-Schema beschreibt Bedingungen für den Bestand und die Reproduktion einer Gesellschaft. Ein soziales System wie eine Gesellschaft muss demnach vier Funktionen erfüllen:

- Adaption (Anpassung): d.h. Anpassung des Systems an die situativen Bedingungen auf gesellschaftlicher Ebene durch das Wirtschaftssystem;
- Goal-Attainment (Festlegung und Verfolgung von Zielen): d.h. Zielerreichung auf gesellschaftlicher Ebene durch das politische System;
- Integration (Eingliederung): d.h. Integration auf gesellschaftlicher Ebene durch das Normensystem;
- Latent Pattern Maintenance: d.h. Aufrechterhaltung von Wertmustern auf gesellschaftlicher Ebene durch das Kultursystem.

Der Bestand und die Reproduktion des sozialen Systems werden durch die Ausbildung von Subsystemen, die ihrerseits wieder dem AGIL-Schema unterliegen, ermöglicht. Die Integration bzw. Entdifferenzierung dieser vier Funktionen erreicht das soziale System einmal durch „Double Interchanges“, also symbolische Austauschmedien wie Geld, Macht, Einfluss oder Wertbindung. Zum anderen wirkt diese Integration ordnungspolitisch durch eine Hierarchisierung der Funktionen nach Adaption, Goal Attainment, Integration und Latent Pattern Maintenance.

Freiwillige Vereinigungen und die Zivilgesellschaft können mit Hilfe des AGIL-Schemas von Parsons in das System der Integration eingeordnet werden (vgl. Wex 2004: 201; Parsons 1985: 110 f.). Gelegentlich sind auch Nonprofit-Organisationen im Kultursystem zu finden. Wex ordnet auf der Basis des AGIL-Schemas die folgenden gesellschaftlichen Funktionen Nonprofit-Organisationen zu (vgl. Wex 2004: 201):

- Nonprofit-Organisationen tragen vor allem zur gesellschaftlichen Stabilisierung bei, indem sie Funktionen der Integration und Systemerhaltung erfüllen.
- Die Organisationen vermitteln Normen und Werte für das gesellschaftliche Zusammenleben, verhindern Konflikte und vermitteln kulturelle Ordnungsmuster. Nonprofit-Organisationen verringern die Folgen gesellschaftlicher Modernisierung, indem sie durch soziale Leistungen negative Effekte mildern und soziale Konflikte reduzieren.
- Nonprofit-Organisationen sind als wichtige Bedingung für die Stabilität von Gesellschaften anzusehen. Der Zusammenbruch der DDR ist daher auch in diesem Sinne zu sehen. Dieser soll sich auch aus dem Mangel an bürgerschaftlichen Organisationen erklären lassen (vgl. Wex 2004: 201 f.). Der fehlende integrative Sektor, d.h. das Fehlen von Vereinen und bürgerschaftlichen Gruppen führte auch zur Instabilität der gesamten Gesellschaft.

Nonprofit-Organisationen haben demnach System stabilisierende und Norm bildende Funktionen. Bezieht man dieses Ergebnis der bisherigen Diskussion auf das AGIL-Schema, bedeutet das auch, dass auch der Nonprofit-Sektor Subsysteme ausbilden muss, um mit den anderen funktionalen Sektoren zu kommunizieren. Der Nonprofit-Sektor ist demnach in diesem Theorieansatz als integrativer Sektor zu verstehen, der wirtschaftliche Adaption, politisches Goal-Attainment, normenbasierte Integration und kulturelle Wertmuster in sich vereinigt. Der Sektor weist Subsysteme auf, die mit den entsprechenden Systemen in deren Logiken, d.h. mittels Geld oder Macht oder Wertbindung etc., kommunizieren können, womit die eigene Logik des Einflusses garantiert wird. Gleichzeitig entstehen neben der Integration der Teilsysteme durch die

Herausbildung von Sub-Systemen innerhalb des Sektors eine interne Heterogenität und gegebenenfalls auch Differenzen. Konflikte werden somit nicht mehr gesellschaftlich, sondern organisationsintern ausgetragen. Folgt man dem AGIL-Schema, gibt es in anderen Sektoren auch derartige potenzielle Spannungen, da in jedem Sektor Sub-Systeme ausgebildet werden. Gewisse organisationsinterne Spannungsbögen müssten demnach im wirtschaftlichen, politischen, kulturellen wie auch im integrativen System zu beobachten sein. Eine besondere Manifestation dieser Spannungen sind aber vor allem in integrativen und kulturellen Systemen vorzufinden, da nach dem Prinzip der „Kybernetischen Kontrollhierarchie“ zwischen den Systemen, die adaptiven und Goal-Attainment-Funktionen am einflussreichsten gegenüber den anderen beiden Funktionen sind. Demnach sind diese Funktionen prägender auch innerhalb des eigenen Sektors, sodass potenzielle interne Spannungen zwischen jeweils intern ausgeprägten Sub-Systemen von geringer Bedeutung sind.

Die im deutschsprachigen Raum vor allem durch *Luhmann* geprägte Systemtheorie eignet sich ebenfalls, um die Eigenlogik des Nonprofit-Sektors und die Binnenkomplexität seiner Organisationen (vgl. Wex 2004: 193) zu beschreiben. Soziale Systeme und speziell gesellschaftliche Teilsysteme werden als autopoietische und selbstreferentielle Kommunikationszusammenhänge beschrieben. „Die funktionale Differenzierung der modernen Gesellschaft wird als Spezifikation von Autopoiesen begriffen...“ (Schimank 2000: 201). Soziale Systeme, so der Ausgangspunkt der Theorie Luhmanns, organisieren Sinn Grenzen. Diese Sinn Grenzen sind vor allem für Personen wichtig, da sie durch die Trennung zwischen System und Umwelt die Komplexität reduzieren. Es gibt drei Ebenen der sozialen Systembildung: Interaktion, Organisation und Gesellschaft (vgl. Luhmann 1975a, 1975b). Ähnlich wie bei Parsons entstehen unterschiedliche funktionale Teilsysteme auf der Ebene der Gesellschaft. Organisationen legen durch formale Verhaltenserwartungen Sinn Grenzen fest, die definieren, ob jemand Organisationsmitglied ist oder nicht. Interaktionen spezifizieren die auf den anderen Ebenen festgelegten Sinnsysteme weiter. Luhmann blendet in seiner Theorie die beteiligten Akteure und deren strategisches Handeln aus. Luhmann konzentriert sich zudem primär auf Unterschiede zwischen der Moderne und der Vormoderne. Dabei identifiziert Luhmann eher Gemeinsamkeiten der Teilsysteme als deren Unterschiede (vgl. Schimank 2000: 201 f.). Viel näher soll in dieser Arbeit nicht auf die Systemtheorie von Luhmann eingegangen werden. Vielmehr steht die Suche nach Ansatzpunkten interner Spannungsbögen innerhalb der sozialen Systeme und speziell von Organisationen im Mittelpunkt der weiteren Betrachtung.

Die Diskussion muss dafür am Verhältnis von Organisationen zu funktionalen Teilsystemen anknüpfen. Hier können drei Tendenzen in der Systemtheorie und den späteren Arbeiten vorrangig aus der Literatur zu Nonprofit-Organisationen und ihrer gesellschaftlichen Einbettung angeführt werden:

- „Ausschließende Trennung“: Es gibt eine klare teilsystemische Zuordnung von Organisationen zu spezifischen Funktionssystemen. Es existieren zwar Organisationen, die ohne Systemzwang frei entstehen. Dies gilt aber als Spezialfall, multifunktionale Einrichtungen haben nach Luhmann kaum Chancen auf langfristigen Bestand (vgl. Simsa 2001: 208). Die Möglichkeit multireferentieller Organisationen wird damit ausgeschlossen, womit es keine Grundlagen für Spannungen zwischen verschiedenen Codes bzw. Logiken innerhalb von Organisationen gibt.
- „Vernetzte Autonomie“: Organisationssektoren sind zwar autonom aufgrund vielfältiger Verflechtungen, aber nicht autark. (vgl. Wex 2004: 228). Die Grenze zwischen den sektorspezifischen Organisationen ist nicht so „unbiegsam“ und „eindimensional“ wie bei Luhmann ausgeprägt, da es vielfältige Vernetzungserfordernisse gibt (vgl. Wex 2004: 228; Simsa 2001: 204). Hierdurch können dann wiederum Interdependenzen und Multireferenzen von Nonprofit-Organisationen entstehen, die zu internen Spannungsfeldern führen können. Ausdifferenzierung und Vernetzung von Organisationssektoren führen dann zu Einflüssen, wie z.B. der finanziellen Abhängigkeit

des Nonprofit-Sektors von staatlichen Ressourcen. Aus der Gleichzeitigkeit verschiedener dieser Einflüsse, die sich aus den Vernetzungen ergeben, können sich dann Spannungen innerhalb der sektorspezifischen Nonprofit-Organisationen ergeben.

- „Nichtpriorisierte Funktionsorientierung“: Organisationen bestehen aus einer Vielzahl an Kommunikationen, die unterschiedlichen Funktionssystemen zurechenbar sind. „Organisationen müssen daher als Zusammenhang von Entscheidungen charakterisiert werden, die an unterschiedlichen Leitdifferenzen orientiert sein können. Sie zeichnen sich durch eine ‚Mischung‘ von Kommunikationen aus, die der Logik und Codierung unterschiedlicher Teilsysteme folgen“ (Simsa 2001: 211). Organisationen sind daher nicht eindeutig einem funktionalen Teilsystem zuordenbar. Organisationen können sich demnach autonom entscheiden, inwieweit sie eine Funktionslogik „priorisieren“ oder einen Mix an Funktionslogiken favorisieren; sie sind damit auch autark. Zwar gibt es einige Vorteile dieser Sichtweise, wie etwa die klare Trennung der analytischen Ebenen Gesellschaft und Organisation, oder die Aufrechterhaltung der Kommunikation als differenzierendes Element. Die Organisationen werden anschlussfähig an verschiedene Leitdifferenzen, indem sie intern Verhandlungssysteme zwischen verschiedenen Funktionssystemen implementieren. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Integration gesellschaftlicher Teilsysteme (vgl. Simsa 2001: 329 ff.).

Folgt man der letzten Sichtweise, entstehen gerade in Organisationen, die nicht einen Code favorisieren, Konfliktlinien, Spannungsbögen bzw. Missverständnisse zwischen verschiedenen Codes sowie Probleme der Hierarchisierung unterschiedlicher Logiken innerhalb einer Organisation. Verhandlungen zwischen den verschiedenen Codes bzw. spezifischen Kommunikationen der Teilsysteme sind, folgt man Luhmann, auch bei deren Überlappung innerhalb einer Organisation nicht möglich. Die Nichtpriorisierung einer Kommunikationsform innerhalb einer Organisation wirkt zudem eher hemmend auf die Professionalisierung bzw. Entwicklung einer spezifischen Funktionslogik, wie es z.B. in Wirtschaftsbetrieben oder Ministerien der Fall sein kann. Nonprofit-Organisationen mit verschiedenen Funktionslogiken scheinen daher eher mit dem Nichtverständnis verschiedener Kommunikationsformen und dem Ausgleich dieser Differenzen zur Aufrechterhaltung der eigenen Organisation beschäftigt zu sein, als mit der Erfüllung einer spezifischen Organisationsaufgabe bzw. operativen Funktion.

2.2.3.2 Soziologischer Neo-Institutionalismus

Ein Vertreter der mesosozialen Ansätze soll hier mit dem Neo-Institutionalismus vorgestellt werden. Er bietet sich an, da er zu einer relativ modernen Theoriegruppe zählt und auch schon in der Nonprofit-Forschung aufgegriffen wurde. Zudem kann mit dem Neo-Institutionalismus sehr gut das Spannungsverhältnis intermediärer Organisationen erklärt werden, für Veränderungsprozesse in Richtung des Marktes, des Staates oder des informellen Bereichs bietet die Theorie gute Argumente.

Der soziologische Neo-Institutionalismus beschäftigt sich mit der Rolle und Funktion von Institutionen sowie deren Einbettung bzw. Beziehung zur Gesellschaft. Der Ansatz beschreibt das Verhältnis von Organisation und Gesellschaft. Der Begriff der Institution wird als übergreifende Erwartungsstruktur definiert, die bestimmt, was angemessenes Handeln und Entscheiden ist. Diese Erwartungen prägen Verhaltensweisen und regulieren damit das gesellschaftliche Miteinander. Der soziologische Neo-Institutionalismus bietet eine Theorie und eine Methode zur Analyse der Entwicklung, Funktion und Wirkungsweise von Institutionen (vgl. Hasse/ Krücken 1999: 15; Berger/Luckmann 1967). In Abgrenzung zum traditionellen Institutionalismus³⁰ beschäftigt sich die Weiterentwicklung stärker mit Traditionen, Idealen und

³⁰ Vgl. zu Vertretern des klassischen Institutionalismus wie z.B. Thorstein Veblen, Joseph A. Schumpeter, Karl Polanyi, Ronald H. Coase oder John R. Commons die Zusammenfassung in Hodgson 1994: 58 ff., sowie zur Kritik am klassischen Institutionalismus Hasse / Krücken 1999: 17.

Grundüberzeugungen, mit der Bedeutung von Handlungsfreiräumen in Organisationen, mit der Abweichung von Normen, den auch nicht-intendierten, abweichenden Funktionen von Institutionen sowie deren Wandlungsprozessen. Drei amerikanische Arbeiten haben die Entwicklung des Neo-Institutionalismus in der Soziologie entscheidend geprägt und sollen hier kurz vorgestellt werden: a) die Entkopplung von Legitimitäts- und Effizienzerfordernissen (vgl. Meyer/Rowan 1977), b) die Analyse der Angleichungsprozesse der Organisation (vgl. DiMaggio /Powell 1983, 1991) sowie c) die Analyse des Einflusses von Institutionen auf die Wahrnehmung der Organisationsmitglieder (vgl. Zucker 1977, 1987).

Arbeiten von Meyer und Rowan (1977)

Zentrales Argument der Arbeiten von Meyer und Rowan (1977) ist, dass in Organisationen Legitimitäts- und Effizienzerfordernisse nicht deckungsgleich sind. „Organisationen entwickeln formal-rationale Strukturen zur Erzielung von Legitimität und nicht zur möglichst effizienten Problembearbeitung“ (Hasse/Krücken 1999: 22). Formale Organisationsstrukturen bringen Mythen der gesellschaftlichen Umwelt zum Ausdruck. Diese Mythen werden durch die Organisationen aufgegriffen und kopiert, um eine Strukturähnlichkeit zwischen Organisation und Gesellschaft herzustellen. Diese sichert die organisatorische Überlebensfähigkeit, die effektive Rationalisierung hat dabei eher zweitrangige Bedeutung. Universitäten sind beispielsweise von Umwelterwartungen zwischen Lehre und Forschung aber auch zwischen Grundlagenforschung und wirtschaftlicher Anwendungsforschung umgeben, denen sie mit formalen Strukturen wie Kommissionen oder Transfereinrichtungen entsprechen. Ähnlich kann man für Nonprofit-Organisationen verschiedene Ansprüche seitens des Staates, Marktes und des informellen Sektors herausstellen, die sie in ihrer internen Organisation berücksichtigen müssen, um anschlussfähig zu bleiben sowie sich intern gegenüber den Mitgliedern und Mitarbeitern, aber auch extern zu legitimieren. Meyer und Rowan (1977: 356 ff.) kommen zur Einschätzung, dass Organisationen ihre innere Aktivitätsstruktur („business as usual“) und die nach außen hin sichtbare Formalstruktur entkoppeln. Bestimmte gesellschaftliche Mythen (z.B. Controlling-Strukturen, Balanced Scorecard) würden dann zwar Eingang in die formale Struktur der Organisation finden, aber an den Handlungen und Aktivitäten der Organisation kaum etwas verändern.

Arbeiten von DiMaggio und Powell

DiMaggio und Powell (vgl. 1983, 1991) führten den Begriff der Isomorphie (Strukturähnlichkeit) zwischen Organisationen und ihren Umwelten ein. Organisationen befinden sich nach dem Ansatz innerhalb organisationaler Felder, d.h. spezifischer gesellschaftlicher Umwelten, die sich bestimmte Organisationen teilen. Innerhalb eines organisationalen Feldes entstehen Angleichungsprozesse zwischen den beteiligten Organisationen. Ähnlichkeiten entstehen dabei durch Zwang (staatliche Vorgaben, Rechtsvorschriften, Wertvorstellungen), Imitationen bei Umwelten mit hoher Unsicherheit³¹ sowie durch normativen Druck (Professionen, übergreifende Problemlösungsmuster, Berufsverbände). Dies führt zu Homogenisierungs- bzw. Angleichungsprozessen in der Formal- und Aktivitätsstruktur in den Organisationen eines organisationalen Feldes. Bode (2004) griff diesen Ansatz in seinem internationalen Vergleich von Anpassungstendenzen in Nonprofit-Organisationen, die im Bereich der Arbeitsmarktförderung tätig sind, auf.

„Social Settings“ nach Zucker (1991)

Der dritte Ansatz ist eher mikrosoziologisch fundiert und erklärt die Bedeutung von Wahrnehmungs- und Informationsverarbeitungsmustern für die Regulierung sozialen Handelns (vgl. Zucker 1991). Verschiedene Kontexte („social setting“) können, so die Ausgangsüberlegung, Wahrnehmungen, Beurteilungen und unterschiedliche Reaktionen provozieren. Institutionen

³¹ Zur Bedeutung und zum Ausmaß von Imitationsprozessen im Bereich sozialen Handelns und gesellschaftlicher Entwicklung vgl. Tarde de 2003.

haben demnach eine starke Wirkung auf die Wahrnehmung von Handlungsmöglichkeiten und sozialem Handeln. Dieser Prozess ist unabhängig von bestimmten Akteuren. Eine hohe Institutionalisierung geht mit einer erheblichen Beeinflussung sozialen Handelns einher, während eine geringere Institutionalisierung einen größeren individuellen Freiraum in der Organisation ermöglicht. Im ersten Fall werden neue Vorgaben als Abweichungen interpretiert, während im Rahmen geringerer formaler Institutionalisierung (z.B. von Hierarchieebenen, Ablaufschemata) externe Anforderungen zu einer Neudefinition der Situation führen und daher relativ schnell akzeptiert werden (vgl. Hasse/Krücken 1999: 29 ff.). Folgt man diesem Ansatz scheint es, dass Nonprofit-Organisationen mit einer starken Nähe zum informellen Sektor wie z.B. Selbsthilfegruppen, kleine Vereine oder neue soziale Bewegungen, durch ihren geringeren Grad an Institutionalisierung wie z.B. Hierarchien stärker auf Umwelteinflüsse reagieren können als größere Verbände und Organisationen in der Nähe zum staatlichen oder marktlichen Sektor. Bei letzteren ist die Fähigkeit zur Anpassung bzw. Isomorphie geringer.

In der Nonprofit-Forschung wurde vor allem das Konzept des „institutionellen Isomorphismus“ von DiMaggio und Powell aufgegriffen, um Wandlungsprozesse sozialer Beschäftigungsunternehmen zu erklären (vgl. Bode 2005; Bode/Evers/Schulz 2006a). Während DiMaggio und Powell Anpassungstendenzen von Organisationen innerhalb eines organisationalen Feldes - also ähnlichen Organisationen - erklären, wird in den Nonprofit-Studien davon ausgegangen, dass es bei intermediären Organisationen, die im hybriden Feld zwischen Markt, Staat und informellem Sektor liegen, eher Anpassungstendenzen an diese Organisationen gibt, als dass eine Harmonisierung mit anderen Nonprofit-Organisationen stattfindet. Allerdings führen externe Wirtschaftlichkeits- und Effektivitätsanforderungen, gesetzliche Regelungen, der Rückgang staatlicher Subventionen und deren Ersatz durch Leistungsverträge, das Schwinden der Milieubindung sowie langfristiger Verpflichtungen ehrenamtlich Engagierter an eine Organisation u.a. zu vergleichbaren institutionellen Veränderungsprozessen bei allen Nonprofit-Organisationen. Somit gibt es zwei Entwicklungen: Erstens Veränderungen aufgrund eines externen Anpassungsdrucks der Formal- und Aktivitätsstrukturen an Organisationen des Marktes, des Staates und / oder des informellen Sektors, sowie zweitens Harmonisierungs- und Imitationstendenzen zu anderen Nonprofit-Organisationen. Allerdings sieht Bode (Bode 2005: 64) unterschiedliche Etappen und Formen von Isomorphie: organisationale Stabilität, institutionelle Flexibilität, organisationale Metamorphose sowie institutionellen Isomorphismus. Bis zur vollständigen Adaption anderer Formal- und Aktivitätsstrukturen als denen des Nonprofit-Sektors gibt es also noch Spannungsverhältnisse zwischen den intermediären Strukturen und Aktivitäten der Organisation und den von außen eingebrachten Struktur- und Aktivitätsmustern.

2.2.4 Klassische politikwissenschaftliche Ansätze

Die Politikwissenschaft versucht, politische Inhalte, Strukturen und Prozesse sozialwissenschaftlich zu erklären. Während die Analysen bis in die 1960-er Jahre stark normativ geprägt waren und das beste Modell für das gesellschaftliche Zusammenleben suchten, sind sie gegenwärtig stark empirisch ausgerichtet. In gewissen zeitlichen Abständen trifft diese Wende auch auf die Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Nonprofit-Organisationen zu, die im Zentrum der politikwissenschaftlichen Analyse von Vereinen, Initiativen und anderen freigemeinnützigen Organisationen stehen. Bis in die 1980-er Jahre prägten pluralistische und neokorporatistische Erklärungen auf der Basis von normativen Argumentationen die theoretische Diskussion. Später entwickelten sich dann sozialwissenschaftliche Strömungen, wie die Netzwerk- und vor allem die Dritt-Sektor-Diskussion und der Ansatz intermediärer Organisationen, die eher empirisch geprägt ist. Im folgenden Teil werden die Entwicklung der grundlegenden Argumente dieser theoretischen Tendenzen und die Folgen für die Diskussion über die gesellschaftliche Bedeutung von Nonprofit-Organisationen vorgestellt. Im Zentrum steht dabei auch die Frage nach Interpretationen für interne Spannungsfelder in den Organisationen.

2.2.4.1 Monismus

Aus dem konservativen Staatsmonismus können keine strukturellen und funktionalen Argumente in Hinblick auf Nonprofit-Organisationen abgeleitet werden, da Verbände und andere freigemeinnützige Organisationen eher kritisch betrachtet werden. Die politische Einmischung von Verbänden wird mit höchstem Misstrauen betrachtet. Eschenburg stellte 1955 die Frage nach der „Herrschaft der Verbände“. Organisierte Interessen bedrohen in dieser theoretischen Perspektive die „interne Souveränität“ des Staates (vgl. von Alemann 1989: 37), da sie durch Egoismus und einseitige Ideologien gekennzeichnet sind. Stettner befürchtete durch eine ungezügelter oder korrupte Kraftentfaltung der Verbände einen neuen Ständestaat. Politischen Ambitionen von Verbänden wird in diesem Ansatz misstraut. Somit können Fragen zum Leistungspotenzial von Nonprofit-Organisationen mit Hilfe dieses Ansatzes nicht beantwortet werden. Bestenfalls erhält man eine normativ unterstellte negative Antwort. Strukturbeschreibungen, die auf diesen Ansatz gründen, gibt es nicht, da die Organisationen aus konstruktiver Sicht nicht thematisiert werden. Aus der Perspektive des Monismus stellen Nonprofit-Organisationen eine Gefahr für das politische System dar, da sie sich dogmatisch von diesem abgrenzen. Daher findet sich auch kein Ansatzpunkt für die Begründung interner Spannungsfelder, da diese nur entstehen können, wenn Nonprofit-Organisationen auch als Teil des politischen und öffentlichen Systems begriffen werden.

2.2.4.2 Pluralismus

Die Pluralismustheorie ist teilweise ein Gegenmodell zur traditionellen (monistischen) Staatstheorie und betont das Wirken von Interessengruppen gegenüber einem staatlichen Souveränitätsdenken als notwendiges Element im demokratischen Willensbildungsprozess (vgl. Schmid 1998: 33; Alemann 1989: 37). Organisationsspezifische und institutionalistische Argumente werden kaum aufgegriffen. Allerdings liefern die Ansätze der Pluralismustheorie wichtige Argumente für das Verhältnis von Nonprofit-Organisationen und Staat, wobei das Verhältnis einen stark konfligierenden Charakter hat. Die pluralistische Theoriegeschichte reicht bis ins 19. Jahrhundert zurück, daher existieren je nach gegebener politischer Realität unterschiedliche Theorieströmungen.

Tocqueville (1987a, 1987b) gilt als Vorläufer und Klassiker der Pluralismustheorie. In den *associations* sieht er eine wesentliche Stütze der amerikanischen Demokratie. Er widmet sich, um diese These zu belegen, den Ursachen der Entstehung, den Beziehungen zwischen Verbänden und Staat, den institutionellen Bedingungen für eine wirksame Vereinsarbeit, wobei er hier nicht nur Strukturen wie z.B. Größe, sondern auch institutionelle Faktoren wie Einstellungen beschreibt, sowie der internen Funktionsweise von Verbänden.

Der Beginn der amerikanischen Gruppentheorie kann bei Arthur Bentley mit seiner Studie „The Process of Government“ aus dem Jahre 1908 gesehen werden. Er bezeichnet die „interest groups“ als Rohmaterial der Politik. Verbände sind „weitgehend amorphe Gebilde ohne formale Struktur, die durch die Interessen ihrer Mitglieder konstituiert werden“ (Schmid 1998: 33). Weitere Vertreter dieses Gruppenansatzes sind Dahl, Polsby, Lowi oder Lindblom. Eine andere Strömung, beispielhaft sei an dieser Stelle Truman (1951) genannt, zeigt aber auch formale und funktionale Aspekte der „associations“ auf. Einstellungen und Interessen werden allerdings in der klassischen Gruppentheorie gleichgesetzt, unterschiedliche Funktionen werden nicht dargestellt (vgl. Kevenhörster 1976: 200).

Klassischer Vertreter der deutschen Pluralismustheorie ist Otto von Gierke mit „Das deutsche Genossenschaftsrecht“ 1868, der Staat und Gesellschaft als ein System sich mannigfach überkreuzender Verbände ansieht. Er beschäftigt sich mit der Frage, ob Verbände "einheitliche Lebensträger" darstellen und ihnen eine rechtliche Eigenständigkeit, Autonomie und Verantwortlichkeit zukommt. Er spricht ebenfalls das Verhältnis der Verbände zur Staatsorganisation an. Gierke grenzt die Aufgaben des Staates von denen anderer

gesellschaftlicher Organisationen ab, da die des Staates gewichtiger und höherwertiger sind (vgl. Gierke 1954, 1958).

Hauptvertreter der rechten Pluralismustheorie wurde Carl Schmitt. Schmitt geht davon aus, dass im 20. Jahrhundert eine Gleichstellung von "politisch" und "staatlich" nicht mehr gegeben ist, da sich Gesellschaft und Staat ineinander verschachteln. Es kommt zum "totalen Staat", der nicht Allmacht bedeutet, sondern einen neuen Staat, der auch schwach sein kann (Sontheimer). Oligarchische Einfluss- und Führungsgruppen konkurrieren in einem Zustand des "Pluralismus der Machtkomplexe" um die politische Macht, die mit dem ständestaatlichen System des ausgehenden Mittelalters verglichen wird. Die Gesellschaft ist zunehmend politisiert, womit eine neue Bestimmung des Politischen gefunden werden muss. Der totale Staat stellt für Schmitt eine politische Einheit dar, die nicht länger eine "Beute des gesellschaftlichen Pluralismus" ist. Die politische Einheit bzw. Instanz ist diejenige, die zwischen Freund und Feind unterscheiden kann und die Menschen in der Gesellschaft in diese Kategorien unterteilen kann (vgl. Schmitt 1996). Schmitts Politikbegriff bleibt monistisch, da eine bestimmte Einheit die ist, die maßgebend ist (vgl. Kremendahl 1977: 94ff.). Er beschäftigt sich mit den institutionellen Voraussetzungen des politischen Verbandes und dessen Beziehungen zum Staat.

Einer der bekanntesten Vertreter der linken Pluralismustheorie ist Agnoli (zus. mit Brückner 1967). Agnoli versucht aufzuzeigen, dass die demokratische Verfassung in der industriellen Massengesellschaft sich des Pluralismus bedient, um den gesellschaftlichen Antagonismus und die politische Opposition zu entkräften oder aufzulösen. Der moderne Sozialstaat hat die Polarität der Klassen nicht beseitigt. Eine Reduktion dieses Antagonismus auf einen Pluralismus ist demnach nur ein Mittel den gesellschaftlichen Gegensatz zu entschärfen und zu verschleiern. Damit entsteht in der Praxis eine scheidemokratische Ordnung. Die formale Demokratie habe die Klassenherrschaft in neuer Form legitimiert. Operationalisierbare Anhaltspunkte zur Überprüfung dieser Thesen bietet Agnoli allerdings nicht (vgl. Sontheimer 1970: 26). Wolff sieht in der Größe und wirtschaftlichen Struktur der Verfassungsstaaten einen Zwang zur Einschaltung von intermediären Gruppen in den Willensbildungsprozess, die aber die Rolle des Individuums mediatisieren. Die Regierung steht nicht der Masse privater Bürger sondern organisierten Gruppen gegenüber. Er verweist auf Tendenzen der Erstarrung, auf hemmende Wirkungen der Verbände und auf die Bevorzugung etablierter Interessen durch den Staat. Sontheimer setzt hier an und bringt Probleme des deutschen Pluralismus hinsichtlich Demokratie, Struktur, interverbandlichen Beziehungen und Interessen auf den Punkt (vgl. Sontheimer 1970: 29 f.).

Seit den fünfziger Jahren entwickelte sich der Neopluralismus als Mittelweg zwischen der Dominanz des Staates und seiner Unterordnung im Verhältnis zur Gesellschaft (vgl. Alemann 1989: 39). Die wichtigsten Vertreter des Neopluralismus sind Werner Weber, der in den Parteien und Verbänden eine Gefährdung der staatlichen Einheit sieht, und Ernst Forsthoff, der ebenfalls von einer Auflösung des Staates spricht, aber in technologisch-industriellen Faktoren eine selbst stabilisierende Kraft sieht, sowie Helmut Schelsky, der diesen Gedanken von Forsthoff hin zu einem "technischen Staat" weiterführt. Einer der bedeutendsten Vertreter des Pluralismus in der Bundesrepublik ist aber Ernst Fraenkel, der den Staat als ein Gebilde eines Kräfteparallelogrammes sieht (vgl. Fraenkel 1970, 1990). Die Autoren widmen sich bei der Analyse der Bedeutung von Verbänden bei der politischen Interessenvermittlung Fragen der Verbändekonkurrenz, demokratiethoretischen Aspekten, Gemeinwohlfragen sowie strukturellen Bedingungen der Verbände (z.B. Problemen durch Funktionärseliten, Organisationsgrad, Größe, Fachlichkeit bzw. "Technisierung", Bürokratisierung und Autonomie). Offe (1969, 1972) stellte weitergehend Fragen zur Organisations- und Konfliktfähigkeit unorganisierter gesellschaftlicher Interessen.

Der traditionelle Pluralismus war normativ, demokratiethoretisch geprägt und interessierte sich daher wenig für Verbandsinterna. In der Diskussion stand vor allem die Stellung und Legitimation des Staates gegenüber den Verbänden. Zwar wurde ihre Existenz anerkannt, aber die

Pluralismustheorie war bemüht, politische und rechtliche Möglichkeiten zu entwickeln, die angenommenen negativen Auswirkungen der Aktivitäten von Nonprofit-Organisationen zu begrenzen. In der weiteren Entwicklung beschäftigte sich vornehmlich die linke Pluralismustheorie mit der zu starken Beanspruchung des Staates durch vor allem Herrschaftsverbände sowie mit den staatlichen Mechanismen der Förderung des Einflusses dieser Verbände. Interne Strukturen und Prozesse bei den Verbänden wurden nur am Rande angesprochen. Daneben entwickelte sich eine neuere Pluralismustheorie, die stärker empirisch-analytisch ausgerichtet ist. Indem sie sich mit den Bedingungen und Prozessen der (Nichtexistenz) des verbandlichen Wettbewerbes beschäftigt, treten Fragen der Partikularinteressen, der Struktur, interner Demokratie und Organisationsfähigkeit im Rahmen der Analyse der politischen Interessenaggregation, -selektion und -vermittlung stärker ins Blickfeld. Allerdings wird an der Gruppentheorie kritisiert, dass sie Verbände zu sehr von einer Binnenansicht aus analysiert und Umweltaspekte außer Acht lässt. Obwohl die frühere Pluralismustheorie weniger Wert auf analytische Aspekte legte, seien im Folgenden die Kriterien zur Beschreibung des - an dieser Stelle nicht zu bewertenden - Potenzials von Verbänden zusammengefasst, die in den beschriebenen Ansätzen angesprochen werden:

- die gesellschaftliche Stellung der Verbände gegenüber dem politisch-administrativen System (konfliktär, starke vs. schwache Position);
- Interessen, die die Verbände verfolgen (Partikular- vs. Gemeinwohlinteressen);
- verbandliche Strukturen, wie z.B. Größe, Organisationsgrad, Autonomie, Professionalisierung;
- verbandliche Funktionsweisen, wie z.B. innerverbandliche Demokratie, Funktionärseliten, Oligarchiebildung;
- seltener werden Aspekte der Verbändekonkurrenz, der Entstehung von Verbänden sowie der verbandlichen Rechtsform (z.B. Verbändegesetz, Gemeinnützigkeit etc.) angesprochen.

Insgesamt kann aber an dieser Stelle festgehalten werden, dass aus pluralismustheoretischer Sicht Nonprofit-Organisationen als Verbände eher normativ diskutiert werden. Es steht vor allem ihre Legitimität hinsichtlich der Vertretung der Interessen ihrer Klientel im Mittelpunkt. Fragen der strukturellen und institutionellen wie auch funktionalen Bedingungen ihrer Arbeit werden in normativen Pluralismusansätzen weitgehend ausgeklammert. Die wenigen empirisch-analytischen Arbeiten stellen für das Potenzial von Verbänden folgende Faktoren heraus:

- direkte oder advokatorische Institutionen;
- Verfolgung von Eigeninteressen oder Bestands- und Ressourceninteressen bzw. Stärke der Machtposition von Fachkräften und der niedrigeren Organisationsstufe oder bei Verbandsfunktionären;
- Organisations- und Konfliktfähigkeit der benachteiligten Personengruppen;
- Organisationsgrad und Mitgliederfluktuation und
- Stärke der Abhängigkeit von Ressourcen.

Defizite und Schwächen des Pluralismusansatzes liegen zusammenfassend in der Betrachtung organisationsstruktureller Aspekte, dem Ausblenden gesellschaftlicher Machtasymmetrien, staatstheoretischen Defiziten und der Ausgrenzung von Interessen und Verbänden bei bestimmten Politikprozessen. „Der existierende institutionelle ‚bias‘ pluralistischer Interessenvermittlung impliziert danach ein Auseinanderfallen realer politischer Prozesse und normativer Vorstellungen. So fällt auf, dass es kaum pluralismustheoretische Aussagen über die institutionellen Formen funktionaler Interessenvermittlung gibt“ (Reutter 1991: 60). Vernachlässigt wird auch das Einwirken des Staates auf den gesellschaftlichen Willensbildungsprozess. „In den pluralistischen Gesellschafts- und Staatstheorien stehen die politische Willensbildung und die Legitimierung staatlicher Entscheidungen im Vordergrund, ohne

dass konkrete Wirkungen und Umsetzungsformen politischer Maßnahmen betrachtet werden“ (Reutter 1991: 61). Es werden zudem die wechselseitige Beeinflussung und die damit zusammenhängenden steuerungspolitischen Funktionen der Verbände vernachlässigt (vgl. Reutter 1991: 61).

2.2.4.3 Korporatismus

Den alten konfliktorischen Pluralismus löste der neue Korporatismus ab, der zu einem engen Verbund von Staat, Kapitalverbänden und Arbeit führte.³² Die großen Interessengruppen sind keine Pressure Groups mehr, sondern spielen selbst aktive Rollen, die sie vom Staat (z.B. in der Sozialpolitik) übernommen haben. Der neue Korporatismus war tendenziell stärker empirisch ausgerichtet als der Pluralismus. Zudem spielten interne Spannungslinien der Nonprofit-Organisationen, z.B. das Verhältnis von Fremd- und Eigenlogik (vgl. Strünc 2000), eine große Rolle. Die wichtigsten Vertreter des Korporatismus sind Schmitter und Lehmbruch, deren zentrale Ansätze und Kategorien zur Beschreibung der Verbände im Folgenden vorgestellt werden.³³

Korporatismus wird durch Schmitter definiert als: „... a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls in their selection of leaders and articulation of demands and supports“ (zit. in Ritter 1991: 71).

Der Korporatismus ist durch eine spezifische Ausprägung folgender Definitionsmerkmale geprägt: Anzahl der Verbände, verbandliche Strukturmerkmale und das Ausmaß der staatlichen Kontrolle und des staatlichen Einflusses. Korporatismus wird getrennt zwischen einem ersten, „der sich auf die Form bezieht, wie konfliktierende Interessen organisiert werden“, und einem zweiten, „bei dem es sich um die Formulierung und Ausführung von Politik handelt“ (Ritter 1991: 74). Schmitter begreift den Begriff des Korporatismus exklusiv für die organisationsbezogene Seite von Interessenvermittlung. Die Seite der Politikformulierung wird als „Konzertierung“ und „pressure“ bezeichnet (vgl. Ritter 1991: 75). Die Beteiligung von Verbänden wirft aber demokratiethoretische Probleme auf, da die Aktivitäten der Verbände an der Exekutive vorbei geschehen. Neben diesen entsteht für die Verbände ebenfalls aus korporatistischer Sicht ein neues Spannungsfeld zwischen Mitgliedschafts- und Einflusslogik.

Lehmbruchs Korporatismus-Variante (vgl. Lehmbruch 1969; Lehmbruch/Schmitter 1979) lässt sich als „Konzertierung“ beschreiben, die verbandliche Willensbildungsprozesse sowie Politikformulierung und -implementation einschließt (vgl. Reutter 1991: 104). Lehmbruch geht von der Existenz von konkordanzdemokratischen Systemen aus, die sich durch die Regulierung politischer Konflikte mittels kooperativer Strategien des Aushandelns auf Elitenebene und nicht durch Parteienwettbewerb und Mehrheitsentscheidungen kennzeichnen lassen (vgl. Reutter 1991: 106; Lehmbruch 1969: 144). Die Entscheidungsprozesse werden durch eine proportionale oder paritätische Ämterbesetzung abgesichert, wodurch die Integration von relevanten Gruppen gewährleistet wird. Der Staat versucht durch freiwillige Kooperation mit großen

³² Als Anstoß der korporatismustheoretischen Diskussion gilt ein Aufsatz von P.C. Schmitter 1974 „Still the Century of Corporatism?“ (Reutter 1991: 66). Er entdeckte den engen Zusammenhang zwischen der staatlichen Kontrolle der Verbände und der politischen Entwicklung. „Neokorporatistische Systeme basieren demnach auf einer spezifischen Beziehungsstruktur zwischen Staat und Gesellschaft, und das heißt insbesondere, Rolle und Funktionen des Staates und der Verbände zu bestimmen.“ (Reuter 1991: 67) Der Staat konnte allerdings als gestaltender Faktor der Entwicklung auftreten, der das Interessenvermittlungssystem autoritär installierte und kontrollierte.

³³ Weitere Varianten der korporatistischen Interessenvermittlung waren die Unterscheidung zwischen liberalem und autoritärem bzw. gesellschaftlichem und staatlich induziertem Korporatismus. Differenzierungen zwischen sektoralen und transsektoralen (politikfeldübergreifenden) Formen des politischen Tausches haben sich nicht durchgesetzt.

Interessenorganisationen, gesamtwirtschaftliche Ziele zu realisieren (vgl. Ritter 1991: 110; Lehmbruch 1983: 55). Insbesondere die Wirtschafts- und Einkommenspolitik sind zentrale Politikfelder korporatistischer Regulierung, da sie nicht über das parlamentarische System verarbeitet werden können. Verbände schaffen durch Verhandlungen im vorparlamentarischen Raum Konsens und lösen damit „friedlich den Interessenkonflikt zwischen Arbeit und Kapital und entlasten den Staat legitimatorisch“ (Ritter 1991: 111). Korporatismus ist dabei einerseits aus der „Handlungslogik der beteiligten Akteure“ zu erklären und andererseits mit den Strukturen der parlamentarischen und „administrativen Interessenvermittlung“ in Beziehung zu setzen. Lehmbruch unterscheidet zwischen „sektorialem Korporatismus“ und „Konzertierung“. Diese Unterschiede definieren zwei Arten des Korporatismus - einen makro- und einen mikrotheoretischen. Der Makrokorporatismus ist auf (ökonomische) Sektoren oder Politikfelder begrenzt: „Die Verbände sind hier zentralisiert, besitzen ein Repräsentationsmonopol und erhalten einen privilegierten, institutionalisierten Zugang zur Regierung und zur Bürokratie, die segmentierte Strukturen aufweist.“ (Lehmbruch 1986: 288). Lehmbruch bezeichnet dies als „Klientelismus“ (Lehmbruch 1984: 62). „Konzertierung beinhaltet also über die intra-organisatorischen Strukturmerkmale hinaus eine starke inter-organisatorische Vernetzung und Kooperation, die transsektoralen Charakter besitzen, wobei die Verbände mit einem Repräsentationsmonopol ausgestattet sind und ausgeprägte institutionalisierte Beziehungen mit dem Staat existieren.“ (Lehmbruch 1984: 63).

Mit dem Korporatismus entstand eine neue Qualität des Zusammenwirkens zwischen Staat und Verbänden, die den Verbänden und Nonprofit-Organisationen einen höheren Stellenwert im gesellschaftlichen System zuerkennt, sie aber immer noch in der Hierarchie unterhalb des Staates ansiedelt. Verbände sind ein wesentlicher Faktor bei der Erstellung kollektiver, politischer Güter, indem sie in korporatistischen Zweckbündnissen mit dem politischen System Arrangements im politischen Tausch treffen. Die Arrangements hängen zum einen von den Eigenschaften des politischen Systems und zum anderen von den Binnenstrukturen und -funktionen der Verbände ab. Damit gründet sich der Korporatismus auf einer organisationsbezogenen Sichtweise. Die wichtigsten Faktoren sind hier mögliche Tauschobjekte, Ressourcen, Mitgliederzahl und Organisationsgrad, die Motive der Verbände sowie die Ausgestaltung der Beziehung zwischen Verbänden und Staat. Für die Verbände entsteht in dieser Sichtweise auch ein internes Konfliktfeld zwischen Mitgliedschafts- und Einflusslogik. In empirischen Studien zur Bedeutung und den Charakteristiken von Nonprofit-Organisationen - hier insbesondere Wohlfahrtsverbänden - wird auf das Spannungsfeld zwischen Interessen- und Dienstleistungsfunktion hingewiesen.

2.2.4.4 Politiknetzwerke

Mit den zunehmenden Netzwerkkonzepten wird mehreren Entwicklungen Rechnung getragen:

- „der Dominanz organisierter Akteure im gesamten Politikformulierungsprozess,
- der Ausdifferenzierung bzw. Fragmentierung des politisch-administrativen Systems,
- dem relativen Bedeutungsverlust staatlicher Akteure und Institutionen bei der politischen Steuerung
- der Verwischung der Grenze zwischen dem öffentlichen und dem privaten Raum,
- dem Wechsel vom Makro- zum Mesokorporatismus,
- der Beendigung des Paradigmenstreits zwischen Pluralismus und Korporatismus.“ (Schmid 1998: 55 f.)

Politiknetzwerke werden meist als eine Art konzeptioneller Integrationsrahmen verstanden. Netzwerke sind auf Basis der neueren Institutionenökonomie ein Mechanismus zwischen Markt und Hierarchie (vgl. Williamson 1975), der unter bestimmten Bedingungen geringere Transaktionskosten verursacht. Mit Netzwerken werden die Interaktionen, Interdependenzen und Kommunikationsprozesse zwischen Organisationen erfasst. Es werden die Eigenschaften von

Netzwerken identifiziert, die zur Erklärung des Verhaltens der Netzwerkakteure bzw. des Ergebnisses ihrer Interaktion beitragen können (vgl. Pappi/König/Knoke 1995).

Es existieren zwei Typen von Netzwerken: Organisationszentrierte Netzwerke thematisieren einen Verband und dessen Beziehungen zu anderen Akteuren im Politikfeld. Gesamtnetzwerke sind alle direkten und indirekten Beziehungen aller Akteure in einer Untersuchung, die die Struktur eines Politikfeldes in toto analysiert. Maße sind hier die Zentralität und Dichte von Netzwerken. Der detaillierteste Vorschlag zur Analyse von Netzwerken stammt von van Waarden (1992), der eine Reihe von Dimensionen (Akteure, Funktionen, Strukturen, Institutionalierungsgrad, Machtverhältnisse, Verfahrensregeln, Akteursstrategien) aufzeichnet.

Weitere Vorschläge lassen sich mit Verhandlungssystemen behandeln (vgl. Czada/Schmidt 1993). Diese untersuchen die Kommunikationsprozesse, in denen Interessen und Präferenzen formuliert werden können, sie bieten Regeln und Verfahren für die Unterstützung von Kooperationen an und entsprechen so einer Steuerungsform, die dem Verlust staatlicher Souveränität Rechnung trägt (Schmid 1998: 59).

2.2.5 Verwaltungswissenschaftliche Ansätze

An dieser Stelle werden Ansätze der Verwaltungswissenschaft diskutiert. Im Mittelpunkt stehen Themen wie die Analyse der Durchsetzung politischer Ziele und der Leistungsfähigkeit. Nonprofit-Organisationen werden in der Disziplin als staatsnahe Organisationen gesehen, obwohl ihnen gleichzeitig eine unabhängige Bedeutung neben Staat und Markt zuerkannt wird. Deshalb werden Nonprofit-Organisationen hier als „Non-governmental-Organisations“ („Quangos“) bezeichnet (vgl. Seibel 1994: 26), die aber staatsnah angesiedelt sind und politische Funktionen wahrnehmen. Nonprofit-Organisationen werden als Alternative zum Markt- und Staatsversagen gesehen, denen daher wichtige politische Funktionen übertragen werden können. Die Dritt-Sektor-Forschung des Johns-Hopkins-Projektes wurde in der ersten Phase hauptsächlich von der Verwaltungswissenschaft getragen. Allerdings weisen die Organisationen negative Effekte auf bzw. scheitern, wenn sie zu unabhängig von staatlichen Organisationen agieren. Die NPO-Forschung der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft geht demnach der Frage nach, warum diese Organisationen auch negative Effekte produzieren und wie dies vermieden werden kann. Im Folgenden sollen zwei Ansätze, die in dieser Tradition liegen, kurz skizziert werden: „voluntary failure“ (Salamon) und „funktionaler Dilettantismus“ (Seibel). Beide Ansätze zeigen auf, dass Nonprofit-Organisationen intermediär zu verorten sind und daher ebenfalls besondere, sich strukturell auswirkende Beziehungen mit dem Staat und der public policy eingehen (müssen).

2.2.5.1 "Voluntary Failure"

Salamon (1996: 90 ff.) identifizierte vier Merkmale des Scheiterns von Nonprofit-Organisationen: ihre mangelnde Fähigkeit zur bedarfsgerechten Ressourcenmobilisierung, ihre eigensinnige und teilweise spontane Setzung von Schwerpunkten der Hilfeleistung, ihre Abhängigkeit von Spendern und Förderern sowie andererseits Abhängigkeit der Klienten von "helfenden Organisationen" sowie ihre fachlichen Defizite insbesondere bei Ehrenamtlichen, sowie die Diskontinuität des freiwilligen Engagements. Der Staat kann diese Schwächen durch entsprechende Hilfen mildern, indem er ausreichende Ressourcen zur Verfügung stellt, Prioritäten bei der Mittelnutzung auf Basis demokratischer Entscheidungen setzt sowie Rechtsansprüche auf Hilfen sichert und Qualitätsstandards setzt und sie kontrolliert (vgl. Salamon 1996). Durch diese Maßnahmen nimmt der Staat allerdings aktiven Einfluss auf die Ziele, Organisationsabläufe und Aktivitäten der Nonprofit-Organisationen. Insbesondere im Bereich der sozialen Dienstleistungen stellt sich dann aber die Frage, was das Besondere des „Dritten Sektors“ ist, wenn politische Akteure zu stark die Organisationen dominieren und die Gefahr nicht unbeträchtlich ist, dass diese ihre spezifischen Merkmale verlieren (vgl. Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen 1998). Der Einfluss des New Public Managements (vgl. Schedler/Proeller 2006; Naschold/Bogumil 2000; Clarke/Newman 1997;

Newman 2003) auf gemeinnützig tätige Organisationen im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik verursacht bei den Trägern oft Anpassungstendenzen an Praktiken wie betriebliche Professionalisierungen, Controlling und Anpassung der Ziele der Projekte an staatliche Handlungsprogramme oder eine schleichende Verbetrieblichung der ganzen Organisation (vgl. Bode 2005; Bode/Evers/Schulz 2006b).

2.2.5.2 "Funktionaler Dilettantismus"

Seibel (1992) geht ebenfalls wie Salomon von Funktionsproblemen von Nonprofit-Organisationen aus. Die Studie versucht die Frage zu klären, warum Nonprofit-Organisationen trotz offensichtlicher Effizienzmängel existieren und nicht vom Markt oder vom Staat verdrängt bzw. transformiert werden.³⁴ An vier Fallbeispielen skizziert Seibel das „Scheitern“ bzw. das schlechte Funktionieren von Nonprofit-Organisationen, das durch Versagen interner und externer Kontrolle, Managementprobleme, geringe Lernfähigkeit und Responsivität gegenüber der Umwelt hervorgerufen wird. Die Organisationen existieren aber weiter, weil - so die zentrale These von Seibel - das Scheitern von Nonprofit-Organisationen gesellschaftlich funktional ist. Der Erfolg der Organisationen liegt also darin, „daß sie notorisch *scheitern*“ (Seibel 1992: 17, Herv.i.O.), „weil sie eine erfolgreiche Nicht-Lösung unlösbarer gesellschaftlicher Probleme praktizieren“ (Wex 2004: 180). Die Integration von Menschen mit einer geistigen Behinderung in die Arbeitswelt, die Verhinderung physischer Gewalt gegen Frauen, die Reform der Krankenhausfinanzierung und die soziale Stadtentwicklung sind - jedenfalls im Rahmen der praktizierten Arbeitsweisen - im Dritten Sektor nicht lösbar. Folgt man dieser These, dann ist die Qualifizierung und Beschäftigung Langzeitarbeitsloser, deren Integration in den ersten Arbeitsmarkt sowie eine wirksame Vertretung ihrer Interessen im politischen System durch Nonprofit-Organisationen ebenfalls nicht realisierbar. Die Übertragung arbeitsmarktpolitischer Aufgaben vom Staat auf den „Dritten Sektor“ und deren Subventionierung durch die öffentliche Hand verschleiert damit das Problem, dass die Politik weder über geeignete Lösungen für die Integration Langzeitarbeitsloser verfügt, noch durch eigene Maßnahmen Vollbeschäftigung erzielen kann.

Die Herausforderung für die in die staatliche Politik eingebundenen Nonprofit-Organisationen besteht nun darin, einen Ausgleich zwischen den eigenen Interessen und Zielen und denen des Staates zu finden. Seibel schlägt dazu eine Anpassung der Nonprofit-Organisationen an staatliche und erwerbswirtschaftliche Praktiken vor, indem professionelle Managementpraktiken eingeführt werden sollen (vgl. Seibel 1991). Diese Angleichung an staatliche und erwerbswirtschaftliche Handlungsweisen kann allerdings zu Anpassungsstrategien, Disharmonien und Konflikten innerhalb der Nonprofit-Organisationen führen, die ebenfalls eine geringere Effizienz und Effektivität bei den einzelnen Maßnahmen und Projekten oder eine Verbetrieblichung der gesamten Organisation verursachen.

2.2.6 Neuere sozialwissenschaftliche Ansätze

2.2.6.1 Zivil- und Bürgergesellschaft

Der Begriff der Zivilgesellschaft hat gegenwärtig Hochkonjunktur. Dabei ist nicht immer ganz klar, was darunter zu verstehen ist, welche Vorteile und Grenzen damit verbunden sind, sowie welche Organisationen unter dem Begriff subsumiert werden. Zivilgesellschaft kann zunächst als ein makrosoziologisches und gleichzeitig interdisziplinäres Konzept verstanden werden, mit dem sich ein optimistischer utopischer Gesellschaftsentwurf verbinden lässt. Gleichzeitig dient Zivilgesellschaft aber auch als analytischer Begriff (vgl. Gosewinkel u.a. 2004; Kocka 2000; Kocka 2001; Hildermeier/Kocka/Conrad 2000; Kneer 1997; Wollmann 2005; Klein 2001; Jessen/Reichard/Klein 2004; Roth 2003). Obwohl das Konzept häufig mit Nonprofit-Organisationen verbunden wird (vgl. Evers 2003), ist es aber so heterogen und kaum direkt mit

³⁴ Ein ähnlicher Zugang findet sich bei Meyer/Zucker 1989.

Organisationen verbunden, dass es sich nur schwer für einen empirisch-analytischen Diskurs eignet (vgl. Wex 2004: 168).

Es lassen sich vier Auffassungen von Zivilgesellschaft unterscheiden: die liberale, die kommunitaristische, die radikaldemokratische und die diskurstheoretische (vgl. Kneer 1997: 237; Schade 2002: 34):

- radikaldemokratisch: Zivilgesellschaft wird als im Gegensatz zur Elitendemokratie als politisch aktive Bürgerschaft im Sinne direkter Demokratie verstanden, die kommunikationsfähig und konfliktfähig ist, Handlungsspielräume durch diskursive Auseinandersetzung erweitert und die Fragilität demokratischer Verhaltensweisen anerkennt. Die Fähigkeit demokratischer Beteiligung wird mit der sozialen Frage verknüpft, d.h. soziale Sicherheit gilt als Grundlage für politische Beteiligung (vgl. Rödel/Frankenberg/Dubiel 1989). In dieser Konzeption werden ausschließlich Akteure des Dritten Sektors bzw. Nonprofit-Organisationen als Zivilgesellschaft betrachtet.
- liberal: Die liberale Konzeption der Zivilgesellschaft bezieht sich in Anlehnung an Locke auf die Kernidee von Freiheit. Unabhängig vom ökonomischen Status umfasst der Bürgerstatus zivile, politische und soziale Rechte. Nur eine freie Zivilgesellschaft kann diese Rechte einfordern (civil government) und damit die Politik von unten erneuern (vgl. Dahrendorf 1992: 52 ff.; Kneer 1997: 237 ff.). Zivilgesellschaft greift dazu tief ins politische System ein und setzt sich mit diesem auseinander, um bürgerliche Rechte einzufordern. Dazu werden auch wirtschaftliche Interessen und Akteure explizit mit eingeschlossen (vgl. Schade 2002: 28).
- kommunitaristisch: Zivilgesellschaft soll hier vor allem die gegenseitige solidarische Anerkennung und den Verbund der gesellschaftlichen Handlungsräume fördern. Gesellschaft ist als politische Ordnung in Anlehnung an Montesquieu und de Tocqueville definiert. Zivilgesellschaft ist eine politisch organisierte und differenzierte Einheit, die im vorpolitischen Raum Interessen organisiert und durch ihre Existenz bzw. Aktivität Auswirkungen auf die Politik hat (vgl. Walzer 1991,1993; Taylor 1991).
- diskurstheoretisch: Zivilgesellschaft hat in dieser Konzeption nicht nur eine politische Funktion gegenüber dem Staat, sondern wird als ein Faktor gegenüber den Risiken einer neoliberalen Marktwirtschaft gesehen (vgl. Cohen/Arato 1999). Zivilgesellschaft gilt als intermediäre Instanz zwischen Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit, die gesellschaftliche Problemlagen aus dem privaten Lebensbereich aufnimmt und in die politische Öffentlichkeit trägt. Über die Medien tragen Assoziationen auf freiwilliger Basis Meinungen in die Politik und die Wirtschaft (vgl. Habermas 1992, 2001).

Die Zivilgesellschaft scheint zusammenfassend ein Akteurskonzept für pluralistische oder auch oppositionelle Bürgerinteressen zu sein, in dem sich bislang vereinzelte Gruppen zu einem demokratischen Dialog mit bzw. gegen herrschende Mehrheitspraktiken im Staat gemeinsam formal oder informal institutionalisieren. Dieses Verständnis rückt die (multi)funktionale Seite des Konzeptes in den Vordergrund und verzichtet unter Berücksichtigung der Heterogenität auf eine eindeutige Zuweisung spezifischer Akteure zur Zivilgesellschaft. Die bestehenden Konzepte lassen zudem erkennen, dass es sich bei der Zivilgesellschaft um ein intermediäres Konzept handelt, das zwischen Staat, Wirtschaft und Öffentlichkeit einerseits und Bürgergesellschaft andererseits vermittelt. Erst hieraus lassen sich dann wiederum verschiedene Spannungen zwischen den beteiligten Akteuren, die sich auch innerhalb der beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen wiederfinden können, vermuten. Die bestehenden analytischen Auffassungen von Zivilgesellschaft gehen m.E. allerdings eher auf den externen Umweltbezug der beteiligten Organisationen ein. Interessanter und zur Erklärung der zunehmenden Bedeutung des Konzeptes ist jedoch die interne Funktionsweise, die auf neue Vernetzungen und Kooperationen zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren verweist, die bislang nicht vorhanden waren, da die Vereine ihre partikularen Interessen eher gegen- als miteinander umzusetzen versuchten.

2.2.6.2 Sozialkapital-Ansätze

Schließlich soll noch auf Ansätze eingegangen werden, die das soziale Kapital von Individuen zur Erklärung sozialen, wirtschaftlichen wie auch gesellschaftlichen Lebens heranziehen und damit eher mikrosoziologisch fundiert sind. Im Vordergrund stehen hier also nicht Organisationen und ihre Einbettung in die Gesellschaft, sondern die Beziehungen zwischen individuellen Akteuren, womit das Funktionieren von Gesellschaft erklärt wird. Organisationen haben in diesen Ansätzen damit eher eine randständige und diffuse Bedeutung, was auch der Hauptansatzpunkt der Kritik der gegenwärtigen Nonprofit-Diskussion ist. Gerade Nonprofit-Organisationen werden auf der Basis eines intermediären Konzeptes als Akkumulatoren und Distributoren von Sozialkapital verstanden (vgl. Bode u.a. 2004). Damit sind nicht nur Individuen, sondern auch Organisationen Träger von Sozialkapital und können von diesem profitieren. Gleichzeitig stellt sich aber auch die Frage, inwieweit die soziologischen Konzepte von Sozialkapital, die auf einem individualistischen Ansatz beruhen, zu Spannungsfeldern innerhalb von Nonprofit-Organisationen beitragen können bzw. welchen Einfluss Beziehungen zwischen gesellschaftlich aktiven Individuen, Vertrauen und soziales Engagement von Personen auf die Nonprofit-Organisationen haben.

Das Konzept vom „Sozialkapital“ geht auf Arbeiten von Jane Jacobs im Jahre 1961 zurück, die Netzwerke in einer Stadt untersuchte und Sozialkapital als ein „Netzwerk von Nachbarschaften“ definierte. Für die moderne Diskussion sind vor allem die Arbeiten von Bourdieu, Coleman und Putnam relevant (vgl. Kern 2004: 111).

Ansatz von Pierre Bourdieu

Pierre Bourdieu beschreibt in seiner Kapitalientheorie neben dem ökonomischen und dem kulturellen auch das soziale Kapital. Sie dienen dazu, die strukturelle Reproduktion differenzierter Gesellschaften zu analysieren. Individuen sind in unterschiedlichem Ausmaße mit den drei oben genannten Kapitalien ausgestattet und prägen die soziale Position eines Individuums. Sozialkapital umfasst bei Bourdieu Verpflichtungen und Beziehungen, die auf sozialen Beziehungen zu einer Gruppe, Klasse oder einem Milieu basieren (Kern 2004: 111).

Ansatz von James Coleman

James Coleman beschäftigt sich ebenfalls mit der Problematik von Sozialkapital und setzt sich in seinen Studien vor allem mit den wechselseitigen Beziehungen zwischen der Entwicklung von Humankapital und sozialem Kapital auseinander. Er beschreibt die Akteure als rational handelnd, die aber nicht ausschließlich in formalen Organisationen agieren, sondern auch durch lose Netzwerke verbunden sein können. Coleman geht davon aus, dass diese Sozialstrukturen erst dann zu sozialem Kapital werden, wenn ein Akteur diese Beziehungen zur Durchsetzung seiner eigenen Interessen nutzt. Damit hebt Coleman auch den Unterschied zum Humankapitalansatz hervor, indem er argumentiert, dass nicht diejenigen Personen, die klüger, besser, hübscher sind, diejenigen sind, die schneller in höhere soziale Positionen kommen, sondern diejenigen, die besser vernetzt sind. In seinen Arbeiten sind drei Elemente von sozialem Kapital zu finden, (i) Verpflichtungen, Erwartungen und die Vertrauenswürdigkeit von Strukturen, (ii) Informationskanäle und schließlich (iii) soziale Normen und effektive Sanktionen (Coleman 1988: 102ff. in Kern 2004: 112).

Ansatz von Robert Putnam

Robert Putnam konstruiert Sozialkapital aus drei Elementen: (i) soziales Vertrauen, das die zwischenmenschliche Kooperation erleichtert und somit die gesellschaftliche Koordination fördert, (ii) gesellschaftliche Normen der Reziprozität, als das Aushandeln von Geben und Nehmen und (iii) Netzwerke zivilen Engagements, welche die Etablierung von Reziprozitätsnormen und von sozialem Vertrauen fördern (vgl. Putnam, 1993: 167 ff. in Kern 2004: 113). Putnam versteht demzufolge unter Sozialkapital diejenigen Aspekte des sozialen Lebens - Vertrauen, Normen, Netzwerke - die den teilnehmenden gesellschaftlichen Akteuren eine effektivere Zusammenarbeit bei der Erreichung gemeinsamer Ziele ermöglichen. Nonprofit-Organisationen führen dabei zur

Vertrauensbildung; sie agieren als „Schule der Demokratie“, indem dort demokratisches Verhalten geschult und demokratische Normen verinnerlicht werden. Netzwerke sind wesentliche Elemente zur Bildung von Sozialkapital, da sie soziales Vertrauen fördern und so die demokratischen Prozesse in einer Gesellschaft stärken (Kern 2004: 113). Putnam unterscheidet zwei Typen von Sozialkapital: bridging und bonding. Bridging Sozialkapital hat einen integrierenden Charakter, da es Beziehungen zwischen verschiedenen Individuen und Gruppen bildet. (Putnam 2000: 411). Dieser überbrückenden Form steht die exkludierende Form des bonding Sozialkapitals gegenüber. Diese Form dominiert in Beziehungen unter „Gleichen“, also Personen mit ähnlichen Merkmalen. Diese Art von Sozialkapital zeigt sich z.B. in kleinen Netzwerken, die stark zwischen Insidern sowie Outsidern differenzieren und in denen gleiche Wert- und Normvorstellungen für die Identität der Beziehungen eine große Rolle spielen (vgl. Roth 2004: 45).

Ein wichtiger Ansatzpunkt für die Diskussion der Rolle von Sozialkapital als Element, das zu Spannungsfeldern innerhalb von Nonprofit-Organisationen führt, kann demnach das Konzept des bridging (brückenbildenden) Sozialkapitals sein. Hier geht es um die Vernetzung und Beziehung zwischen verschiedenen Personengruppen, sei es unterschiedlichen (Werte)Milieus, unterschiedlicher sozialer Schicht, Alters, Geschlechts, Religion, Nationalität etc., die sich in Organisationen wiederfinden oder von denen diese profitieren können. Als Ehrenamtliche, Sponsoren, Stakeholder, Mitglieder oder MitarbeiterInnen kann ein Mix unterschiedlicher Gruppen die Organisationen beeinflussen. Damit übertragen und überlagern sich Interessen, Werte und Normen, aber auch Ziele und Ressourcen in die Organisation hinein. Gerade schwach institutionalisierte Nonprofit-Organisationen sind für diese externen Impulse empfänglich. Indem individuelle Vorstellungen, die durch Erfahrungen mit marktlichen, hierarchischen oder familiären Logiken geprägt sind, in die Formal- und Aktivitätsstruktur von Nonprofit-Organisationen eingebracht werden, können sich auch institutionelle Spannungsfelder ergeben. Aber auch wenn sich diese individuellen Vorstellungen durch bestehende Beziehungsstrukturen in die Organisation hinein nicht institutionalisieren, sind sie auf informeller Ebene dennoch präsent und können sich auf die Funktionsweise der Organisation auswirken.

2.2.6.3 Der Dritte-Sektor-Ansatz

Aus der amerikanischen Diskussion stammt der Dritte-Sektor-Ansatz, der von strukturellen Leistungsgrenzen („Versagen“) der Sozialleistungssysteme Markt und Staat und von komparativen Vorteilen des Dritten Sektors und seiner Organisationen ausgeht. Zu diesen Organisationen zählen Wohlfahrtsverbände, Freizeitinitiativen oder auch Umweltverbände. Der Begriff „Dritter Sektor“ steckt einen Bereich ab, der zwischen Markt und Staat auf der einen sowie Familie auf der anderen Seite liegt (vgl. Reese 1987). Seine Bedeutung erlangte der Sektor durch eine wachsende Zahl an Organisationen im Sozial-, Umwelt- und Kulturbereich. Den Organisationen werden positive Effekte für den Wohlfahrtsstaat, die Demokratie und die Arbeitsgesellschaft zugeschrieben (vgl. Zimmer/Priller 2000: 3). Die bis dahin schwache öffentliche und wissenschaftliche Resonanz auf diese Leistungen wurde dem schwachen „Sektorbewusstsein“ zugeschrieben.

Innerhalb der Dritte-Sektor-Forschung differenzierten sich ein institutionalistischer, ein handlungstheoretischer und ein funktionalistischer Ansatz heraus (vgl. Backhaus-Maul 1992: 368 ff.; Backhaus-Maul/Olk 1992):

- Institutionalistischer Ansatz: Phänomenologie des Dritten Sektors wird anhand von Begriffen wie Autonomie, Informalität und direktes Austauschverhältnis entworfen. Dem Ansatz fehlt es an analytischen Kategorien, die Gemeinsamkeiten statt Residualkategorien erlauben.

- Handlungstheoretischer Ansatz: Der Organisationstyp wird auf eine spezifische, reine Form der Handlungskoordination wie Altruismus, Solidarität oder Reziprozität zurückgeführt. Die Organisationen beruhen aber auf unterschiedlichen Prinzipien der Handlungskoordination, je nach Organisation und Aufgabenbereich.
- Funktionalistischer Ansatz: Er nimmt Negativabgrenzungen vor. Die Existenz wird auf Markt- und Staatsversagen zurückgeführt (vgl. Goll 1991; Zimmer/Scholz 1992; Recktenwald 1987; Jänicke 1986). Der Markt bietet nur qualitativ unzureichende Leistungen an, die die Erwartungen der Klienten nicht erfüllen und Enttäuschungen zur Folge haben. Der Staat bietet Leistungsumfang nach den Präferenzen des median voter. Sozialleistungen haben den Charakter einer standardisierten Grundversorgung, was Versorgungsmängel in einer heterogenen Gesellschaft verursacht. Spezifische Bedarfe und Nachfragergruppen werden nicht bedient. Dies führt zum Wachstum eines Dritten Sektors. Staatsentlastung führt zu einer verstärkten Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte-Sektor-Organisationen, die zur Implementation und Erbringung sozialer Dienste auf lokaler Ebene geeigneter sein sollen (vgl. Salamon 1987). Der Staat bleibt wesentliche Ressourcenquelle.

Der Ansatz steht im engen Zusammenhang mit dem Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, das seit 1990 unter Federführung der Johns Hopkins University unter der Leitung von Salamon und Anheier in zwei Phasen durchgeführt wurde.³⁵ Das Projekt erhob systematisch internationale Daten zum Dritten Sektor. Hierzu wurde eine einheitliche Definition mit spezifischen formalen Kriterien angewendet (vgl. Salamon/Anheier 1992: 124-151). Organisationen des Nonprofit-Sektors sind demnach (vgl. Priller/Zimmer 2001: 13)

- formell strukturiert,
- organisatorisch unabhängig vom Staat und
- nicht gewinnorientiert,
- eigenständig verwaltet sowie
- zu einem gewissen Grad von freiwilligen Beiträgen getragen und
- keine Zwangsverbände.

Damit flossen in die Erhebung die folgenden Organisationen ein: Vereine, Stiftungen, Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege, Krankenhäuser und Gesundheitseinrichtungen in freier Trägerschaft, gemeinnützige GmbHs und ähnliche Gesellschaftsformen, Wirtschafts- und Berufsverbände, Gewerkschaften, Verbraucherorganisationen, Selbsthilfegruppen, Bürgerinitiativen, Umweltschutzgruppen und staatsbürgerliche Vereinigungen (vgl. Anheier u.a. 1998: 15 f.).

Nicht berücksichtigt wurden deshalb: erwerbswirtschaftliche Unternehmen, öffentliche Unternehmen und Anstalten, Regiebetriebe der öffentlichen Hand, Produktions- und Verbrauchergenossenschaften, Organisationsformen auf Gegenseitigkeit, politische Parteien und reine Kirchenverwaltungen und Glaubensgemeinschaften (vgl. Priller/Zimmer 2001: 13). Die Definition schließt ebenfalls die Bereiche der privaten Haushalte sowie staatliche Dienstleister (z.B. Gebietskörperschaften, Sozialversicherungen oder Kultureinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft) aus. Es wurden daher bestimmte Organisationen nicht berücksichtigt, die in anderen Projekten zum Nonprofit-Sektor gezählt werden (wie z.B. die Genossenschaften). Die Kritik an dem Konzept setzte daher auch vor allem an der Abgrenzung des Dritten Sektors zu anderen Organisationen an (vgl. u.a. Evers 2004).

³⁵ Schon zu Beginn der 70-er Jahre wurden Dritte-Sektor-Organisationen in der „Filer Commission“ in den USA systematisch untersucht, wie in den „Research Papers of the Commission on Private Philanthropy and Public Needs“ nachzulesen ist (Layton 1987: 271 f.). Die statistische Abteilung des „Independent Sector“ erstellt in regelmäßigen Abständen einen quantitativen Überblick über den Dritten Sektor in den USA.

Eine Ursache für die schwierige Begrenzung des Dritten Sektors sind dessen Besonderheiten. Die Organisationen sind durch Heterogenität und Funktionsbreite, intensive Vernetzung mit anderen Vereinigungen sowie enge Kontakte zu öffentlichen Einrichtungen und eine hohe Bedeutung des freiwilligen Engagements und soziale, affektive Bindungen gekennzeichnet (vgl. Schmid 1998: 51). Schuppert 1995 bezeichnete diese Vielfalt als „Artenzoo“. Die moderne Organisationsgesellschaft lässt sich nicht auf die Bereiche Markt und Staat reduzieren. Etzioni (1995) betont die „dritte Alternative“ stark normativ, die vor dem Hintergrund der Diskussion um die Zukunft des Wohlfahrtsstaates und einer sinnvollen Aufgabenteilung zwischen den drei Sektoren hochbrisant ist.

Die zentralen Ergebnisse der zweiten Projektphase des Johns-Hopkins-Research Projektes waren zusammenfassend (vgl. Priller/Zimmer 2001: 16 f.):

- eine international wachsende Rolle des Nonprofit-Sektors im ökonomischen und sozialen Leben;
- starkes Beschäftigungswachstum in Organisationen des Dritten Sektors vor allem in Westeuropa;
- kleine Länder Westeuropas verfügen über einen größeren Dritten Sektor als die USA;
- sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Dritten Sektor konzentriert sich auf die traditionellen Wohlfahrtsbereiche wie das Erziehungswesen, Gesundheit und soziale Dienste. Ein Übergewicht an ehrenamtlichem Engagement findet sich in den Bereichen Freizeit, Erholung und Kultur;
- Nonprofit-Organisationen finanzieren sich zunehmend durch Einnahmen aus eigenwirtschaftlicher Tätigkeit, über Gebühren und Entgelte. Der Anteil öffentlicher Mittel ist rückgängig, Spenden und Sponsoring spielen nur eine sehr geringe Rolle;
- es zeigte sich eine stärkere Bedeutung marktwirtschaftlicher Aktivitäten der Organisationen, aber auch das bürgerschaftliche Engagement nahm zu. Auf lokaler Ebene konnten neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Drittem Sektor festgestellt werden.

2.2.6.4 Ansatz vom „Welfare Mix und die Rolle intermediärer Organisationen

Der Ansatz des Wohlfahrtspluralismus bzw. „Welfare Mix“ geht von der gesellschaftlichen Ebene der Wohlfahrtsproduktion aus und hat Auswirkungen auf die beteiligten Nonprofit-Organisationen in der Gestalt, dass diese durch das neue Arrangement sozialer und gesundheitlicher Dienste zwischen Markt, Staat und Familie in ein Spannungsfeld zwischen diesen Sektoren geraten. Ausgehend von den bislang traditionellen Modellen der Arbeitsaufteilung gesellschaftlicher Wohlfahrt und sozialer Sicherheit zwischen Markt und Staat, kam es seit Mitte der 70-er Jahre zu einer neuen Einschätzung der Leistungen zivilgesellschaftlicher Träger, die zur Überwindung eines Markt- und Staatsversagens beitragen sollen. Privatisierungs- und Deregulierungsstrategien führten zudem zu einer Pluralisierung von Akteuren im Bereich der sozialen Sicherung, wodurch die Konzepte der „gemischten Ökonomie der Wohlfahrt“, der „gemischten Wohlfahrtsproduktion“ oder des „welfare mix“ an Bedeutung gewannen (vgl. v.a. Evers/Olk 1996: 10). Zwar kann an dieser Stelle nicht der Ansatz im Detail dargestellt werden, ein kursorischer Überblick muss genügen, um das Spannungsverhältnis von Nonprofit-Organisationen als hybride Akteure zwischen Markt, Staat und Familie zu beschreiben.

Nonprofit-Organisationen befinden sich innerhalb des Wohlfahrtsdreiecks zwischen Markt, Staat und Familie, d.h. dass allen vier Sektoren eine eigene gleichrangige Bedeutung in der Erstellung von Wohlfahrt und sozialer Sicherheit zukommt. Gleichzeitig heißt es aber für Nonprofit-Organisationen, wie z.B. Beschäftigungsinitiativen, Wohlfahrtsorganisationen oder Selbsthilfegruppen, dass sie sich selbst in einem hybriden Raum zwischen den anderen Sektoren

befinden und dies Auswirkungen auf die eigenen Ziele, das Aufgabenspektrum, den Ressourcenhaushalt wie auch die interne Organisationsstruktur hat.

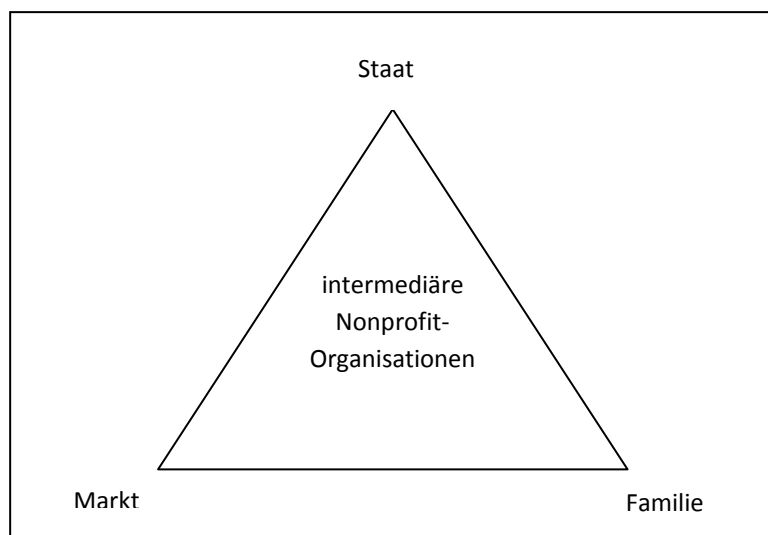
Die Tendenz zu einer pluralistischen Aufteilung der Wohlfahrtsproduktion geht dabei mit (auch) positiven politischen Entwicklungen einher (vgl. Evers/Olk 1996: 28ff.):

- Die Grenzen zwischen den einzelnen Sektoren der Wohlfahrtsproduktion werden durchlässiger und somit die Interaktionen zwischen ihnen intensiver;
- individuelle und kollektive Wohlfahrtsgewinne hängen zunehmend eher von einem optimalen Mix von unterschiedlichen Ressourcen und Handlungsrationitäten ab als von Substitutions- und Verdrängungsprozessen zwischen den Sektoren;
- durch die Brücke zwischen formellem und informellem Hilfebereich finden Strategien zur systematischen Berücksichtigung von Leistungen und Potenzialen des informellen Sektors bzw. der Familien eine stärkere Betonung.

Insgesamt führen diese Entwicklungen zu einer Pluralisierung und Fragmentierung der Organisations- und Anbieterlandschaft.

Für diese Arbeit hat das Konzept vier Konsequenzen: Aufgrund der Pluralisierung der Organisationslandschaft lässt sich erstens begründen, warum Nonprofit-Organisationen neben staatlichen und erwerbswirtschaftlichen Organisationen arbeitsmarktpolitische Leistungen durchführen. Zweitens entsteht durch eine Verschränkung einzelner Leistungen auch innerhalb der Arbeitsmarktpolitik eine zunehmende Bedeutung der Vernetzung einzelner Hilfen zwischen den Sektoren auch mit den Leistungen von Nonprofit-Organisationen. Drittens werden dabei auch die einzelnen Anstrengungen und Bemühungen der Betroffenen im Sinne aktivierender Sozial- und Arbeitsmarktpolitik legitimiert, da sie im Rahmen des informellen Sektors mit in die Erstellung der Leistungen zu ihrer Integration mit einbezogen werden können. Viertens gewinnen durch die hybride Positionierung von Nonprofit-Organisationen im Wohlfahrtsdreieck die Sektoren Markt, Staat und die Haushalte einen stärkeren Einfluss, was Fragen über die Beeinflussung, Unabhängigkeit und schließlich interne Struktur aufwirft.

Abbildung 6: Ansatz intermediärer Organisationen



Quelle: vgl. Evers 1990

Gerade die letzte Entwicklung, die Nonprofit-Organisationen eher als Hybride denn als einen eigenständigen und abgegrenzten Sektor sieht, führte zur Konzeption des „intermediären Ansatzes“. Nonprofit-Organisationen versammeln demnach in ihrer Ziel-, Ressourcen-, Strategie- und Wirkungsstruktur neben eigenen typischen Inhalten auch die des Marktes, des Staates und der Familie (vgl. Evers 1990). Der Ansatz verzichtet dabei auf die Herausstellung typischer eigener Handlungslogiken des Nonprofit-Sektors, sondern sieht das typische in der Kombination und

Synthese der jeweils anderen Logiken innerhalb der intermediären Organisationen (vgl. Olk/Rauschenbach/Sachße 1995; Evers 1990). Nonprofit-Organisationen können damit als offene Institutionen gesehen werden, in denen die Grenze zwischen System bzw. Organisation und Umwelt verschwimmt. Damit entsteht zunächst ein Bild einer harmonischen Hybridität von Zielen, Ressourcen, Organisationskulturen und -strukturen. Diese Offenheit führt in den späteren Arbeiten zum Konzept der Social Enterprises/sozialen Unternehmen bei Evers. Einflüsse marktlicher, staatlicher oder familiärer Logiken können die Organisationen durch einen entsprechend starken Druck dazu veranlassen, sich zu sehr in Richtung hin zu einer marktlichen, staatlichen oder familiären Struktur zu entwickeln und deren Logik am Ende vollständig aufzunehmen (vgl. Evers/Rauch/Stitz 2002). Intermediäre Organisationen befinden sich somit meist in einem äußeren Spannungszustand zu anderen Sektoren, deren Einfluss sich auch intern bemerkbar macht; bis hin zur vollständigen Reformierung der Organisation als Nonprofit in einen anderen Organisationssektor.

2.3 Institutionen zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft

Ein Kennzeichen von Nonprofit-Organisationen scheinen Spannungen zwischen verschiedenen internen Organisationselementen zu sein, die auf erwerbswirtschaftlichen, staatlichen und gemeinnützigen Anforderungen beruhen, und die jeweils spezifisch für das Umfeld sind, in dem sich die Organisation bewegt. Die dargestellten theoretischen Ansätze zur Erklärung der Existenz von Nonprofit-Organisationen beinhalten teilweise relativ starke Indizien mindestens für eine enge Kooperation von erwerbswirtschaftlichen, staatlichen und gemeinnützigen Organisationen, aber auch Argumente für eine Berücksichtigung erwerbswirtschaftlicher oder staatlicher Strukturelemente für eine Professionalisierung und Leistungssteigerung von Nonprofit-Organisationen. Diese Organisationselemente umfassen die Ziele, Ressourcen, Organisationsstrukturen und Werte. Andere Elemente, in denen Spannungen hervorgerufen werden können, sind die Qualität der demokratischen Kultur in Nonprofit-Organisationen oder das Verhältnis zwischen ehrenamtlichen Funktionen und professionellen Berufsbildern. Im folgenden Teil werden vier ausgewählte Institutionen von Nonprofit-Organisationen diskutiert, um mögliche Spannungsfelder zwischen erwerbswirtschaftlichen, staatlichen und gemeinschaftlichen Elementen aufzuzeigen.

2.3.1 Zielstruktur: Zwischen erwerbswirtschaftlichen, staatlichen und gemeinschaftlichen Zielen

Ausgehend von der These, dass sich Nonprofit-Organisationen durch eine multiple Zielstruktur (vgl. Evers 1990; Evers/Rauch/Stitz 2002) charakterisieren lassen, können staatliche, erwerbswirtschaftliche und gemeinschaftliche Ziele angenommen werden, die diese Organisationen verfolgen. Aber auch in anderen theoretischen Ansätzen werden Gleichzeitigkeiten zwischen verschiedenen Zielen angenommen.

Vertreter der Gemeinwirtschaftslehre heben die Ausrichtung von Nonprofit-Organisationen am Gemeinwohl, an einer Gruppe von Mitgliedern oder an Gemeinschaftsgütern hervor (vgl. Thiemeyer 1982). Im Rahmen einer Sachzielorientierung sehen Vertreter der Bedarfswirtschaftslehre vor allem die optimale Deckung von vorhandenen Bedarfen als besonderes Charakteristikum an (vgl. Theuvsen 2001). Karitativ wirtschaftende Organisationen zeichnen sich durch eine Orientierung an Fremdbedarfen aus. Mason (1984) sieht eine Spezifität im Mix von verschiedenen Zielen, die ähnlich dem Konzept sozialer Unternehmen ist (vgl. vgl. Pestoff 1998, OECD 1999, Borzaga/Defourny 2001, Paton 2003, Evers/Rauch/Stitz 2002). Ähnlich argumentieren volkswirtschaftliche Ansätze, die die Bedeutung von Nonprofit-Organisationen in der Erstellung von öffentlichen Gütern (vgl. Weisbrod 1975, 1988) und von Vertrauensgütern (vgl. Hansmann 1987) sehen.

Soziologische Ansätze betonen die Besonderheit der Verfolgung der Interessen von Mitgliedern. Die Organisationen sind in erster Linie Vereinigungen von Mitgliederinteressen. Vor allem die Verbändeforschung (vgl. Heinze/Olk 1981a,b; Weber 1977) stellte die Orientierung auf die spezifischen Sonder- und Partikularinteressen von Verbänden heraus. Die Ansätze intermediärer Organisationen (Bauer 1990; Evers 1990) und des welfare mix (Evers/Olk 1996) sehen demgegenüber eher das Leistungspotenzial der hybriden Organisationen in der Verfolgung verschiedener Ziele, die sich sowohl auf den erwerbswirtschaftlichen, als auch auf den staatlichen und den zivilgesellschaftlichen Sektor beziehen. Nonprofit-Organisationen sind in diesem Sinne „öffentliche Unternehmen“ (vgl. Evers/Rauch/Stitz 2002), die durch einen Mix multipler Ziele eine erfolgreichere Integration verschiedener Aufgaben erreichen. Der Diskurs zur Bürgergesellschaft (vgl. Zimmer 1996; Arenhövel 2000) sieht in der Bündelung verschiedener Ziele Zusatzeffekte für das Gemeinwohl, aber auch Vorteile für eine Gemeinschaftsbindung im lokalen Raum. Zivilgesellschaftliche Ansätze betonten zunächst die Vorteile von Nonprofit-Organisationen in Hinblick auf demokratische Ziele; doch wird gegenwärtig etwas differenziert, da nicht alle dieser Organisationen dieser Zielorientierung gerecht werden. Die Diskussion der Zivilgesellschaft verknüpft zudem Initiativen und Vereine mit lokal agierenden erwerbswirtschaftlichen und staatlichen Akteuren.

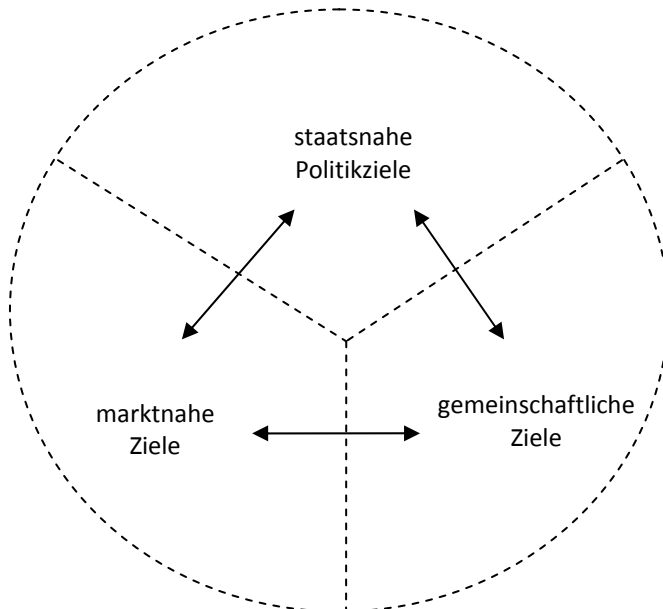
Nonprofit-Organisationen werden in politikwissenschaftlichen Ansätzen als Akteure des gesellschaftlichen Interessenausgleiches, Schulen der Demokratie aber auch Vertreter von partikularen Interessen gewürdigt. Die Vereinforschung schätzt diese Funktionen aber eher als konfliktär und ambivalent ein, da die Aufgaben nicht ausdifferenziert und spezifiziert sind (vgl. Zimmer 1996). Es werden eher Interessen, Ideen und Konzepte produziert als Dienste und Produkte. Das Johns-Hopkins-Projekt betrachtete vor allem die ökonomische und beschäftigungspolitische Bedeutung der Nonprofit-Organisationen und stellte ein relativ breites Tätigkeits- und Zielspektrum fest, ohne die beschriebenen Ziele systematisch aufzubereiten (vgl. Salamon/Anheier 1992). Die politikwissenschaftliche Verbandstheorie stellt das Eigennutz- und Partikularprinzip (vgl. Eschenburg 1955, Almond 1958; Olson 1965), ihre System stabilisierende Funktion, indem sie Interessen schwacher Gruppen oder Klassen umformen und filtern und als Anwalt dieser Gruppen auftreten (vgl. Bauer 1978, Bader 1991, Pabst 1999), sowie ihre gesellschaftlich ausgleichende Funktion, indem sie eine Opposition zum Staat aber auch zu konfliktierenden Interessengruppen darstellen (vgl. Agnoli 196), heraus.

In den Verwaltungswissenschaften werden die Ziele von Nonprofit-Organisationen als eine Kumulation verschiedener Ziele, gemeinnützig und am Gemeinwohl orientiert, geschildert, wobei es den Organisationen schwer fällt, an diesen Zielen kontinuierlich festzuhalten (vgl. Salamon 1987).

Die Gleichzeitigkeit verschiedener Zielkategorien konnte empirisch beispielsweise für gemeinnützige Beschäftigungsunternehmen ermittelt werden. Ziele wie die Integration Langzeitarbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt, das Durchführen kommunaler Aufgaben, die Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen, die Vertretung von Interessen Arbeitsloser, die Förderung von spezifischen Personengruppen (Langzeitarbeitslose, Jugendliche, Ältere), die Deckung von Bedarfen mit Produkten und Dienstleistungen, die Vermeidung und die Bekämpfung von Armut, die Verbesserung des kulturellen Angebotes, umweltpolitische Ziele, soziale Ziele und die Förderung von Kooperationen wurden in vielen der Beschäftigungsunternehmen beobachtet (vgl. Evers/Schulz 2004). Diese Ziele, die der Erwerbswirtschaft, der staatlichen Politik und der Gemeinschaft entstammen und zurechenbar sind, werden in sozialen Beschäftigungsunternehmen jeweils gleichzeitig verfolgt (vgl. Bode/Evers/Schulz 2005). Die Frage, inwieweit sich diese Ziele aber ggf. widersprechen oder miteinander in Konflikt stehen, ist aber dennoch offen. Denn es ist nicht a priori gegeben, dass marktwirtschaftliche Erwägungen, Ziele politischer Handlungsprogramme und gemeinschaftliche Ziele sich in ihrer Umsetzung durch eine Organisation spannungsfrei verfolgen lassen. Aspekte staatlicher Ziele von Handlungsprogrammen (Zusätzlichkeit, Gemeinnützigkeit), marktnahes Wirtschaften (Erwirtschaften von Gewinnen, ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis) sowie

Bürgerbeteiligung und Partizipation können demnach zwar gleichzeitig verfolgt werden; die These hier ist aber, dass sich in der Umsetzung in der jeweiligen Organisation Spannungen zwischen diesen Zielen ergeben, die sich negativ auf den Erfolg einzelner Maßnahmen und Projekte auswirken können.

Abbildung 7: Zielstruktur: zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft



Quelle: eigene Darstellung

Viele Nonprofit-Organisationen gehen demnach gleichzeitig verschiedenen Zielen nach, die jeweils erwerbswirtschaftlicher, staatlicher oder gemeinschaftlicher Natur sind. Allerdings, so die These, kann es zwischen diesen Zielen zu Spannungen und Konflikten kommen, die den Erfolg der Organisation mindert.

2.3.2 Ressourcenstruktur: Zwischen marktlichen Erlösen, staatlicher Förderung und gemeinschaftlicher Unterstützung

Aufgrund der verschiedenen Zielorientierungen können sich auch Spannungen in Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen ergeben. In der Literatur zu Nonprofit-Organisationen haben Ressourcen einen wichtigen Stellenwert:

In der Betriebswirtschaftslehre, speziell der Verbandsbetriebswirtschaftslehre, wird die Fähigkeit von Nonprofit-Organisationen anerkannt, gleichzeitig Spenden und öffentliche Zuschüsse zu akquirieren (vgl. Witt/Seufert/Emberger 1996). Im Unterschied zu erwerbswirtschaftlichen Betrieben sind die Ressourcenakquirierung und die Dienstleistungen integriert und nicht organisatorisch gespalten (Produktion im Betrieb, Verkauf im Handel). Die Ressourcen sind zudem im Vergleich zu anderen Organisationen nicht endlich, d.h. es kann jederzeit ein Weg gefunden werden, zusätzliche Ressourcen zu beschaffen (vgl. Mason 1984). Die Sozialwirtschaftslehre stellte heraus, dass Nonprofit-Organisationen Ressourcen effizienter einsetzen können, da neben den wirtschaftlichen Zielen auch soziale Aktivitäten mit finanziert werden müssen (vgl. Arnold/Maelicke 1998; Birkhölzer 1996).

In der soziologischen Forschung zur Freiwilligenarbeit (vgl. Winkler 1988) und zu freiwilligen Vereinigungen (vgl. Horch 1987) wird die Besonderheit von Nonprofit-Organisationen, ehrenamtliches Engagement zu akquirieren, als besonderes Merkmal hervorgehoben, da sie die Organisationen unabhängiger von anderen Ressourceninputs und damit auch autonomer gegenüber externen Einflüssen macht. Die soziologische Verbändeforschung (vgl. Heinze/Olk 1981b; Weber 1987) differenziert zwischen Interessenvereinigungen, die auf Zwangsbeiträgen

(z.B. Industrie- und Handelskammern), und solchen, die auf freiwilligen Mitgliedsbeiträgen beruhen. Gerade Organisationen mit Zwangsbeiträgen legitimieren sich mit Hilfe des Staates, letztere haben dagegen eher ein Problem in Hinblick auf ihren Monopolstatus und ein Oligarchieproblem. Der Ansatz intermediärer Organisationen (vgl. Evers 1990) sieht das Charakteristikum der Organisationen in ihrer multiplen Ressourcenstruktur aus staatlichen Subventionen und Aufträgen, Verkaufserlösen und zivilgesellschaftlicher Unterstützung. Letzterer kommt eine besondere Bedeutung zu, da intermediären Organisationen die Fähigkeit zuerkannt wird, Sozialkapital, ehrenamtliches Engagement, Spenden, Unterstützung aus Netzwerken und Dachverbänden etc. zu nutzen. Der Ressourcenmix befähigt die Organisationen zur Realisierung verschiedener Ziele.

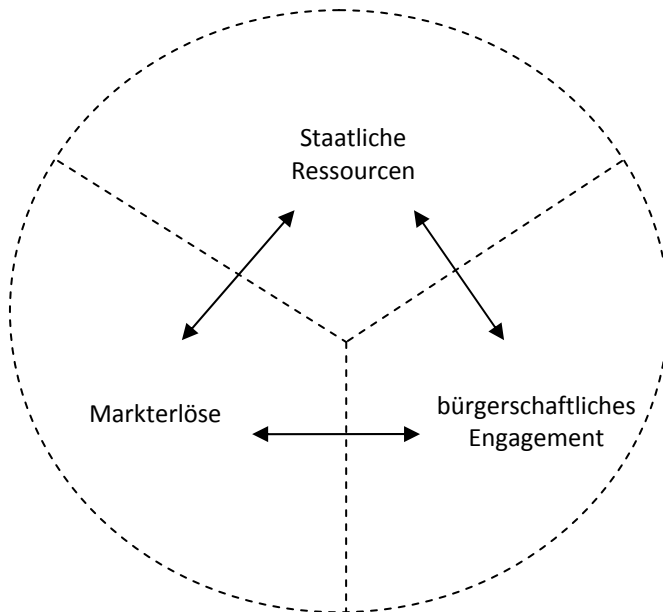
Die politikwissenschaftliche Vereinforschung (vgl. Zimmer 1996) weist ebenfalls auf eine breite Ressourcenvielfalt aus staatlicher Unterstützung, wirtschaftlicher Betätigung und Spenden hin. Es wird dabei auf eine Ambivalenz hingewiesen, die aus dem Auseinanderfallen von Finanziers der Tätigkeiten von Vereinen und den Nutzern der Leistungen entsteht. Dieses Kennzeichen ist vor allem bei Organisationen zu finden, die stellvertretend bzw. advokatorisch im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik handeln. Wenn sie korporatistisch in das politische System eingebunden sind, kann dies über die Wahrnehmung einer Dienstleistungsfunktion zu Abhängigkeiten, Autonomieverlust und Bürokratisierung führen (vgl. Pabst 1999). Die pluralistische Verbandsforschung (vgl. Bader 1991, Winter/Willems 2000) weist dagegen auf einen chronischen Ressourcenmangel in Nonprofit-Organisationen hin. Das Johns-Hopkins-Projekt (vgl. Salamon/Anheier 1992) charakterisiert Dritt-Sektor-Organisationen u.a. mit ihrer fehlenden Gewinnerorientierung.

Die verwaltungswissenschaftliche Nonprofit-Forschung sieht ein voluntary failure u.a. auch im Auseinanderfallen von Ressourcenquellen und Leistungsbereitstellung (vgl. Seibel 1994), was zu ineffizientem Handeln führen kann, begründet. Außerdem ist die Nutzung freiwilligen Engagements als Ressourcenquelle viel zu ungewiss und sporadisch (vgl. Salamon 1987). Nonprofit-Organisationen sind zudem relativ ressourcenresistent, d.h. die Organisationen enden nicht zeitweise, wenn keine Ressourcen zur Verfügung stehen.

Für die Beschreibung von Nonprofit-Organisationen ergeben sich demnach ebenfalls Spannungen in der Ressourcenstruktur. Formen monetärer, staatlicher Unterstützung, erwerbswirtschaftliche Erlöse und gemeinschaftliche, monetäre und nicht-monetäre Unterstützungsformen können nicht a priori harmonisch aufeinander abgestimmt werden und ohne Probleme gleichzeitig von der Organisation genutzt werden. Deshalb kann es zu Spannungen in der Nutzung verschiedener Fördergelder aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Handlungsprogrammen, staatlichen Subventionen, Markterlösen, Spenden und bürgerschaftlichem Engagement kommen, wenn alle diese Formen innerhalb eines Projektes oder einer Maßnahme genutzt werden.

Die oben angesprochene Untersuchung zu sozialen Beschäftigungsunternehmen erhob eine starke Bedeutung staatlicher, erwerbswirtschaftlicher und gemeinschaftlicher Ressourcenquellen. Es wurde die Bedeutung von Fördermitteln der Europäischen Union, Zuwendungen der Bundesagentur für Arbeit, kommunalen Mitteln, Erlösen aus dem Verkauf von Produkten und Dienstleistungen, Spenden, die Bedeutung der freien Nutzung von Einrichtungen anderer Organisationen, die Bedeutung von Steuererleichterungen und freiwilligem Engagement sowie die Bedeutung der Unterstützung durch Netzwerke und Dachverbände, in denen die Organisation Mitglied ist, erfragt. Es dominierte in den Beschäftigungsunternehmen zwar die Nutzung bestimmter Ressourcenquellen, doch war den Organisationen das breite Spektrum von erwerbswirtschaftlichen, staatlichen und gemeinschaftlichen Ressourcen sehr wichtig (vgl. Evers/Schulz 2004).

Abbildung 8: Ressourcenstruktur: zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft



Quelle: eigene Darstellung

2.3.3 Organisationskultur: Zwischen Marktakteur, sozialem Dienstleister für den Staat und gemeinschaftlichem Interessensakteur

Spannungen in den Zielen und Ressourcen werfen in einer Organisation aber auch Fragen in Hinblick darauf auf, welches Bild die Organisation über sich bildet und wie sie in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden will. Nonprofit-Organisationen entwickeln spezifische Identitäten im Umgang mit ihrer Umwelt; sie treten als Geschäftspartner bei marktwirtschaftlichen Aktivitäten, als Träger sozialpolitischer Handlungsprogramme und anderer Sozialleistungen sowie als bürgerschaftlicher Interessensakteur auf. Im Rahmen einzelner Projekte und Maßnahmen kann, so die These, es zu Spannungen zwischen verschiedenen Identitäten der Organisation kommen. In den theoretischen Ansätzen zu Nonprofit-Organisationen hat dieses Thema eine unterschiedlich hohe Bedeutung:

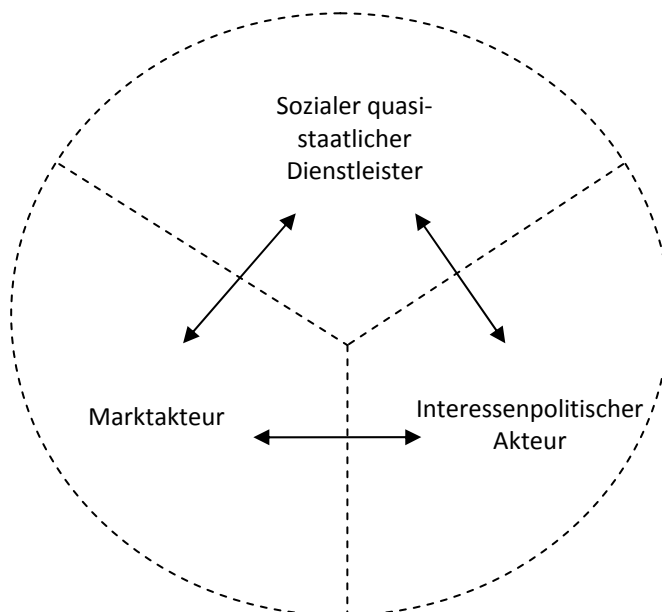
Die Betriebswirtschaft und die Managementlehre widmen sich im Prinzip nicht diesem Problemfeld. Nur die Sozialwirtschaft (vgl. Birkhölzer 1996; Arnold/Maelicke 1998) spricht davon, dass die Organisationen einem individuellen und öffentlichen Wohlergehen verpflichtet sind. Es wird allerdings kein Widerspruch darin entdeckt. Die Volkswirtschaftslehre sieht in Nonprofit-Organisationen eine besondere Form für die Produktion sozialer, öffentlicher Güter.

Die soziologische Verbandforschung beschreibt Nonprofit-Organisationen als Institutionen, die Sonderinteressen verfolgen, aber gleichzeitig sozio-ökonomische Resultate hervorrufen. Indem also individuelle bzw. Gruppeninteressen realisiert werden, kann auch die Gemeinschaft davon profitieren. Zwar besteht eine gewisse Notwendigkeit für Kompromisse, aber dies erfolgt im Rahmen der advokatorisch vertretenen Interessen. Ansätze der Bürger- und Zivilgesellschaft sprechen davon, dass die Organisationskultur von Nonprofit-Organisationen durch Vertrauen und Gemeinschaftsbindungen geprägt ist. Nonprofit-Organisationen agieren also im Sinne der Gemeinschaft, wenn sie ihre eigenen Klienten vertreten. Der Ansatz intermediärer Organisationen führt öffentliche Interessen und Aufträge, erwerbswirtschaftliche Ideen und gemeinschaftliche Zwecke zusammen. Der Ansatz hat sich bislang allerdings nur wenig mit den advokatorischen Funktionen auseinandergesetzt. Nur indirekt finden sich in neueren empirischen Arbeiten zur arbeitsmarktpolitischen Bedeutung von sozialen Beschäftigungsunternehmen (vgl. Bode/Evers/Schulz 2004) Hinweise auf den Zusammenhang zwischen lokaler Ökonomie und

Beschäftigungsförderung. In diesen Arbeiten werden auch die negativen Auswirkungen auf Beschäftigungsbetriebe einer manageriellen staatlichen Politik kritisch reflektiert (vgl. Bode 2005).

Besonders die pluralistische Forschung (vgl. Bauer 1978) sieht die Nonprofit-Organisationen als Mediatoren individueller Interessen bzw. Stellvertreter ihrer Klienten. Neben dieser Partikularorientierung existiert aber auch eine Gemeinwohlorientierung, die die Organisationen im Rahmen ihrer Tätigkeit realisieren. Während der Pluralismus die advokatorische Interessenfunktion der Verbände thematisiert, widmet sich der Neo-Korporatismus stärker den Beziehungen der Verbände zum Staat und den Rückwirkungen, die daraus für die Verbände selbst entstehen. Hier tauchen dann Aspekte wie Bürokratisierung und Dienstleistungsfunktion der Nonprofit-Organisationen (vgl. Pabst 1999) auf, die neben der Anwaltschaft der Organisationen für eine spezifische Klientel realisiert werden. Die Mitglieder- vs. Einflusslogik wurde als ein zentrales Problem hervorgehoben, das aus dieser Bindung entsteht. Für die neue politische Ökonomie gibt es demgegenüber kein Dilemma zwischen Mitglieder- und öffentlicher Orientierung, da die Organisationen vor allem aus Eigennutz und Selbsterhalt agieren und daher primär Mitglieder-orientiert arbeiten. Der Dritt-Sektor-Ansatz stellt heraus, dass sie nicht primär politisch orientiert sind und keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen.

Abbildung 9: Organisationskultur: zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft



Quelle: eigene Darstellung

Klientenorientierung und Dienstleistungsfunktion spielen demnach in Nonprofit-Organisationen eine besondere Rolle und werden dementsprechend in der Literatur rezipiert. Zwar werden beide Funktionen mit jeweils unterschiedlichem Gewicht und nur in den Sozialwissenschaften im Zusammenhang diskutiert, doch scheint dies bislang noch eine offene ungelöste Frage zu sein, die gegenwärtig im Rahmen der stärkeren Einbindung von Nonprofit-Organisationen in die staatliche Dienstleistungsproduktion eher noch an Bedeutung gewinnt.

Die oben genannte Studie befragte soziale Beschäftigungsunternehmen nach Werten und Einstellungen, die die Organisation der Öffentlichkeit über sich vermitteln möchte. Dabei stellte sich heraus, dass die Organisationen verschiedene Werte verfolgen: Gemeinwesenorientierung, Wettbewerbsorientierung, Durchsetzungsbereitschaft politischer Interessen, Aufgeschlossenheit für Randgruppen, Professionalität und eine starke Wertorientierung (z.B. kirchlicher Werte). Die Gleichzeitigkeit dieser verschiedenen Werte und Organisationskulturen kann, so die These, Spannungen in der Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Projekten hervorrufen.

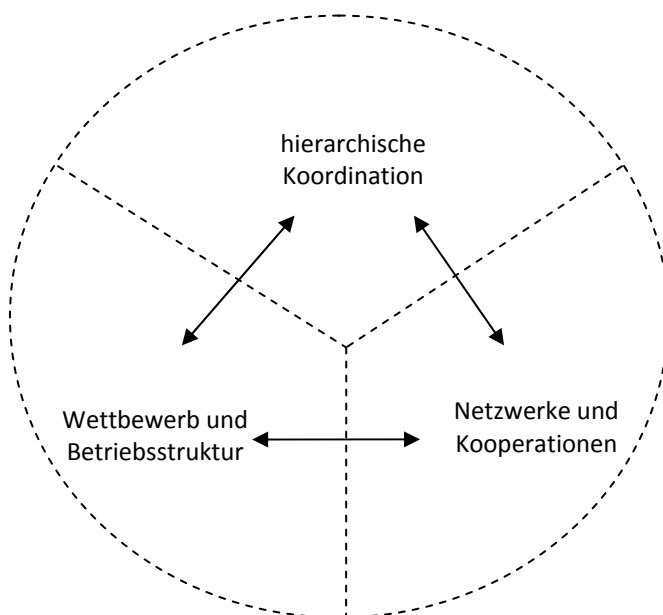
2.3.4 Interne Governance und Organisationsstruktur: Zwischen Wettbewerb, hierarchischer Kontrolle im Verband und der Rolle als gemeinschaftlicher Projektakteur vor Ort

Bislang wurde nur in wenigen wissenschaftlichen Arbeiten die interne Governance und Organisationsstruktur von Vereinen und Verbänden sowie deren Rolle für die Ausfüllung spezifischer Funktionen thematisiert. Es scheint relativ klar zu sein, welche formale Organisation eine Nonprofit-Organisation zu haben hat. So werden sie meist als kleine, projektorientierte und teilweise in einen größeren Verband eingebundene Organisationen beschrieben. Dies stimmt auch. Doch gehen einige Aspekte verloren, die die Ausrichtung und Umsetzung gesellschaftlicher und verbandlicher Aufgaben beeinflussen, z.B.:

- Wie groß ist ein Verein, der noch relativ stark klientenorientiert arbeitet?
- Welche Rolle spielt die Unabhängigkeit der einzelnen Aufgabenbereiche innerhalb eines Verbandes?
- Welche Bedeutung hat die Positionierung eines Aufgabenbereiches innerhalb einer Verbandsbürokratie und im Organigramm für den Erfolg?
- Was leistet ein Dachverband für projektorientierte Betriebe auf Ortsebene?
- Welche Auswirkungen haben diese Strukturen auf die Steuerung der Abläufe bzw. die interne Governance der Organisationen?

In der Literatur zu Nonprofit-Organisationen wird zwar regelmäßig auf die Bedeutung der Organisationsstruktur hingewiesen. Eine nähere Auseinandersetzung mit diesem strukturellen Aspekt ist aber bislang nicht bekannt. Eine Ausnahme bilden die Arbeiten von Taylor, die aufgezeigt haben, dass größere Nonprofit-Organisationen Teile ihrer Arbeit vor gewissen strukturellen Trends wie der stärkeren Managerialisierung und Dienstleistungsorientierung schützen können, indem sie sich stärker diversifizieren und z.B. freie Dienstleistungen organisatorisch unabhängig von entgeltfinanzierten Dienstleistungen strukturieren (dafür aber innerverbandlich refinanzieren). Für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik bedeutet dies, dass es in den Verbänden zu einer Entkopplung sozialpolitischer Tätigkeiten von anderen Funktionsbereichen kommt, da diese stärker entgeltfinanziert und von der öffentlichen Hand abhängig sind.

Abbildung 10: Governance und Organisationsstruktur: zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft



Quelle: eigene Darstellung

Das Vorhandensein hierarchischer Strukturelemente (vor allem innerhalb großer Verbände und/oder durch Anpassungen an die öffentliche Verwaltung bei sozialpolitischen Trägern), betrieblicher Strukturen und Vernetzungen zu anderen gemeinschaftlichen Nonprofit-Organisationen kann, so die These, zu bestimmten Spannungen führen. Die Verschränkung unterschiedlicher Governance-Praktiken, die sich aus diesen verschiedenen Strukturen ergibt, kann den Erfolg der einzelnen Aktivitäten beeinflussen.

2.4 Von den bürgerschaftlichen Wurzeln zum Ökonomisierungsdilemma

Der folgende Diskurs zur Entwicklung der Wohlfahrtsverbände zielt auf zwei Fragen: Zum einen wird nach Strukturen gefragt, die sich in bestimmten historischen Epochen in den Verbänden entwickelten, und inwieweit diese im Zusammenhang zur zivilgesellschaftlichen, staatlichen oder marktlichen Umwelt stehen. Zum anderen wird nach Themen und Problemen in den Darstellungen zur Entwicklung der Wohlfahrtsverbände gesucht, die in einzelnen Epochen dominierten.

Seit ihrer Entstehung im 19. Jahrhundert haben Wohlfahrtsverbände verschiedene Phasen durchlebt, die jeweils von bestimmten prägenden Orientierungen gekennzeichnet waren³⁶. Geht man also der Frage nach, welche Institutionen in bestimmten historischen Phasen entstanden sind und die Wohlfahrtsverbände prägten, hilft ein Ansatz, der die spezifische Wohlfahrtskultur, die sich aus dem sozialpolitischen und kulturellen Umfeld der Organisationen erschließt, berücksichtigt. Außerdem beeinflusste die öffentliche Sozialpolitik die Organisationsentwicklung der Verbände (vgl. Sachße 1994: 124).

Um diesen Einfluss auf die Organisationsentwicklung der freien Wohlfahrtspflege zu beschreiben, hilft der Ansatz des „institutionellen Isomorphismus“ (vgl. DiMaggio/Powell 1983; Osborne 1998; Miner/Raghavan 1999; Bode 2005). Durch staatliche Gesetzgebung, Imitation anderer Organisationen oder durch einen normativen Druck erzeugten auch Wohlfahrtsverbände in ihrer Geschichte Ähnlichkeiten zu anderen Organisationen, die sich ebenfalls sozialpolitisch engagierten. Diese Anstrengungen werden im Allgemeinen mit einer höheren Effektivität belohnt, d.h. geringere Transaktionskosten, besserer Zugang zu qualifiziertem Personal oder das Erlangen eines guten Rufes, der den Zugang zu öffentlichen oder privaten Ressourcen erleichtert. Eine derartige Anpassung an die jeweilig dominierende Umwelt führt aber nicht immer zu einer gänzlichen Adaption. Innerhalb der Organisation können in unterschiedlichen Umwelten entstandene Institutionen untereinander konfliktieren (vgl. ebenda). Das ist besonders dann der Fall, wenn der institutionalistische Isomorphismus nicht vollständig in der Organisation zum Tragen kam, sondern nur ein geringerer Grad der Adaption an die jeweilige Umwelt realisiert wurde (vgl. Bode 2005; Bode/Evers/Schulz 2006; Osborne 1998:187; DiMaggio/Powell 1983; Dart 2004).³⁷

Eine historische Darstellung, die auf die Identifizierung institutionalistischer Nähen zu marktlichen, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Umwelten zielt, muss daher in der Bearbeitung diese Phasen des institutionellen Wandels berücksichtigen. Für die Wohlfahrtsverbände scheinen in dieser Hinsicht vier Phasen von besonderer Bedeutung zu sein, die bestimmten zeitlichen Perioden entsprechen:

³⁶ Von Alemann (1989: 146 ff.) umreißt die Entwicklung der Verbände in vier Perioden: Entstehung 1848 - 1914; Entfaltung 1914 - 1933; zwangskorporative Formierung (1933 - 1945) sowie Ausdifferenzierung und Etablierung (seit 1945).

³⁷ Bode (2005) unterscheidet vier Grade eines institutionellen Isomorphismus: organisational stability, institutional flexibility, organisational metamorphosis, institutional isomorphism

Abbildung 11: Dynamik in der freien Wohlfahrtspflege

	Zivilgesellschaft	Wohlfahrtsstaat	beeinflussende Umweltsphäre	dominierende Aktivitäten
Gründungsphase (Anfang 19. Jh.)	konfessionelle Bürgerschaft	Bismarcksche Sozialgesetzgebung	Zivilgesellschaft	erziehende u. missionierende Hilfen
Konsolidierung (1914 - 1933)	Institutionalisierung	korporatistische Ansätze	Staat	Ergänzung der staatlichen Sozialpolitik
Manipulation (1933 - 1945)	keine	Zwangs-korporatismus	Staat	staatliche Sozialpolitik
Normalisierung I (1945 - 1990) Ostdeutschland	Re-Institutionalisierung Institutionentransfer	Neo-Korporatismus Neo-Korporatismus	Staat Staat	Dominanz von Aufgaben staatlicher Sozialpolitik Dominanz von Aufgaben staatlicher Sozialpolitik
Normalisierung II (Seit 1990)	(betriebliche) Professionalisierung	Managerialismus	Markt	Auftragnehmer staatlicher Sozialpolitik

Quelle: eigene Darstellung

Der folgende Überblick basiert auf einer makro-institutionalistischen Analyse, d.h. es wird nicht der Isomorphismus spezifischer Einrichtungen oder Orts-Verbände der Wohlfahrtspflege betrachtet, sondern das Organisationsfeld als Ganzes. Während diese Vorgehensweise den Nachteil hat, dass Beschreibungen institutioneller Kausalitäten und Veränderungsprozesse nicht valide sind, bietet es aber den Vorteil, dass das Wechselspiel zwischen den Umwelten einerseits und die Dynamik der Wohlfahrtsverbände andererseits veranschaulicht werden können.

2.4.1 Die Gründungsphase der Verbände Anfang des 19. Jahrhunderts

Die erste Phase, die vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis 1914 reicht, lässt sich als Gründungsphase bezeichnen. In dieser Zeit entstand eine Vielzahl katholischer Vereine und 1897 der „Caritasverband für das katholische Deutschland“. Bis zu einer wirksamen Rolle des Verbandes, einer Anerkennung und Einbettung der Caritas in die katholische Kirche und der Entwicklung eines vollständigen Unterbaus der zentralen Verbandsstruktur mit lokalen Vereinen dauerte es aber noch bis in die Zeit der Weimarer Republik. In dieser Periode entwickelten sich aber zentrale Charakteristika der Wohlfahrtspflege, die bis heute Bestand haben, wie die katholische und außerhalb der Amtskirche organisierte Sozialarbeit, die lokale, subsidiäre Orientierung der Tätigkeiten, ein ergänzendes Engagement gegenüber kommunalen Aktivitäten, die hohe Bedeutung des bürgerlichen Mittelstandes und das interessenpolitische Engagement des Verbandes als Lobbyist. Die Auflösung der tradierten ständischen Gesellschaft, das entstehende Bürgertum, die einsetzende Säkularisierung der Gesellschaft und der damit verbundene Bedeutungsverlust der römisch-katholischen Kirche und nicht zuletzt die Verschärfung der sozialen Lage besonders in den Städten führten vielerorts zur Gründung katholischer Arbeitervereine und Laienorganisationen³⁸.

Die Ausbreitung der "freien Wohlfahrtspflege" im 19. Jahrhundert hat ihre Vorgeschichte im 17. und 18. Jahrhundert (vgl. Bauer 1984b: 17). Sie begann parallel zur Etablierung des obrigkeitlichen Sozialregimes als Gegenströmung bzw. als "Alternativbewegung". Insbesondere Frauen, fromme und großzügige Damen aus dem Stadtbürgertum und dem Adel begannen, sich in der Rolle "sozialer Mütterlichkeit" oder anderweitig zu emanzipieren.

Einen frühen Ansatz freier Wohltätigkeit entwickelte Philipp Jacob Spenner (1635 - 1705), ehemals Pfarrer in Frankfurt am Main, Oberhofprediger in Dresden und Propst in Berlin (Bauer 1984b, 18). Er rief mehrere Wochen lang in den Gottesdiensten zur Kollekte für ein "Armen-, Waisen- und Arbeitshaus" auf. Mit den Geldern gründete er eine Stiftung. Die Leitung übernahm

³⁸ zur Entstehung von Vereinen vgl. Coleman 1979; Alemann von 1989: 145; Zimmer 1996: 34

er nicht selbst, sondern übergab sie einem Juristen. Damit lag die Geschäftsführung nicht mehr unmittelbar bei der Kirche, sondern war von einem kirchlich angebundenen Auftragsverhältnis gekennzeichnet. 1679 nahm das Haus in Frankfurt seine ersten Insassen auf, später folgten weitere u.a. in Berlin. Aus den kleinen Stiftungen entstand mit der Zeit in Berlin eine "Haupt-Armen-Kasse", die von den Behörden genehmigt wurde und von Beiträgen von Bürgern, Kollekten sowie staatlichen Zuwendungen getragen wurde (Bauer 1984b: 19). An anderen Orten wurde das Muster der Stiftung als Finanzierungsform übernommen.

Als ein weiteres Beispiel für einen frühen Ansatz der Wohlfahrtspflege kann Pfarrer August Hermann Francke (1663 - 1727) gelten, der einen Lehrstuhl an der Universität Halle innehatte. Er wurde vom Staat unter Schutz gestellt, nachdem seine Kollegen ihn wegen Irrlehre und Störung des Kirchenfriedens von der Universität abberufen wollten. Francke setzte sich dafür ein, der Kirche im Staat einen größeren Spielraum einzuräumen und den Zusammenhang zwischen Staat und Kirche zu lockern, zudem sollte die Einzelgemeinde einen größeren Spielraum erhalten (Bauer 1984b: 20). Francke eröffnete 1695 eine Armenschule, später ein Waisenhaus für Armenkinder, eine Manufaktur und andere Einrichtungen. Seine Stiftungen bildeten mit der Zeit ein "wirtschaftliches Großunternehmen" (Welsch 1953). Friedrich Wilhelm I. verfügte 1727, dass alle Pfarrer, die in der staatlichen Militärseelsorge arbeiten wollten, bei Francke ein Jahr studieren mussten (vgl. Bauer 1984b: 21). Seine Aktivitäten zeigten ein rationales Finanzierungs- und Organisationskalkül, womit er prägend für den Typ des "Social Adventurer", ein Vorbild für bürgerliche Unternehmer des 19. Jahrhunderts, wurde (vgl. Dießenbacher 1981: 293). Arbeitsteilung, ökonomische Konkurrenz und paternalistische Individualisierung sind somit seit ihren Anfängen Elemente sowohl der Wohlfahrtspflege als auch bürgerlicher Unternehmungen (vgl. Bauer 1984b).

Während diese Bemühungen katholischer Laien und Pfarrer im 18. Jh. noch eher Einzelercheinungen waren, entstanden vor allem als Reaktion auf eine veränderte soziale Lage der Fabriksarbeiterschaft und der Landbevölkerung und die große Auswanderungswelle im 19. Jh. eine Reihe katholischer Arbeitervereine und Laienorganisationen (vgl. Zimmer 1996: 42; Boeßenecker 2005: 81). Daneben existierten in den Gemeinden neben der öffentlichen Fürsorge einige hundert, in den größeren Städten sogar tausend konfessionelle und nicht-konfessionelle Stiftungen und Vereine. Weder zwischen diesen privaten Organisationen noch zur öffentlichen Fürsorge gab es eine Koordination oder Abgrenzung der Maßnahmen. Dieses Neben- und Durcheinander wurde erst später im Rahmen einer Aufgabenteilung zwischen der öffentlichen Fürsorge und der lokalen Privatwohlthätigkeit sowie einer Zentralisierung der privaten Fürsorge abgemildert.

Die Sozialvereine, insbesondere die konfessionellen, gingen aber nicht auf ein breites zivilgesellschaftliches Engagement zurück, sondern waren unter Führung oder Initiative von Angehörigen des bürgerlichen Mittelstandes entstanden, die die Harmonie der Gesellschaft wiederherzustellen gedachten und die Gefahren einer drohenden Politisierung und Radikalisierung der Arbeiterschaft abwenden wollten (vgl. Zimmer 1996: 42 ff.; Boeßenecker 2005). „Zudem wurden mit den Vereinsgründungen erzieherisch-partiarchalische Ziele verbunden: Es galt, den Proletarier zu disziplinieren und ihm die bürgerlichen Ideale von Sparsamkeit und Mäßigung nahezubringen“ (zit. in Zimmer 1996: 44). Wohltätigkeitskoalition von Adel und Bürgertum bildeten damit die Wurzeln heute erkennbarer patriarchalischer Momente (vgl. Bauer 1984b).

Johann Heinrich Wichern, der Vater des Diakonischen Werkes, macht in seinen Schriften, wie z.B. „Revolution und innere Mission“ oder „Kommunismus und die Hilfe gegen ihn“, auf seine Absichten aufmerksam. Ähnliches gilt für den „Volksverein für das katholische Deutschland“. Wohlfahrtsverbände galten in ihren Anfängen als "von den obrigkeits-staatlichen Eliten organisierte Verbände zur Kanalisierung, Verwaltung und Befriedung der Armut und anderer potenziell Ruhe und Ordnung der etablierten Gesellschaft gefährdender Phänomene der Industriegesellschaft" (Thränhardt 1984: 165). Die Bezeichnung "innere Mission" verweist auf

diese besonderen Ziele: die "ideelle Formierung, die geistliche Lenkung, Erfassung und Befriedung der armen, sozial unzureichend integrierten und kontrollierten Unterschichten" (Thränhardt 1984: 165 f.).

Trotz dieser missionierenden Tendenz, die bei den vielfältigen Beratungsdiensten, Existenzhilfen und anderen Unterstützungen mitschwang, stand die Kirche nicht immer hinter der Sozialarbeit, was insbesondere bei der Caritas gut zu beobachten war. So wurde in den Anfängen eine eigenständige katholische Sozialarbeit von den Bischöfen nur geduldet. Mit einer Förderung des Engagements tat sich die Amtskirche aber auch nach der Gründung des Caritasverbandes schwer. Werthmann musste noch nach dem 1. Weltkrieg oft um eine Anerkennung und finanzielle Unterstützung durch die katholischen Bischöfe kämpfen. Dem Verband wurde auch kein Mandat erteilt, sich politisch zu engagieren, sondern er sollte seine Tätigkeiten auf die praktische Nächstenliebe begrenzen. Die Bischöfe intervenierten, als der Verband mit einem verstärkten politischen Lobbyismus gegenüber Ministerien und politischen Vertretern auf die stärkere Kommunalisierung und Säkularisierung sozialer Einrichtungen reagierte, da sie ihn durch diese Entwicklung im Bestand gefährdet sahen (vgl. Boeßenecker 2005: 82). Erst in der Phase der Konsolidierung des Verbandes in der Weimarer Republik kam es zu einer Integration des DCV in die katholische Kirche und zur Ausbildung der Funktionen, die ihn noch heute kennzeichnen.

2.4.2 Konsolidierung des Verbandes zwischen 1914 und 1933

Im Zusammenhang mit dem 1. Weltkrieg verstärkte das wilhelminische Deutschland aus populistischen Erwägungen seine öffentliche Fürsorge. Damit geriet die private Wohlfahrtspflege aber zunehmend unter Druck. In den folgenden zwei Jahrzehnten entwickelte sich deshalb ein Konsens zwischen beiden Systemen, die schließlich zur Entstehung eines „dualen“ Systems führte. Einerseits hatte diese Entwicklung den Vorteil einer Bestandssicherung für die Wohlfahrtsverbände und sicherte ihnen die Finanzierung, andererseits zwang sie die Verbände aber auch zu Zentralisierung und politischen wie wirtschaftlichen Abhängigkeiten.

Den Verbänden war die Zusammenarbeit mit dem Staat allerdings nicht fremd. Die 1848 gegründete „innere Mission“ diente der Bekämpfung liberaler, demokratischer und sozialistischer Ideen und seit 1878 bildete der Kampf gegen "gemeingefährliche Bestrebungen" der Sozialdemokratie ein Motiv für die Kooperation zwischen privater Wohlfahrtspflege und Staat (vgl. Thränhardt 1984: 165 f.). Noch vor dem Ersten Weltkrieg entwickelten sich Bestrebungen, die private und öffentliche Fürsorgearbeit zu verzahnen. Der Staat konnte sich also auf bewährte und etablierte soziale Unterstützungsstrategien konzentrieren (vgl. Sachße 1994: 13 ff.). Die freie Wohlfahrtspflege ist seit ihren Anfängen damit auch als eine alternative Bewegung bzw. Gegenströmung zur repressiven Erstarrung des obrigkeitlichen Sozialregiments charakterisierbar (vgl. Bauer 1984b), indem unerprobte und innovative Fürsorgemaßnahmen in den Verbänden realisiert wurden, die für Kommunen und staatliche Stellen neu waren. Das Verhältnis privater und öffentlicher Fürsorge war somit durch Aufgabendifferenzierung und Kooperation gekennzeichnet, was Auswirkungen auf die Binnenstruktur der freien Wohlfahrtspflege und das Tätigkeitsfeld der Verbände hatte.

Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates, der schon in den 80-er Jahren des 19. Jahrhunderts begann, führte also zu einer Aufgabendifferenzierung zwischen öffentlicher und privater Fürsorge. Mit der Expansion der kommunalen Fürsorge, die mit einer Rationalisierung und Verwissenschaftlichung der Hilfen einherging, drang der öffentliche Sektor aber auch stärker in Gebiete ein, die bislang von der privaten Fürsorge betreut wurden.

Die Übernahme der Arbeitsvermittlung von den privaten Arbeitsnachweisen durch die kommunalen und später staatlichen Organisationen ist nur ein Beispiel hierfür. Mit dem Übergang vom Agrar- zum Industriestaat lösten sich relativ stabile Berufsgliederungen auf. Die menschliche Arbeitskraft wurde leichter ersetzbar, wodurch sich die Fluktuation zwischen den Arbeitsstellen

erhöhte. Zyklische Wirtschaftskrisen ließen die Arbeitslosenzahlen anwachsen. Die bisherigen persönlichen Beziehungen, die Angebot und Nachfrage bisher zusammenführten und ausglich, gingen in dieser Zeit verloren (vgl. Platow 1951: 9). Zum Ausgleich entwickelten sich zunächst nur Arbeitsnachweise als Teil der öffentlichen Armenpflege. Sie sollten unmittelbare Not, Bettelei, Vagabundieren und Prostitution abwehren und waren vor allem für junge Frauen, Strafentlassene und Obdachlose gedacht (vgl. Vonderach 1997: 27). Parallel dazu entstanden für den allgemeinen Arbeitsmarkt Arbeitsnachweise in Trägerschaft gemeinnütziger Vereine oder sogenannter Vereinsnachweise.³⁹ Allerdings errichteten Anfang des 20. Jahrhunderts verschiedene Träger Vermittlungseinrichtungen und Arbeitsnachweise, wie Innungen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, gewerbsmäßige Stellenvermittler, nicht gewerbsmäßige Stellenvermittlungseinrichtungen, paritätische Nachweise, Arbeitsnachweise der Gemeinden und Arbeitsnachweisverbände (vgl. Platow 1951: 10), sodass eine Koordination und Zentralisierung notwendig wurde. 1894/95 errichteten mehrere Städte die ersten kommunalen Arbeitsnachweise mit paritätischer Selbstverwaltungsbeteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber, was als Startpunkt für die Ausbreitung der öffentlichen Nachweise gelten kann. Zum Teil lösten die kommunalen Nachweise die bisherigen gemeinnützigen direkt ab. Diese Entwicklung wurde gefördert durch einen Erlass an den Regierungspräsidenten in Preußen 1894, darauf hinzuwirken, dass wenigstens in Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern gemeindliche Arbeitsnachweise entstehen (vgl. Vonderach 1997: 36). Die Kommunalisierung und Zentralisierung der Arbeitsvermittlung wurde durch verschiedene Arbeitsnachweiskonferenzen gefördert. Nach dem Ersten Weltkrieg setzte sich dann mit der Auffassung, dass der Staat das höchste Interesse an der vollen und richtigen Ausnutzung aller Arbeitskräfte hat, die Idee der öffentlichen Arbeitsvermittlung durch, was 1927 mit der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zur Schaffung einer staatlichen Arbeitsvermittlung führte (vgl. Platow 1951: 10).

Es bestand allerdings ein Konsens, dass die Privatwohltätigkeit trotz der Expansion der staatlichen Sozialpolitik auf lokaler Ebene sinnvoll ist, weiterhin für andere Bereiche unentbehrlich sei und zur Erprobung neuer Fürsorgemaßnahmen genutzt werden sollte, während die öffentliche Fürsorge „Bewährtes auf die Grundlage dauerhafter, stabiler und verlässlicher Organisation stellen und verallgemeinern sollte“ (Sachße 1994: 126).

Ein früherer Ansatz, öffentliche und private Fürsorge zu koordinieren, entwickelte sich in der Stadt Frankfurt am Main. Im „Frankfurter System“ versuchte das städtische Armenamt mit privaten Vereinigungen zu kooperieren, indem es Aufgaben an die privaten Vereine delegierte, sie subventionierte und durch städtische Vertreter in den Vorständen und Leitungen der Vereinigungen seine Interessen sicherte (vgl. Sachße 1994: 126 f.).

Während und nach dem Ersten Weltkrieg etablierte sich das Reich als entscheidende Instanz für die Entwicklung kommunaler Sozialpolitik (vgl. Sachße 1994: 19). Damit bestanden für die konfessionellen und nicht-konfessionellen sozialen Vereine ein Anreiz und die Notwendigkeit, ihre Zentralisierung voranzutreiben. Zunächst entstanden lokale Zentralen der privaten Wohlfahrtspflege nach dem Vorbild der „Charity Organization Societies“. Sie stellten Informationen zentral zur Verfügung und waren auch Grundlage für die Zuweisung von Bedürftigen an die jeweils am besten geeigneten Einrichtungen. Diese Zentralisierungstendenz führte auf Reichsebene auch zur Spitzenverbandsbildung. Das Reichsarbeitsministerium war der zentrale Ansprechpartner für die Wohlfahrtsverbände und zugleich die regulierende und finanzierende Instanz. Unterstützt wurde die Entwicklung durch das Weimarer Verfassungssystem, das Verbandsbildung und zentrale Interessenvertretung förderte, und Erfahrungen mit Zentralisierungs- und Lobbyismustendenzen in der Wirtschaft, die nun auf die

³⁹ Der bedeutsamste verbandliche Arbeitsnachweis war der 1883 gegründete Centralverein-Arbeitsnachweis zu Berlin. Durch den Erfolg des Nachweises in Berlin unterblieb die Errichtung eines städtischen Arbeitsnachweises oder Arbeitsamtes in Berlin.

Wohlfahrtspflege übertragen wurden. 1924 kam es dann zur Gründung der „Deutschen Liga der freien Wohlfahrtspflege“ als Dachverband der Spitzenverbände.

Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates förderte somit die Zentralisierung der freien Wohlfahrtspflege und führte über diesen Weg zu mit dem Staat vergleichbaren hierarchischen Strukturen innerhalb der Verbände: „Die Bildung und Vernetzung der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege ist als Korrelat zur Zentralisierung von Gesetzgebungsbefugnissen und finanziellen Ressourcen auf Reichs- und Landesebene zu verstehen; als Entwicklung eines verbandlichen Pendant zum zentralisierten Wohlfahrtsstaat. Sie bedeutete eine Angleichung an die Strukturen öffentlicher Verwaltung, die nicht mehr primär auf die Erbringung sozialer Dienste und Leistungen bezogen war, sondern auf die Beschaffung von Finanzmitteln und die Beeinflussung der Gesetzgebung.“ (Sachße 1994: 133). Dieser „wohlfahrtsindustrielle Komplex“ ist als Beginn des korporatistischen Arrangements zu verstehen, der bis in die 1980-er Jahre hinein das Verhältnis zwischen Wohlfahrtsverbänden und Staat dominierte. In den 20-er Jahren des letzten Jahrhunderts wurden die Verbände schließlich formal gesetzlich anerkannt, womit eine „gesetzliche Bestands- und Eigenständigkeitsgarantie der Freien bei gleichzeitiger Förderungsverpflichtung und Gesamtverantwortung der öffentlichen Träger“ (Sachße 1994: 133) verbunden war.

Mit dieser korporativen, gesetzlich verankerten Vernetzung staatlicher Sozialpolitik und freier Wohltätigkeit entstanden aber auch Probleme. Die Formierung, Zentralisierung und Bürokratisierung entwickelte die Verbände zu Quangos, quasi-staatlichen Organisationen (vgl. Seibel 1994). Identitätskrisen folgten nicht nur aufgrund einer oft dilettantischen Verwaltung, sondern auch bei der Aufdeckung von Fällen der Unterschlagung von öffentlichen Mitteln (vgl. Sachße 1994: 20 ff.).

2.4.3 Manipulation zwischen 1933 und 1945

Zur Zeit des Nationalsozialismus wurde das bestehende System umgestaltet und deformiert. Die Spitzenverbände wurden aufgelöst und durch die nationalsozialistische Volkswohlfahrt abgelöst (vgl. Sachße 1994: 22). Diese Organisation verstand sich als Monopolist und verdrängte Kommunen und die freien Verbände durch eine expansive Ausweitung eigener Tätigkeitsfelder aus der Wohlfahrtspflege. Bis auf die konfessionellen Wohlfahrtsverbände wurden alle weiteren Organisationen aufgelöst oder der Volkswohlfahrt einverleibt. Trotz der Behinderung ihrer Arbeit und Kompetenzverlust der Kommunen konnte das „duale“ System nicht gänzlich aufgelöst werden, sodass einige Strukturen erhalten blieben, an denen die Bundesrepublik anknüpfen konnte.

2.4.4 Normalisierung I nach 1945

Nach 1945 etablierte sich ein ausdifferenziertes System organisierter Interessen. Die Pluralismustheorie legitimierte als vorherrschende Gesellschaftstheorie die Gruppenpluralität. Allerdings erreichte die Verbändelandschaft nicht mehr die Breite und Tiefe wie vor 1933 (vgl. Alemann von 1989: 52).

Nach dem Zweiten Weltkrieg konnte in der alten Bundesrepublik aber dennoch relativ unproblematisch an die alten Organisationsstrukturen der Wohlfahrtspflege angeknüpft werden. Hier entwickelte sich ein neues duales System der Wohlfahrtspflege. Die Bestandsgarantien wurden mit dem Bundessozialhilfegesetz und dem Jugendwohlfahrtsgesetz weiter ausgebaut. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte in einem Grundsatzurteil 1967 die bestehende duale Sozialpartnerschaft und Subsidiarität (vgl. Schmid 1996: 122). Trotz des formellen Vorrangs der freien Wohlfahrtspflege wurden die Sperrklauseln aber überschätzt. So kam es zu einem Anstieg der Zahl von Einrichtungen der Jugendhilfe in öffentlicher Trägerschaft. Zudem wurden die Wohlfahrtsverbände noch stärker in die staatliche Sozialpolitik eingebunden. Der Betrieb ihrer Einrichtungen wie auch ihre finanzielle Förderung wurde von Anerkennungs- und

Eignungskriterien abhängig gemacht. Mit verschiedensten öffentlichen Vorgaben ist ihr Gestaltungsspielraum zunehmend eingeschränkt worden (vgl. Sachße 1994: 22 ff.). Sachße resümiert über diese Entwicklung: "In dem Maße, in dem die Verantwortung wohlfahrtsstaatlicher Gestaltung in Jugend- und Sozialhilfe sich ausdehnt, gewinnen zwar die Tätigkeitsfelder und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege an Wichtigkeit für die Träger der öffentlichen. Gerade dadurch aber verlieren die freien Träger ihren Charakter als freie, ungebundene Kräfte und werden faktisch zu abhängigen Bestandteilen eines Gesamtkomplexes öffentlicher Wohlfahrtspolitik, der ihre Gestaltungsspielräume notwendig einengt." (Sachße 1994: 25).

Als Antwort auf den eingeschränkten Gestaltungsspielraum der „freien Wohlfahrtspflege“ kann die Entstehung der neuen sozialen Bewegungen und Organisationsformen auf lokaler Ebene in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gesehen werden. Sie etablierten sich im Bereich der alternativen Ökonomie und fördern die Reintegration von Arbeitslosen (vgl. Maier/Wollmann 1986). Alain Touraine 1983 sah die neuen sozialen Bewegungen als Ausdrucksformen der Interessen und Bedürfnisse der Menschen, nachdem die großen Verbände von staatlicher Herrschaft vereinnahmt wurden. Viele suchen aufgrund wachsenden Misstrauens gegenüber einem Typus politischen Handelns, der verstaatlicht wurde „nach neu entstehenden Forderungen und Bewegungen auf einer tieferen Ebene als der politischen Aktion und möglichst nahe bei schwachen und unorganisierten Strömungen.“ (Touraine 1983: 104 f.) Die alten Interessenorganisationen lösten sich allerdings nicht auf, sondern wandelten sich und passten sich an neue Probleme an (vgl. Alemann von 1989: 156).

Ostdeutschland

In der ehemaligen DDR existierten keine freigemeinnützigen Wohlfahrtsverbände. Mit der Erbringung sozialer Dienstleistungsfunktionen waren in der DDR örtliche Staatsorgane, die volkseigenen Betriebe und (halb-)staatliche Massenorganisationen befasst. Kirchliche Organisationen konnten nur in sehr begrenztem Umfang Versorgungsaufgaben übernehmen, hatten aber kaum eine politische Bedeutung (vgl. Backhaus-Maul 1992: 359; Blandow/Tangemann 1992; Angerhausen u.a. 1998). Ebenfalls fehlten in Ostdeutschland institutionell verankerte kommunale Selbstverwaltungen als Ansprechpartner.

Mit der Wiedervereinigung 1990 fanden die Wohlfahrtsverbände weder eine geeignete Infrastruktur noch erfahrenes und geschultes Personal vor.⁴⁰ Die Verbände standen damit vor einer doppelten Herausforderung: Es musste einerseits eine eigene Infrastruktur aufgebaut werden, während gleichzeitig mit der sozialen Arbeit angesichts der Probleme begonnen werden musste.

In dieser Situation wurden die Wohlfahrtsverbände von der Bundesregierung rechtlich und finanziell gefördert⁴¹ und somit der „Institutionentransfer“⁴² (Olk 1996: 180) der Wohlfahrtsverbände nach Ostdeutschland maßgeblich unterstützt. Der Staat bekannte sich damit zur bisherigen „dualen“ Struktur (vgl. Bundesministerium für Familie und Senioren 1991; Sachße 1994: 26; Bauer 1992: 161). Die Wohlfahrtsverbände waren in Folge dieser Förderung in

⁴⁰ Zur besonderen Rolle und Transformation der „Volkssolidarität“ in Ostdeutschland vgl. Angerhausen u.a. 1998; Angerhausen 2003

⁴¹ Im Einigungsvertrag wurde beispielsweise auf Intervention der westdeutschen Spitzenverbände im Artikel 32 die Alternative ausgeschlossen, bestehende betriebliche und öffentliche Träger in den neuen Bundesländern zu erhalten. Damit verbunden war die Verpflichtung der Bundesregierung, die Etablierung der westdeutschen Strukturen in Ostdeutschland finanziell zu fördern. Die direkte Unterstützung wurde beispielsweise mit Hilfe eines Soforthilfeprogramms für das Gesundheitswesen und indirekt durch das Kommunalinvestitionsprogramm über die Kommunen und Länder organisiert.

⁴² Der Begriff des „Institutionentransfers“ beschreibt den Prozess der Übernahme des institutionellen Gefüges der „alten“ Bundesrepublik auf das Gebiet der ehemaligen DDR. Diese „exogene“ Transformation (vgl. Lehbruch 1993) fand unter maßgeblichem Einfluss westdeutscher Akteure und Eliten statt (vgl. Olk 1996: 181).

Ostdeutschland weitaus stärker als im Westen von staatlichen Finanzmitteln abhängig, indem der Staat nicht nur ihre soziale Tätigkeit alimentierte, sondern die Verbände auf die Hilfe des Staates zum Aufbau ihrer institutionellen Strukturen in Ostdeutschland angewiesen waren. Dies bedeutete auch eine größere Staatsnähe und Zentralisierung der Verbände, womit sie auch weniger flexibel und abhängiger wurden (vgl. Bauer 1992: 164). Damit verbunden war auch die Gefahr, die problemorientierte Nähe und kostengünstige Leistungserbringung durch Nutzung von Eigenmitteln und ehrenamtlicher Arbeit zu verlieren (vgl. Schmid 1996: 179).

Allerdings dominierte die Übertragung der westdeutschen Rechtsordnung und die bestehenden Förderprogramme den Entwicklungsprozess der Wohlfahrtsverbände kaum (vgl. Olk 1998: 183). Die Wohlfahrtsverbände fanden in Ostdeutschland mit dem geringen Konfessionsgrad, kaum bestehenden Erfahrungen mit zivilgesellschaftlichem Engagement, den geringen lokalen finanziellen Ressourcen und den kaum entwickelten kommunalen Strukturen eine Situation vor, die sie zu neuen Strategien und Anpassungsreaktionen zwang (vgl. Olk 1996: 183). Hier sind u.a. zu nennen ein ausgeprägter "sektoraler Korporatismus", um die eigenen Interessen und Bestand zu wahren (Lehmbruch 1994: 31 ff.: 39)⁴³, die Etablierung bürokratischer Verwaltungsstrukturen zur Sicherung öffentlicher Aufgaben und der Zusammenarbeit mit den Sozialverwaltungen (Backhaus-Maul 1992: 377)⁴⁴, sowie eine stärkere Marktorientierung und Einführung eines Sozialmanagements angesichts der Konkurrenz mit kommerziellen Anbietern (vgl. Bauer 1992, 165 f.). Gleichzeitig konnten sie ihr eigenes Wertesystem nicht vollständig nach Ostdeutschland transferieren und entwickelten sich vor Ort „als wertanschaulich neutrale Dienstleistungsunternehmen“ und „quasi-staatliche Träger öffentlicher Aufgaben“ (Olk 1996: 208). Sozial- und fachpolitischen wie auch interessenspolitischen Aufgaben wurde im Vergleich zu diesem öffentlichen Versorgungsauftrag eine geringere Bedeutung beigemessen. Diese Entwicklung hatte auch Auswirkungen auf die interne Struktur der Verbände. Olk berichtet von einer Präferenz für betriebliche Modelle mit einer Geschäftsführung und einem Aufsichtsrat gegenüber dem westdeutschen Vereinsmodell sowie für ein Leitbild als Dienstleistungsunternehmen mit betriebswirtschaftlichen Effektivitätsvorstellungen gegenüber traditionellen Milieuorientierungen und Überzeugungen (vgl. Olk 1996: 209).

2.4.5 Normalisierung II seit den 1990-er Jahren

Seit den 1990-er Jahren kann in Ost- wie auch in Westdeutschland eine zunehmende marktliche und sozialwirtschaftliche Orientierung von Wohlfahrtsverbänden beobachtet werden. Zum einen beruhen diese Veränderungen auf „intern induzierte Modernisierungsschübe“ (Dahme u.a. 2005: 13), die sich schon seit den 1980-er Jahren in Versuchen zum Sozialmanagement (vgl. Müller-Schöll/Priepke 1983) ausgestalten. Wesentlicher sind allerdings Einflussfaktoren, die als „von außen induzierte Modernisierungsschübe“ (Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt 2005: 14) gekennzeichnet werden können. Die Entwicklung des New Public Managements, Deregulierungen in der Gesetzgebung und die Ausweitung des Kontraktmanagements führten dazu, dass die Verbände sich zu Dienstleistungsunternehmen mit ökonomischen Kriterien für ihre Organisations- und Personalpolitik formen mussten und die soziale Arbeit mit betriebswirtschaftlicher Effizienz gestalteten. Die bis dahin geltenden neo-korporatistischen Arrangements zwischen den

⁴³ Backhaus-Maul berichtete, dass noch 1992 von einem institutionalisierten Korporatismus nur auf Landesebene gesprochen werden konnte. Da die politisch-administrativen Akteure auf der kommunalen Ebene mit defizitären Kommunalhaushalten konfrontiert waren, kam es zwar zu einer intensiven Übertragung öffentlicher Sozialeinrichtungen auf nicht-staatliche Träger, aber auch privatgewerbliche Träger, die zu Arrangements zwischen Einzelpersonen, aber nicht zu einem "institutionalisierten Korporatismus" auf kommunaler Ebene führten (vgl. auch Gutschick 1992: 376).

⁴⁴ Beiden Sichtweisen, den staatlichen Steuerungsstrategien durch finanzielle Fördermaßnahmen des Bundes sowie den Organisationsinteressen der Wohlfahrtsverbänden, widmet sich Wohlfahrt (1992). In ihnen sieht er die Grundlagen eines möglichen Bedeutungsverlustes der horizontalen, kommunalen Implementation von Sozialpolitik. Am Beispiel der Volkssolidarität zeigt sich, dass sich west- und ostdeutsche, kommunalpolitische Sozialstrukturen weitgehend angepasst haben (Angerhausen u.a. 1998).

Wohlfahrtsverbänden und staatlichen Institutionen weichen seitdem zunehmend einem Verhältnis, das eher als geschäftlicher Dienstleistungskontakt bezeichnet werden muss, in dem der Staat Auftraggeber und die Verbände Auftragnehmer für Teilleistungen öffentlicher Sozialpolitik wurden. Die staatliche Sozialpolitik übernimmt Ansätze des New Public Managements, das durch eine stärkere Zielorientierung, Indikatorenbildung und Controlling die Entscheidungen und Erfolge öffentlicher Politik den Bürgerinnen und Bürger transparenter macht und auf Kernaufgaben („schlanker Staat“) konzentriert. Moderne Verwaltungsansätze entwickeln sich auch mit dem Ziel, die öffentlichen Haushalte zu entlasten. In der angelsächsischen Literatur spricht man in diesem Kontext von einem Manageralismus (vgl. Clarke/Newman 1997; Newman 2001), der die Beziehung von Staat und Verbänden als quasi-marktliches, auf eindeutige Ziele begrenztes Verhältnis beschreibt. Diese Entwicklung kann entscheidende Folgen für die interne Struktur und das Tätigkeitsspektrum der Verbände haben. Dahme u.a. (2005: 15) sehen gar die bisherigen Strukturveränderungen als eine Voraussetzung für eine nächste Modernisierungsrunde, an deren Ende auch die Auflösung der Verbände stehen könnte: „Zumindest ist schon zum gegebenen Zeitpunkt das von den Verbänden verfolgte Modell, nach dem sie soziale Dienstleister, sozialpolitische Lobbyisten und Sozialanwälte der Klienten zugleich sind, in Frage zu stellen.“ (ebd. 2005: 15). Bislang multifunktional vereinbarte Aufgaben und Strukturen stehen immer stärker im Gegensatz zueinander.

In den neunziger Jahren kam es zu einem grundlegenden Wandel des Subsidiaritätsverständnisses der freien Wohlfahrtspflege und zur Entwicklung neuer Organisationsstrukturen. Politisch verhandelte Arrangements wurden abgelöst durch monetäre Wirtschaftsbündnisse, in denen Output-Ziele, Controlling, die Vergleichbarkeit von Produkten sowie Effizienz der Leistungserbringung und Leistungsmessung im Vordergrund für die Dienstleistungserstellung standen. Damit kommt es auch zu einer Neudefinition des Subsidiaritätsverständnisses, indem die persönliche Eigenverantwortung der Klienten erhöht wird, der Staat von seiner Leistungsfunktion entlastet wird und die Verbände weniger flexibel und initiativ auf Bedarfe eingehen können, wenn diese nicht im Steuerungsverhältnis mit dem Staat vorab definiert wurden.

Die besondere Stellung der sozialpolitischen Verbände beruhte weitgehend auf ihrer Multifunktionalität als sozialer Dienstleister und Interessenakteur. Sozialwirtschaftlich agierende Betriebe koppeln sich heute allerdings zunehmend vom Verband ab, wenn betriebswirtschaftliche und andere eher Markt-bezogene Probleme nicht im Sinne des Ökonomisierungsdiskurses mit der Verbandsleitung geklärt werden können. Große Sozialunternehmen agieren immer öfter mit eigenen interessenpolitischen und verbandsunabhängigen Vorstößen. Damit stellt die betriebswirtschaftliche Modernisierung die Verbände vor eine Zerreißprobe. Jedenfalls justieren Wohlfahrtsverbände gegenwärtig das Verhältnis zwischen der Verbandsorganisation und Betriebsorganisation neu aus (vgl. Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt 2005). Allerdings zeigen sich auch Probleme, wenn die verbandlichen Zweckbetriebe einerseits im Kontraktverhältnis gebunden sind, andererseits aber mit ihren Auftraggebern interessenpolitisch für ihre Klienten und Mitglieder agieren (vgl. Zauner u.a. 2006). Damit erscheint es immer wahrscheinlicher, dass eine zukünftige Option für die Wohlfahrtsverbände nicht in den Alternativen zwischen „Sozialwohlstrategie“ und „Sozialwirtschaftsstrategie“ (Ottnad/Wahl/Miegel 2000) zu suchen ist, sondern eher in einem dritten Weg (vgl. Manderscheid 2003) liegen könnte. Diese Alternative kann dann zwar in einer deutlich stärkeren Dominanz wettbewerblicher und marktlicher Organisationsstrukturen und Kontraktbeziehungen zu staatlichen Akteuren liegen, Multifunktionalität, Subsidiarität und Gemeinwohlorientierung existieren aber parallel mit diesen Strukturen weiter.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Entwicklung der Wohlfahrtsverbände seit ihren Anfängen durch Fragen in Hinblick auf das Verhältnis zur staatlichen und öffentlichen Sozialpolitik, der sich daraus ergebenden Rolle für die Verbände im Wohlfahrtssystem und eine Professionalisierung und Ausdifferenzierung der internen Strukturen auf die jeweils dominierende Wohlfahrtskultur bestimmt war. In der Gründungsphase organisierten die Verbände, getragen von der lokalen Bürgerschaft und kaum bedeutenden spitzenverbandlichen Strukturen, einen großen Anteil

sozialer Leistungen. Erst mit der Übernahme sozialpolitischer Aufgaben durch die Kommunen und das Reich entwickelte sich eine Aufgabenteilung zwischen öffentlicher und privater Fürsorge. Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates führte zum Bedeutungswachstum und schließlich zur formalen Anerkennung der Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege, die sich im Rahmen eines „dualen“, korporatistischen Systems in der Weimarer Republik zentralisierten und konsolidierten. An diese Struktur konnte die Bundesrepublik nach dem Nationalsozialismus anknüpfen. Wohlfahrtsverbände wurden zum zentralen Bestandteil des neo-korporatistischen Wohlfahrtsstaates. Lange Zeit dominierte eine Wechselseitigkeit aus Bestandsgarantie und Finanzierung auf der einen Seite sowie der Übernahme von Aufgaben in der Umsetzung öffentlicher Sozialpolitik und damit einer Zentralisierung und Hierarchisierung auf der anderen Seite, die eine spezifische kooperative Wohlfahrtskultur in der Bundesrepublik begründete. Erst die Deregulierung in der staatlichen Sozialpolitik brach dieses Arrangement auf. Wohlfahrtsverbände sind seitdem Akteure auf einem Sozialmarkt, auf dem sich der Staat als Auftraggeber für spezifische Teilleistungen versteht. Dies führte zu einer Übernahme marktlicher Elemente und einer Professionalisierung der Verbände, denen sich die zivilgesellschaftlichen Merkmale in den Organisationen immer mehr anpassen müssen.

2.5 Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft

Aktivitäten von Wohlfahrtsverbänden als Produzenten sozialer Dienstleistungen, als Träger staatlicher Maßnahmen und als Interessenadvokat für benachteiligte Personengruppen rufen Spannungen zwischen den verschiedenen Zielen, Ressourcen, Identitäten und Organisationsstrukturen hervor, die die Leistungen und den Erfolg der Maßnahmen (negativ) beeinflussen. In der Forschung zu Wohlfahrtsverbänden ist diese These nicht neu. Empirische Befunde zeigten schon früher Spannungsfelder zwischen der Dienstleistungsfunktion und Interessenvertretungsfunktion (vgl. Strünck 2000) oder der Ökonomisierung und Politisierung der Verbände (vgl. Heinze/Schmid/Strünck 1997) auf. Die hier vertretene These setzt an diesen Befunden an und entwickelt sie im Zuge der neuen Diskussionen über die Rolle der Zivilgesellschaft und die Bedeutung des New Public Managements in der aktivierenden Sozial- und Arbeitsmarktpolitik weiter. Während bislang die Spannungen *außerhalb* verschiedener Maßnahmen und Aktivitätsfelder diskutiert wurden (vgl. Pabst 1999; Weick 1976), geht es nun um Spannungen zwischen Strukturelementen *innerhalb* einzelner Maßnahmen und Aktivitäten. Es wird im folgenden Teil thesenartig gezeigt, dass in der Produktion sozialer Dienstleistungen, den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und auch bei der Vertretung von Interessen von Benachteiligten marktliche, staatliche und gemeinschaftliche Strukturmerkmale in den einzelnen Mitgliedsorganisationen und Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände vorhanden sind.

2.5.1 Soziale Dienstleistungen: Zwischen Wettbewerber, Auftragnehmer und Nischenfüller

Die Bedingungen, unter denen soziale Dienstleistungen erstellt werden, haben sich in den letzten Jahren erheblich verändert. Deregulierung des Sozialrechtes, Einführung von Methoden des New Public Managements in die öffentliche Verwaltung, Verknappung öffentlicher Mittel, Einführung und Verstärkung des Wettbewerbes zwischen den Trägern sozialer Dienstleistungen, Bedeutungszunahme europäischer Regelungen und neue sozialpolitische Herausforderungen aufgrund des demographischen Wandels, der Arbeitslosigkeit und einer zunehmenden Zahl an Single- und Kleinstfamilien-Haushalten sind nur einige der Ursachen für diesen Wandel. Vor allem der Einfluss aktivierender Prinzipien in der Sozialpolitik beeinflusst die Erstellung sozialer Leistungen (vgl. Damkowski/Rösener 2003). Wohlfahrtsverbände als Träger sozialpolitischer Leistungen hatten sich diesen Bedingungen anzupassen, wobei sie mit neuen Zielen, neuen Formen der Ressourcen-Beschaffung und neuen Erfolgsmaßstäben seitens der staatlichen Ressourcen-Geber sowie neuen Wettbewerbsbedingungen konfrontiert wurden. Die bislang stabile Legitimierung als Produzenten von Dienstleistungen, die weder der Markt noch der Staat,

sondern nur Organisationen des sog. Dritten Sektors erbringen, galt nicht mehr. Gleichzeitig existieren aber neben den neuen Wettbewerbs- und Marktbedingungen in der Erstellung sozialer Dienstleistungen noch die bisherigen traditionellen gemeinschaftlichen Ziele und Identitäten und die Verbände nutzen neben den Erlösen aus der Dienstleistungsproduktion auch steuerpolitische Vorteile und gemeinschaftliche Ressourcen wie ehrenamtliches Engagement, Spenden und Ähnliches. Wohlfahrtsverbände als Produzenten sozialer Dienstleistungen befinden sich deshalb, so die These, in einem Spannungsverhältnis zwischen Marktakteur, Sozialpartner und Nischenfüller:

- **Marktakteur:** Die zunehmende Rolle von Wohlfahrtsverbänden als Marktakteur wird unter anderem in deren veränderten Einstellung zu marktwirtschaftlichen Prozessen erkennbar. Klienten betrachtet man als Kunden, regelmäßige Kundenbefragungen sind Teil neu eingeführter Marktbeobachtungen, private Anbieter werden als Konkurrenten auf einem Markt angesehen und lieb gewonnene Exklusivrechte aufgegebenen, Zielbildungsprozesse und Leitbild-Diskussionen erhalten zunehmend Gewicht und schließlich halten moderne Marketing-Strategien Einzug in die Organisation der Dienstleistungserstellung (vgl. Klug 1997: 230 ff.).
- **Auftragnehmer:** Wohlfahrtsverbände und deren Einrichtungen sozialer Dienstleistungen sind nicht mehr die traditionellen Sozialpartner des Staates. Die bislang typischen korporatistischen Arrangements sind aufgebrochen. In einigen Bereichen, wie in der Arbeitsmarktpolitik, werden die Träger zwar noch gerne von der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung als Implementeure ohne ein Recht auf eigene Schwerpunktsetzungen gesehen, doch die Prinzipien des Umgangs miteinander haben sich grundsätzlich geändert. Heute dominiert ein Kontraktverhältnis zwischen den staatlichen Akteuren und den Wohlfahrtsverbänden und deren Einrichtungen. Leistungen werden ausgeschrieben, Anbieter mit dem günstigsten Preis-Leistungs-Verhältnis erhalten den Zuschlag. Der Leistungsumfang ist in diesen Vertragsverhältnissen klar festgeschrieben und erlaubt den Verbänden keinen Handlungsspielraum für zusätzliche soziale Leistungen. Die Projektziele sind zudem auf staatliche Ziele ausgerichtet (vgl. Bode/Evers/Schulz 2006).
- **Nischenfüller:** In dieser Funktion können Wohlfahrtsverbände nicht nur gesehen werden, weil sie im Sinne der Dritt-Sektor-Ansätze als Alternativen zum Markt- und Staatsversagen (vgl. Priller/Zimmer 1998; Anheier u.a. 1998) gesehen werden, sondern die ökonomische Theorie spricht Organisationen des Dritten Sektors eine Ergänzungsfunktion insbesondere für innovative, zusätzliche und gemeinwohlbezogene Dienstleistungen zu (vgl. Zimmer/Scholz 1992; Hansman 1987).

Ziele, Ressourcen und vor allem die Identitäten der Wohlfahrtsverbände und deren Einrichtungen unterscheiden sich je nachdem, ob sie sich als Marktakteur, Auftragnehmer, Sozialpartner oder Nischenfüller sehen. Während es zum einen um konkurrenzfähige Einrichtungen mit klaren Marktzielen geht, agieren die Wohlfahrtsverbände andererseits aber auch immer als gemeinnützige Akteure und Partner staatlicher Sozialpolitik.

2.5.2 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Zwischen Zweckbetrieb, Maßnahmenträger und Verfechter für einen „dritten Arbeitsmarkt“

Ähnliche Gegensätze können festgestellt werden, wenn man Wohlfahrtsverbände als Träger von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen näher betrachtet. Die staatliche Arbeitsmarktpolitik hat sich in den 1990-er Jahren erheblich verändert. Der Wechsel von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik führte nicht nur zu einem Bedeutungsverlust langfristiger Instrumente (wie z.B. die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) und einem Anstieg sogenannter 1-Euro-Jobs und kurzfristigen Trainingsmaßnahmen, sondern auch zu einer Veränderung im Verhältnis zwischen Arbeitsagenturen und Organisationen des sog. Dritten Sektors. Beschäftigungsunternehmen

agieren daher gleichzeitig als Zweckbetriebe, Maßnahmeträger und Verfechter für einen „Dritten Arbeitsmarkt“:

- **Zweckbetrieb:** Ein Zweckbetrieb ist ein Unternehmen einer Körperschaft, das die steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke der Körperschaft verwirklicht, weil die Zwecke nur durch einen solchen Geschäftsbetrieb erreicht werden können. Der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb darf nicht zu ähnlichen Betrieben in größerem Umfang im Wettbewerb stehen. Im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben sich Beschäftigungsprojekte zu Zweckbetrieben entwickelt, wenn sie mit einem Produkt oder einer Dienstleistung am Markt agieren konnten. In einigen Fällen waren diese Betriebe so erfolgreich, dass diese als GmbH ausgegründet werden mussten, um den Status der steuerlichen Gemeinnützigkeit des Verbandes nicht zu gefährden (z.B. bei Recycling- oder anderen Umweltprojekten). Zweckbetriebe im weiteren Sinne arbeiten mit qualifiziertem Personal als Unternehmen nah am Markt und erzielen durch den Verkauf ihrer Produkte oder Dienstleistungen Erlöse.
- **Maßnahmeträger:** Wohlfahrtsverbände sind seit den frühen 1980-er Jahren auch Auftragnehmer für öffentliche, arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen und Maßnahmen. Verbände und ihre Beschäftigungsunternehmen werden von den staatlichen Arbeitsagenturen beauftragt, das Instrument der gemeinnützigen Arbeit mit Mehraufwandsentschädigung („1Euro-Job“) umzusetzen. Während die Träger aber bislang trotz dieser Vergabep Praxis noch einen relativ großen Handlungsspielraum hatten, zusätzliche Hilfeleistungen anzubieten oder die Tätigkeiten in den Projekten attraktiver und sinnvoller zu gestalten, sind die Vorgaben nun restriktiver und die Handlungsspielräume enger geworden. Die Bindung an die staatliche Politik ist damit intensiver, wobei gleichzeitig die oben genannten Marktelemente an Bedeutung gewonnen haben.
- **Verfechter des „Dritten Arbeitsmarktes“:** Wohlfahrtsverbände sehen in den arbeitsmarktpolitischen Projekten nicht nur eine Möglichkeit, Produkte und Dienstleistungen anzubieten oder staatliche Programme umzusetzen. Die Projekte sind vielmehr motiviert durch den Gedanken, möglichst langfristige Arbeitsplätze für Personen zur Verfügung zu stellen, die angesichts schwerer Vermittlungshemmnisse langfristig keine Chancen auf Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt haben. Hier helfen weder Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt noch kurzzeitige, befristete Beschäftigungsverhältnisse. Daher sind die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen meist auch mit der Idee eines sog. „Dritten Arbeitsmarktes“ (vgl. Ombudsrat 2006) verbunden.

Speziell arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Wohlfahrtsverbände zeigen Merkmale auf, die diese Projekte schwer eindeutig charakterisieren lassen. Die Maßnahmen umfassen Kennzeichen unternehmerischer Aktivitäten auf dem Markt, staatliche Elemente öffentlicher Arbeitsmarktpolitik sowie soziale und gemeinschaftliche Grundsicherungselemente im Rahmen einer Idee für einen „Dritten Arbeitsmarkt“. Diese Ausrichtungen können nicht immer in Einklang gebracht werden, sodass sich Ziele und Erfolge der Maßnahmen widersprechen.

2.5.3 Vertretung von Interessen: Zwischen der Rolle als Advokat und politisches Unternehmen und der direkten Partizipation von Betroffenen

Unter ähnlichem Veränderungsdruck, wie er bei den sozialen Dienstleistungen geschildert wurde, stehen auch die Wohlfahrtsverbände in ihren interessenpolitischen Aktivitäten. Sebaldt (2007) beschreibt den Wandel in den Funktionen moderner Nonprofit-Organisationen als einen Trend vom klassischen Verband hin zum politischen Unternehmen, der sich in neuen Ressourcen, Strukturmustern, einer schwächeren Rückbindung an die Klientel und neuen Bedeutungen für die hauptamtlichen MitarbeiterInnen zeigt. Allerdings gibt es Mischformen zwischen den klassischen Strukturen und den neuen Typen manageriell geprägter Interessenorganisationen.

Wohlfahrtsverbände lassen sich in diesem Zwischenfeld einordnen, wenn sie sich nicht sogar auf einem Entwicklungsweg hin zu einem politischen Unternehmen befinden (vgl. Sebaldt 2007). Zwischen den bisherigen Strukturen und Funktionen sowie den neuen Mitglieder-ungebundenen Strukturen der Interessensorganisationen lassen sich aber Spannungsfelder erkennen, die sich in der Legitimität der Interessenaktivitäten, der geringen Einbindung in das zivilgesellschaftliche Umfeld und auch in der Auflösung stabiler Beziehungen zu freiwilligen, ehrenamtlichen Mitarbeitern zeigen. Allerdings, das ist an dieser Stelle auch zu betonen, ließen sich Wohlfahrtsverbände noch nie als reine Interessenorganisationen individueller Mitglieder charakterisieren, da sie vor allem kollektive Akteure wie Einrichtungen und Vereine zusammenschlossen. Die Interessenpolitik war aber meist bestimmt durch den stellvertretenden Einsatz der Verbände für ihre Klientel. Politische Unternehmer sehen sich eher als Führungsfiguren einer effektiven Mitwirkungs- und Kontrollorganisation, um eigene Interessen und Ideen durchzusetzen:

- Rolle als politischer Unternehmer: Wohlfahrtsverbände organisieren nicht nur ihre Dienstleistungen nach Effizienzkriterien. Das Vertragsverhältnis zwischen den Verbänden und der öffentlichen Verwaltung führt auch zur Ökonomisierung der Interessenpolitik. Schulungen der Verbandsvertreter zu professionellen Treuhändern, die Organisation der Interessenvertretung auf geschäftsmäßige Art und Weise und die Herstellung von stabilen beruflichen Beziehungen zu Politikern und Beamten sind Kennzeichen eines neuen Stils organisierter Interessenvertretung (vgl. Sebaldt 2007). Die Verbände sind zudem damit konfrontiert, dass sie nicht mehr in ein neokorporatistisches Arrangement mit dem Staat eingebunden sind, sondern nur noch sporadisch und projektorientiert als Experten herangezogen werden (vgl. Sebaldt 2007). Gleichzeitig stehen immer weniger Ressourcen für eine professionelle Interessenvertretung zur Verfügung, da die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen, Subventionen und Erlösen aus der Erbringung von Dienstleistungen zurückgehen bzw. nur noch für eine begrenzte Dienstleistungserstellung und zur Deckelung der Overheadkosten des Verbandes ausreichen. Einrichtungen und kleine Verbände können eigene Interessenaktivitäten kaum mehr finanzieren. Daher entsteht auf der einen Seite ein Vakuum für interessenpolitische Aktivitäten für die Betroffenen, auf der anderen Seite in den (größeren) Verbänden professionelle Verbandsvertreter, die aus Effektivitätserwägungen und Ökonomisierungszwang den Bezug zu den Klienten und den Mitgliedern aus dem Auge verlieren.
- Rolle als advokatorische Interessenvertretung: In der Forschung hat sich das Bild der advokatorischen Interessenvertretung schwacher Interessen durch Wohlfahrtsverbände durchgesetzt. Eine der ersten Untersuchungen hierzu leisteten Danckwerts und Prestien (1974). Sie gingen von der Überlegung aus, „daß die karitativen Verbände in diesen lokal-regionalen Erhebungsfeldern ihre Arbeit unmittelbar leisten, untereinander in Kontakt stehen und sich mit den konkreten Notlagen auseinander zu setzen haben.“ (zit. in Bauer 1978: 19). Wohlfahrtsverbände mobilisieren Ressourcen und Unterstützung für ihre Klientel, verfügen über einflussreichere Kommunikationsmöglichkeiten und Informationen als die Betroffenen und sind „Sachverständige“ auf ihrem Gebiet (vgl. Bader 1991: 150 f.). Dies befähigt und legitimiert sie, sich stellvertretend für die Interessen von Benachteiligten einzusetzen. Demgegenüber sieht Bauer Verbände als „intermedierende Institutionen und Mechanismen zur Selektion und Umformung von zunächst konfliktträchtigen Interessen“ (Bauer 1978: 27), die Massenloyalität herstellen, widersprüchliche Interessen verformen und somit Klasseninteressen aufheben. Wohlfahrtsverbände, so wird von Ahlheim u.a. argumentiert, sind zudem Formen der staatlichen Kontrolle über den gesellschaftlichen Produktionsprozess und notwendig zum Erhalt der Produktion von Mehrwert und dessen Aneignung durch die bürgerliche Klasse (vgl. Ahlheim u.a. 1971: 203). Die Thesen der Puffer- und Mediatisierungsfunktion sind immer noch Bestandteil der Funktionsbeschreibung von Wohlfahrtsverbänden, es fehlt allerdings eine analytische Beweisführung (vgl. Schmid 1996). Daher können die Verbände

auch heute noch als klassische, stellvertretende Interessenorganisationen für schwache Interessengruppen angesehen werden.

- Direkte Partizipation von Betroffenen: Ein weiterer Trend zeichnet sich in der Unterstützung und Förderung von neuen Selbsthilfegruppen und neuen direkten Partizipationsformen durch die Wohlfahrtsverbände ab. So sind Formen direkter Beteiligung an Entscheidungen zur Weiterentwicklung von Projekten zu beobachten, aber auch die Initiierung, Vernetzung und Förderung von Selbsthilfegruppen, z.B. von Langzeitarbeitslosen. Diese neue „voice“-Orientierung widerspricht dabei gelegentlich auch der „service“-Orientierung, sodass es in diesen Fällen einen Konflikt zwischen dem Vertragsverhältnis mit dem Staat im Rahmen einer sozialen Dienstleistung und den interessenpolitischen Aktivitäten gegen den Staat geben kann (vgl. Zauner u.a. 2006).

Die Verbetrieblichung und Ökonomisierung der Aktivitäten von Wohlfahrtsverbänden haben somit auch Einfluss auf die interessenpolitischen Aktivitäten der Verbände. Rückzug aus der Interessenvertretung, klassische advokatorische Funktionen, Managerialisierung der Interessenarbeit und Unterstützung neuer Formen von direkten Partizipationsformen von den Betroffenen selbst sind Strategien, die auf diese Tendenzen eine Antwort geben. Marktliche, traditionell neokorporatistische und neue zivilgesellschaftliche Formen der Interessenvertretung können sich aber, finden sie in einem Verband statt, widersprechen und kontraproduktive Spannungen hervorrufen.

2.6 Zwischenfazit: Theoretische Befunde zu Spannungsfeldern

Zusammenfassend lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass es in den Bereichen soziale Dienstleistungen, Durchführung von staatlichen Programmen und in der Interessensvertretung jeweils marktliche, staatliche und gemeinschaftliche Tendenzen gibt, die sich - werden sie gleichzeitig als Strategien in den Einzelverbänden und Einrichtungen verfolgt - widersprechen können. Neben den bisherigen Widersprüchen, z.B. Konflikte zwischen Eigen- vs. Fremdlogik, treten nun zusätzlich Spannungen innerhalb einzelner Aktivitätsfelder auf. Die Reorientierung der einzelnen Aktivitäten wird dabei durch den größeren Einfluss marktlicher Prinzipien hervorgerufen, die zu einer Verbetrieblichung sozialer Dienstleistungen und der Wohlfahrtsverbände führen. Gleichzeitig haben aber noch alte Funktionsprinzipien und Ziele in den Verbänden Bestand, die historisch gewachsen sind. Aber auch neue, alternative Formen der sozialen Dienstleistungsproduktion, staatlicher Zusammenarbeit und Interessenvertretung entstehen, die Strategien unabhängiger Existenz aber auch Strategien des Wettbewerbs um verschiedene Auffassungen und Ideen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik darstellen.

3 Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik und ihr Beitrag zur Integration von Langzeitarbeitslosen

Die vorliegende Studie widmet sich den Funktionen von Nonprofit-Organisationen im Politikfeld der Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen. Dazu werden die Ansätze und Praktiken zur beruflichen Integration von schwer vermittelbaren Personengruppen am Beispiel des Deutschen Caritasverbandes untersucht und bewertet. Im Mittelpunkt stehen Aspekte der Integration dieser Personengruppe in die Einrichtungen und Orts-Caritasverbände, spezielle Maßnahmen zur Förderung von Qualifizierung und Beschäftigung, und die interessenpolitischen Aktivitäten des Verbandes zur Verbesserung der Arbeitsförderung. Die Caritas versucht, durch vielfältige Maßnahmen die berufliche und soziale Integration von Langzeitarbeitslosen zu fördern.

In diesem Kapitel soll deshalb erklärt werden, warum Langzeitarbeitslosigkeit als Problem sozialpolitisch relevant ist, welche sozialen Probleme diese Personengruppe zu bewältigen hat, und welche (begrenzten) Antworten die gegenwärtige aktivierende Arbeitsmarktpolitik auf diese Probleme bietet. Langzeitarbeitslosigkeit entsteht nicht nur durch einen Mangel an fehlenden Arbeitsplätzen, daher muss es neben einem vermittlungsorientierten Integrationsansatz in der Arbeitsmarktpolitik auch sozial integrative Bemühungen geben. Die gegenwärtige staatliche Arbeitsmarktförderung blendet gerade die letztgenannten Anforderungen weitgehend aus. Es wird auch thematisiert, welche interessenpolitischen Anknüpfungspunkte Arbeitsmarktpolitik in Deutschland bietet. Insgesamt umfasst das folgende Kapitel drei Aspekte der Förderung von Langzeitarbeitslosigkeit: Ansätze der Beschäftigungsintegration, Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, und demokratische Qualität durch Beteiligung und Mitwirkung relevanter Akteure in der Arbeitsmarktpolitik.

3.1 Langzeitarbeitslosigkeit als gesellschaftliches Problem

3.1.1 Definition von Langzeitarbeitslosigkeit

In der Literatur werden verschiedene Begriffe für Langzeitarbeitslosigkeit geprägt. Dies sind u.a. persistente Arbeitslosigkeit, hysteretische Arbeitslosigkeit, Dauerarbeitslosigkeit, Sockelarbeitslosigkeit oder natürliche Arbeitslosigkeit.

Von Langzeitarbeitslosigkeit wird gesprochen, wenn mindestens eine einjährige Arbeitslosigkeit vorliegt (§18 Abs.1 SGB III).⁴⁵ Alle europäischen und internationalen Institutionen gehen von dieser Definition aus (z.B. EU, ILO, OECD u.a.). Allerdings beeinflussen die unterschiedlichen Kriterien für die Bestimmung von Arbeitslosigkeit zwischen der International Labour Organisation (ILO) und der Bundesagentur für Arbeit (BA) die statistisch ausgewiesene Höhe der Langzeitarbeitslosigkeit. Die Arbeitslosigkeit wird in der Befragungsmethode der ILO enger gefasst als in der amtlichen Statistik in der Bundesrepublik. Die bestehende Definition führt in beiden Fällen dazu, dass Langzeitarbeitslosigkeit systematisch untererfasst wird (vgl. Karr 1997; Kleinhenz 2002).⁴⁶ Kleinhenz fasst zusammen:

⁴⁵ Demgegenüber bestehen weitere wirtschaftstheoretische und soziologische Definitionen. Die wirtschaftstheoretische Definition zielt auf die Ursachen von Langzeitarbeitslosigkeit und ist mit dem Begriff der hysteretischen Arbeitslosigkeit gekennzeichnet (vgl. Franz 2006). Die Soziologie zieht zur Charakterisierung von Langzeitarbeitslosigkeit die Auswirkungen lang andauernder Arbeitslosigkeit heran (z.B. Resignation, Aufgabe von Suchprozessen etc.).

⁴⁶ Vgl. zur historischen Entwicklung der Arbeitsmarktstatistik Platow, Alfred 1951: Entwicklung und Bedingungen der Arbeitsmarktstatistik, Hamburg.

- „Die Langzeitarbeitslosigkeit im Sinne des Anteils langfristiger Perioden im Arbeitslosigkeitsvolumen wird systematisch untererfasst.
- Die Untererfassung ist umso größer, je weniger die Langzeitarbeitslosigkeit den sie konstituierenden Zeitraum von einem Jahr überschreitet.“ (Karr 2002: 114)

Die genaue Darstellung der Anzahl an Langzeitarbeitslosen gestaltet sich letztendlich also als schwierig, da in den offiziellen Statistiken ab 2006 nur noch Personen nach den Rechtskreisen vom SGB II und SGB III und ALG/ALGII-EmpfängerInnen ausgewiesen werden. In all diesen Kategorien gibt es Personen, die als Langzeitarbeitslose bezeichnet werden können. Zudem ergaben sich durch die Reform der Arbeitsförderung Umstellungen, die sich auf die bisherigen informationsgestützten Verfahren der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) auswirken:

- Während die Arbeitsgemeinschaften von lokalen Arbeitsagenturen und Kommunen die bisherigen Informationstechnologien und EDV-Systeme nutzen, gab es in den 69 Optionskommunen diese EDV-Systeme und die Kommunikationsanbindung an die Systeme der Bundesagentur für Arbeit noch nicht. In diesen Kommunen werden die EDV-Systeme zur statistischen Erfassung der (Langzeit)Arbeitslosigkeit und ausgewählten Strukturmerkmalen erst allmählich implementiert und mit dem System der BA vernetzt, welche für die statistische Aufbereitung der Arbeitsmarktdaten zuständig ist.
- In der Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld sind ebenfalls Personen mitgezählt, die länger als 12 Monate arbeitslos sind, wenn sie in ihrem bisherigen Erwerbsleben einen längeren Anspruch auf Versicherungsleistungen erworben haben. Nach Schätzungen handelt es sich hierbei um eine Größenordnung von ca. 400.000 Personen, die 2007 schon länger als 12 Monate erwerbslos waren, aber statistisch als Arbeitslosengeld-Empfänger erfasst wurden.
- Die deutliche Zunahme der Zahl der ALG II-Empfänger basiert auf der Übernahme ehemaliger Sozialhilfe-Empfänger in das System der Arbeitsförderung. Bislang wurde diese Personengruppe nicht als erwerbslos anerkannt; mit dem Status der Erwerbsfähigkeit zählen diese Personen im Bezug des ALG II nun zusätzlich zum Kreis der Langzeitarbeitslosen.
- Die Zahl der Personen im SGB II ist um etwa 5% zu hoch und die Zahl der Nicht-Leistungsempfänger ist in den Statistiken zu niedrig ausgewiesen. Diese Ungenauigkeit ist eine Folge von nachträglichen Änderungen im Leistungsstatus oder kurzzeitigen Leistungsunterbrechungen (ohne Rechtskreiswechsel). Nicht alle Personen im SGB II sind daher auch ALG II-Leistungsempfänger.
- Etwa 500.000 Personen wurden 2007 als Leistungsempfänger von ALG II gezählt, obwohl sie (geringfügig) entlohnt wurden. Leistungsempfänger im Rechtskreis des SGB II waren demnach auch Personen, die durch eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt ihren Lebensunterhalt nicht vollständig erwirtschaften konnten.
- Im Rechtskreis des SGB II sind ebenfalls Personen gezählt, die zusätzlich zum Arbeitslosengeld das Arbeitslosengeld II erhalten („Aufstocker“). Auch diese Personen sind nicht im Sinne der oben genannten Definition langzeitarbeitslos.
- Zu der Zahl der ALG II-Empfänger zählen ebenfalls Familienangehörige bzw. Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften.
- Die Zahl der ALG II-Empfänger untererfasst andererseits die Zahl der Personen, die zwar langzeitarbeitslos sind, aber aufgrund von Bedarfsgemeinschaften oder Vermögen keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben.

- Die Zahl der Problemgruppen unter den Arbeitslosen, wie z.B. Personen ohne Berufsausbildung, Ältere, Schwerbehinderte, Ausländer und Jüngere, beruht auf unterschiedlichen Datenquellen. So werden Daten des Mikrozensus, der Beschäftigtenstatistik, des Schwerbehindertengesetzes und die Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes verwendet. Ein direkter Vergleich zwischen verschiedenen Problemgruppen-Quoten ist daher nur sehr eingeschränkt möglich.

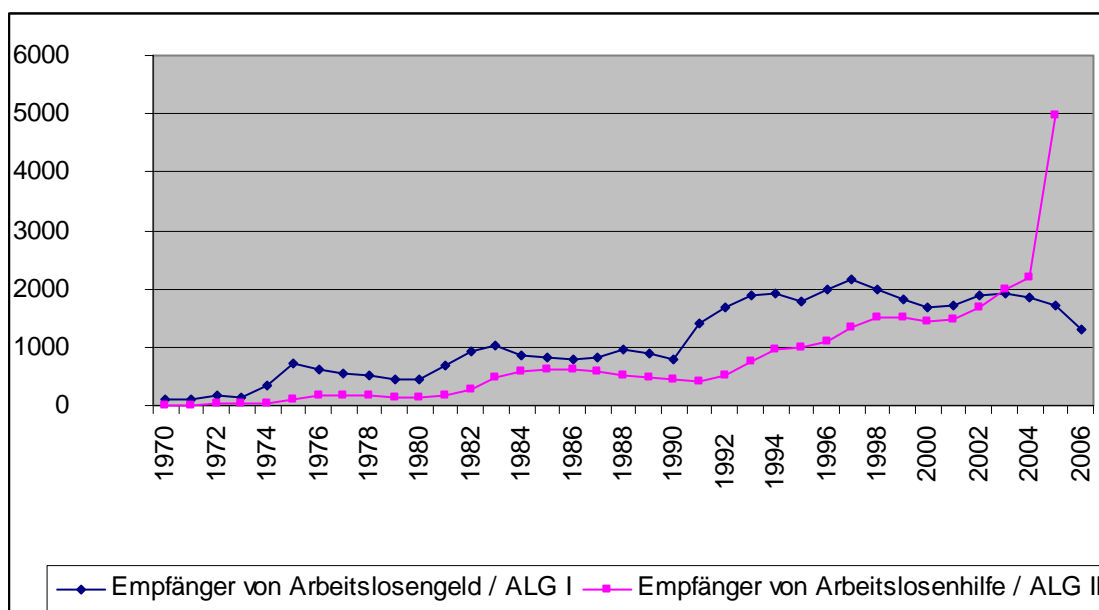
Die amtliche Statistik der Bundesagentur für Arbeit gibt demnach die Zahlen der Personen im Rechtskreis des SGB II und SGB III sowie die Anzahl der Personen mit ALG I - und ALG II-Bezug aus. In all diesen Kategorien können sich Personen befinden, die länger als 12 Monate erwerbslos sind, und daher zur Gruppe der Langzeitarbeitslosen zählen. Eine eindeutige Bestimmung der Höhe und Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit ist damit unter Verwendung dieser Statistiken nicht mehr möglich. Langzeitarbeitslosigkeit wird nur bis zur Änderung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit mit der Einführung des SGB III ausgewiesen. Im folgenden Teil wird daher für eine Längsschnittbeobachtung auf internationale Statistiken zurückgegriffen.

3.1.2 Empirische Evidenz von Langzeitarbeitslosigkeit

In den neunziger Jahren nahm die Zahl der Arbeitslosen erheblich zu und erreichte 1997 einen Höhepunkt von 4,3 Mio. erwerbslosen Personen. Nachdem bis 2006 die Arbeitslosigkeit nach einer kurzen Erholungsphase wieder anstieg, gibt es gegenwärtig auf dem Arbeitsmarkt wieder eine Entspannung. Es wird für 2007 mit einer Reduktion der Arbeitslosigkeit auf unter 4 Mio. gerechnet.

Seit 1990 expandierte ebenfalls das Problem der langfristigen Arbeitslosigkeit. In dieser Zeit verdreifachte sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen von 500.000 auf 1,5 Mio. Personen. Mit dem Einsetzen der Konjunktur im Jahr 1998 gingen im Folgejahr auch die Zahl und der Anteil der Langzeitarbeitslosen zurück. Von der Belebung des Arbeitsmarktes 2006 profitieren Langzeitarbeitslose bislang kaum. Der Anteil an Empfängern von Arbeitslosengeld II am Bestand der Arbeitslosen lag im Januar 2007 bei 41,8%. Dies sind zwar 6% weniger als im Januar 2006, die absolute Anzahl an Langzeitarbeitslosen verbleibt aber noch immer bei 1,5 Mio. Menschen.

Abbildung 12: Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, 1970 - 2004, ab 2005; ALG I und ALG II (Jahreszahlen)



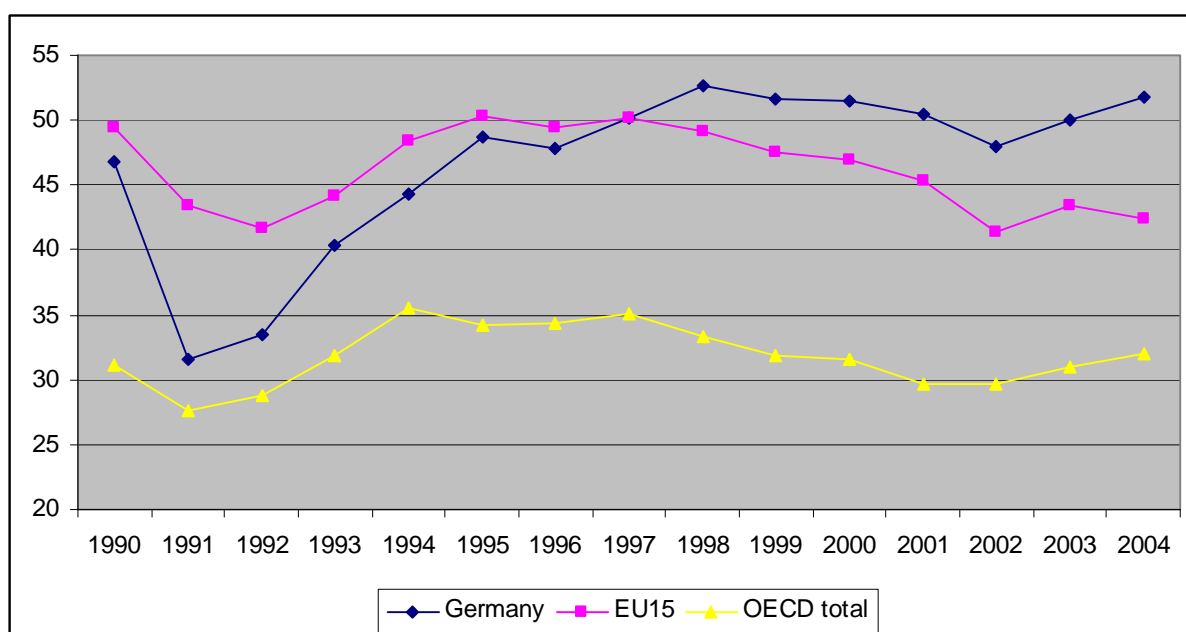
Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2007

* für 2006 waren noch keine Durchschnittswerte für Empfänger von ALG II ermittelbar.

Arbeitslosigkeit ist aber nicht ausschließlich eine Folge von wirtschaftlicher Depression. Arbeitslosigkeit ist gegenwärtig auch ein Phänomen im wirtschaftlichen Wachstum (vgl. Kronauer 2002). Die Entwicklung der Höhe der Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit zeigt, dass es langfristig gesehen seit den 1990er Jahren zu einem Anstieg kam, der nur begrenzt durch wirtschaftliches Wachstum beeinflusst wurde. Die tendenzielle Abkopplung von Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Entwicklung drückt sich im Hysterese-Phänomen aus: Die Arbeitslosenrate fällt nach einem wirtschaftlichen Aufschwung nicht mehr auf das Niveau vor der wirtschaftlichen Depression zurück.

Im internationalen Vergleich hatte Deutschland mit fast 52% hinter der Slowakischen Republik und Griechenland im Jahr 2006 den höchsten Anteil an Langzeitarbeitslosen. Seit 1997 ist dieser Anteil höher als der Durchschnitt in der Europäischen Union und wächst seitdem weiter, während sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen in den übrigen Staaten der Europäischen Union verringert.

Abbildung 13: Persons unemployed for 12 months or more as a percentage of total unemployed for Germany, EU15 and OECD in total



Quelle: OECD Factbook 2006

Die bisherige Arbeitsmarktentwicklung, und das bestätigen ebenfalls bisherige Arbeitsmarktuntersuchungen (vgl. Gaß u.a. 1997; Franz 2006; Friedrich/Wiedemeyer 1998), zeigen trotz konjunktureller Schwankungen im längerfristigen Zeitraum einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit auf. Etwa jede zehnte Erwerbsperson war Ende der neunziger Jahre arbeitslos. 2006 waren über 40% aller Erwerbslosen länger als ein Jahr arbeitslos (vgl. Bundesagentur für Arbeit). Der deutliche Anstieg von Langzeitarbeitslosen resultierte aber vor allem auch aus den Arbeitsmarktreformen, die die bisherige Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II ersetzen und erwerbsfähigen bisherigen Sozialhilfeempfängern den Zugang zur Arbeitsförderung ermöglichten (Einführung des Sozialgesetzbuch II). Der Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit ist daher auch ein statistischer Effekt aus der Reform der Arbeitsmarktförderung. Für 2007 wird angesichts der günstigen Konjunktur ein Rückgang auch bei den Empfängern von Arbeitslosengeld II erwartet.

Modellrechnungen des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) weisen aber darauf hin, dass ohne weitere arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Bemühungen kaum eine nachhaltige Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose erwartbar ist (vgl. Fuchs 1998). Für Westdeutschland geht

das Institut bis zum Jahr 2010 von einer Stagnation, für Ostdeutschland von einer Zunahme der Arbeitslosigkeit, aus. Die Unterbeschäftigung geht in Westdeutschland bei einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit zwischen 1997 und 2010 zwischen 0,7 und 0,8 Millionen nur um 0,2 bis 0,3 Millionen zurück. In Ostdeutschland reduziert sich die Erwerbstätigkeit um etwa 0,6 Millionen.

Von Langzeitarbeitslosigkeit sind besondere Personengruppen betroffen. Im Allgemeinen sind von langfristiger Arbeitslosigkeit vor allem Jugendliche, Ältere, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, und Personen ohne Schul- und / oder Berufsabschluss⁴⁷ sowie Personen mit einer geringen Qualifikation bedroht. Hinzu kommen noch weitere geschlechtsspezifische Ursachen und Gründe, die in den Regelungen des Sozialgesetzbuches II begründet liegen. Frauen erhalten meist kein Arbeitslosengeld II, da das Einkommen der Ehemänner angerechnet wird. Jugendliche unter 25 haben nach dem Auszug aus der elterlichen Wohnung nur ein Anrecht auf Leistungen für Unterhalt und Heizung, wenn der kommunale Träger vorher zugestimmt hat. Diese Zustimmung muss aber nur dann erfolgen, wenn „schwerwiegende soziale Gründe“ oder berufliche Gründe vorliegen. Neben den sozialen Ausgrenzungstendenzen des ersten Arbeitsmarktes beeinflussen somit auch traditionelle Wertvorstellungen und die gesetzlichen Arbeitsmarktregelungen die strukturelle Zusammensetzung der Langzeitarbeitslosigkeit. Diese Bedingungen führen zudem zu einem Ausschluss bestimmter langzeitarbeitsloser Personengruppen von Leistungen der staatlichen Arbeitsmarktförderung.

Frauen sind also im Rechtskreis des SGB III stärker vertreten als im SGB II, in welchem die Männer dominieren. Allerdings sind Frauen deutlich seltener als Männer kontinuierlich beschäftigt und sind länger arbeitslos als Männer (vgl. Dundler/Müller 2006). Die Zahl der Jugendlichen unter 25 ist im Rechtskreis des SGB II deutlich geringer; der Anteil an Jüngeren unter 20 Jahren unter den Empfängern von Leistungen nach den beiden Sozialgesetzbüchern ist marginal. Relativ stark sind demgegenüber Personen über 50 Jahre vertreten; der Anteil der Personen über 55 Jahre ist unter anderem aufgrund von Vorruhestandsregelungen geringer. Ausländer sind von Langzeitarbeitslosigkeit weit stärker betroffen als Inländer.

Abbildung 14: Eckwerte des Arbeitsmarktes nach Rechtskreis und Merkmalen, Januar 2007, in Prozent

Merkmal	Insgesamt	SGB III	SGB II
Arbeitslose (100)	4.246.606	1.600.616	2.645.990
Frauen	48,4	51,5	46,6
Männer	51,5	48,5	53,4
Jüngere unter 25 Jahre	10,4	13,1	8,8
Jugendliche unter 20 Jahre	2,0	2,1	1,9
50 Jahre und älter	26,3	32,6	22,6
55 Jahre und älter	12,9	17,4	10,1
Ausländer	14,4	9,2	17,5

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2007

Die Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit ist in Ost- und Westdeutschland noch in den 1990er Jahren sehr unterschiedlich gewesen. In Westdeutschland sind zunehmend Personen ohne Berufsausbildung von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen, in Ostdeutschland vor allem Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Während in Westdeutschland die Zahl der Langzeitarbeitslosen ohne Berufsausbildung zunahm, ging sie in Ostdeutschland zurück. Der Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit mit gesundheitlichen Einschränkungen in Ostdeutschland scheint Folge der individuellen Bewältigung der neu erlebten Arbeitslosigkeit und der fehlenden Perspektiven zu sein. Langzeitarbeitslosigkeit gründet sich allerdings nicht nur auf ein

⁴⁷ Bis zum Jahr 2010 soll sich die Lage für gering Qualifizierte weiter verschlechtern. Etwa die Hälfte der Einfacharbeitsplätze wird nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg in den nächsten Jahren wegfallen (vgl. Karr 1999).

vermittlungshemmendes Merkmal. Ein hoher Anteil der Langzeitarbeitslosen sind insbesondere mit einer Kombination von Merkmalen konfrontiert: Alter und formale Nichtqualifikation in Westdeutschland, gesundheitliche Einschränkung und formale Nichtqualifikation in Ostdeutschland (vgl. hierzu auch Gaß u.a. 1997). In Westdeutschland kam es zudem in den 1990er Jahren zu einer Verdoppelung der Zahl der Langzeitarbeitslosen ohne diese Merkmale; etwa ein Fünftel dieser Personen hatte keine Vermittlungshemmnisse.

3.1.3 Folgen von langfristiger Arbeitslosigkeit

Eine fehlende Berufsausbildung, ein höheres Alter und gesundheitliche Einschränkungen sowie eine Kombination dieser Merkmale sind mit einem höheren Risiko verbunden, langzeitarbeitslos zu werden. Diese Personengruppen sind oft zusätzlich von anderen Merkmalen gezeichnet, die meist als Folge lang anhaltender Arbeitslosigkeit auftreten. Langzeitarbeitslose sind Bezieher von Arbeitslosengeld II, haben Schulden- oder Suchtprobleme oder sind akut durch Armut gefährdet bzw. beziehen ein unterdurchschnittliches Einkommen. Gleichzeitig gelten Schulden, Sucht, soziale Ausgrenzung und gesundheitliche Einschränkungen ebenfalls als Folgen langanhaltender Arbeitslosigkeit (vgl. Gaß u.a. 1997). Zwischen Langzeitarbeitslosigkeit und diesen Merkmalen besteht ein enger Zusammenhang. Schon in den dreißiger Jahren wurden im österreichischen Industriedorf Mariantal die Auswirkungen anhaltender Massenarbeitslosigkeit nach der großen Depression erforscht. Etwa 75% der Haushalte waren von Arbeitslosenunterstützung abhängig. Die Folge waren teilweise Resignation, Hoffnungslosigkeit oder Apathie (vgl. Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel 1960). Im Folgenden werden Ergebnisse bisheriger Armutsuntersuchungen und Sozialhilfestatistiken vorgestellt, um den Zusammenhang zwischen Langzeitarbeitslosigkeit und sozialer Exklusion zu verdeutlichen. Außerdem wird auf neue soziale Auswirkungen der Reform der Arbeitsmarktförderung eingegangen. Das Sozialgesetzbuch II geht neben der Arbeitslosigkeit von weiteren sozialen Situationen aus, die die Integration von Langzeitarbeitslosen beeinträchtigen und die mit Hilfe folgender spezifischer Maßnahmen gemildert werden sollen (§16 Abs. 2 SGB II):

- „1. die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen,
2. die Schuldnerberatung,
3. die psychosoziale Betreuung,
4. die Suchtberatung,
5. das Einstiegsgeld nach § 29,
6. Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz.“

Langzeitarbeitslose sind demnach von einer Reihe sozialer Risiken bedroht, die Armutsrisiken, gesundheitliche Probleme bis hin zu Problemen, an gesellschaftlichen und sozialen Entwicklung zu partizipieren, können auftreten (vgl. Kronauer 2002). Im Folgenden wird auf diese drei Aspekte genauer eingegangen.

3.1.3.1 Monetäre und nicht-monetäre Folgen von Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit hat einen wesentlichen Einfluss auf die materielle Lebenssituation und das Armutsrisiko der Betroffenen. Die Einkommensverhältnisse von Arbeitslosen wurden mit der Reform der Arbeitsförderung grundlegend neu geregelt. Es existieren zwei Arten von Unterstützungen für Arbeitslose: Arbeitslosengeld I als Entgeltersatzleistung (SGB III) und das Arbeitslosengeld II als Leistung zur Sicherung des Lebensunterhaltes (SGB II). Beide Unterstützungssysteme können relevant für Langzeitarbeitslose sein. ALG I erhalten Arbeitslose und Personen in Weiterbildungsmaßnahmen, die arbeitslos sind, sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet haben, und die Anwartschaftszeit erfüllen. Arbeitslos sind Personen, die dem Arbeitsmarkt für eine Vermittlung zur Verfügung stehen, und die nicht mehr als 15 Stunden

wöchentlich einer Beschäftigung nachgehen. Die Anwartschaftszeit ist erfüllt, wenn in der Rahmenfrist mindestens 12 Monate einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen wurde. Die Rahmenfrist beträgt zwei Jahre. Die Dauer des Anspruches richtet sich nach der Dauer der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und dem Lebensalter der Person. Bei einem Arbeitsverhältnis von 12 Monaten innerhalb der Rahmenfrist beträgt die maximale Dauer des Anspruches 6 Monate, bei einer 3jährigen Beschäftigungszeit haben Personen über 55 Jahre einen Anspruch von maximal 18 Monaten. Es werden für die Berechnung aber nur die Beschäftigungszeiten der letzten drei Jahre herangezogen. Die Höhe der Entgeltersatzleistung wird ermittelt durch die durchschnittlich erzielten beitragspflichtigen Arbeitsentgelte, das Vorhandensein eines Kindes und die Lohnsteuerklasse. Das Arbeitslosengeld beträgt für Arbeitslose mit Kindern 67%, für die übrigen Arbeitslosen 60% des letzten Nettoentgeltes im Bemessungszeitraum. Die Veränderungen der Höhe und Dauer der Entgeltersatzleistungen sowie des Bemessungszeitraums im Rahmen der Reform für moderne Dienstleistungen kommen einer Kürzung der passiven Leistungen und einer Einschränkung des Anspruches für Arbeitslose gleich.

Die Grundsicherung nach dem SGB II, die für die meisten Langzeitarbeitslosen relevant ist, richtet sich nach dem Bedarf für den Lebensunterhalt, dem Vermögen, und dem Einkommen des Arbeitslosen sowie des Lebenspartners. Sie wird aus Steuermitteln bezahlt und in der Regel für 6 Monate im Voraus gewährt. Danach kann ein Weiterförderungsantrag gestellt werden. Für Alleinstehende werden monatlich bundeseinheitlich 345,00 Euro an Lebensunterhalt, für Ehepartner und Mitgliedern eheähnlicher Gemeinschaften 311,00 Euro gezahlt. Zusätzlich werden die Kosten für die Wohnung und die Heizung in Höhe der tatsächlichen Kosten übernommen, soweit diese dem regionalen Niveau entsprechen und angemessen sind. Unter 25 Jährige erhalten die Unterkunftskosten nur erstattet, wenn der zuständige örtliche Träger dem Auszug bei den Eltern zugestimmt hat. Es muss zugestimmt werden, wenn „schwerwiegende soziale Gründe“ vorliegen, der Umzug für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt notwendig ist, oder ein sonstiger schwerwiegender Grund vorliegt. Über diese Regelleistungen hinaus können als Darlehen die Erstausrüstung einer Wohnung, Erstausrüstung für Bekleidung (z.B. bei Schwangerschaft) und Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen finanziert werden. Nicht erwerbsfähige Hilfsbedürftige erhalten Sozialgeld nach SGB XII.

Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes im Rahmen des Sozialgesetzbuches II können zwar die Einkommensarmut abschwächen; die Betroffenen sind aber in ihren finanziellen Möglichkeiten stark eingeschränkt. Die „fiktive Quote vor öffentlichen Transfers“ zeigt, dass die Transfers das Risiko der Einkommensarmut bei zwei Drittel der Bevölkerung reduziert (von 41,3% auf 13,5%) (vgl. Bundesregierung 2005). Gleichzeitig steht das Armutrisiko in einem engen Zusammenhang mit dem Erwerbsstatus: Arbeitslose weisen die höchsten Armutrisikoquoten im Vergleich zu anderen Personengruppen auf. Zwischen 1998 und 2003 ist die Quote nach der neuen OECD-Skala bei Arbeitslosen von 33,1% auf 40,9% gestiegen.⁴⁸ Über ein Drittel der Arbeitslosen ist demnach von Armut betroffen. Einkommensarmut und Arbeitslosigkeit stehen demnach in engem Zusammenhang (vgl. Klocke/Hurrelmann 1998). Die relative Einkommensarmut ist seit Mitte der 80er Jahre mit zunehmender Arbeitslosigkeit deutlich angestiegen (vgl. Herrmann 1999: 39). Dieser Trend hat sich auch im zweiten Armuts- und Reichtumsbericht bestätigt. Etwa 7% der Bevölkerung waren zwischen 1998 und 2003 fast durchgehend dem Risiko der relativen Einkommensarmut ausgesetzt. Auch diese Personen waren meist selbst arbeitslos oder lebten in Haushalten von Arbeitslosen. Erwerbseinkommen hat demnach eine große Bedeutung für den Ausstieg aus der Armut. Das Niedrigeinkommenspanel (NIEP) beschreibt, dass zwischen 1999 und 2002 fast der Hälfte der Armutgefährdeten kurzfristig vor allem durch die Ausweitung der Erwerbsbeteiligung der Ausstieg gelang. Durchgehend

⁴⁸ Die neue OECD-Skala unterscheidet sich im Vergleich zur alten OECD-Skala nach der Gewichtung weiterer Haushaltsmitglieder, die mit einem geringen Anteil in die Berechnung einbezogen werden. Sie geht davon aus, dass größere Haushalte relativ weniger Aufwendungen für zusätzliche Familienmitglieder haben. Die relative Einkommenssituation größerer Haushalte ist daher günstiger als nach der alten OECD-Skala.

unterhalb der Armutsrisikogrenze verblieb jeder Fünfte (vgl. Bundesregierung 2005; Hauser/Becker 2004).

Neben diesen monetären Armutsrisiken von Arbeitslosen bestehen weitere nicht-monetäre Risiken, die die Ausstattung mit Gütern für den Haushalt und den persönlichen Bedarf, die Wohnungsausstattung und das Wohnumfeld, finanzielle Rücklagen und Zahlungsfähigkeit, Bildungs- und Freizeitaktivitäten, Sozialkontakte sowie die Möglichkeiten zur Gesundheitsvorsorge der Personen und deren Familienmitglieder, betreffen. Dieser in Großbritannien entwickelte Lebensstandardansatz basiert zwar auf subjektiven Einschätzungen der Befragten, zeigt aber auch hier eine Häufigkeit von höheren nicht-monetären Armutsrisiken bei Arbeitslosen und anderen Problemgruppen. Zwischen 7 und 10% der Befragten konnten nicht ohne Probleme ihre Wohnungsmiete zahlen, ein Auto unterhalten oder im Durchschnitt einmal im Monat Gäste bewirten. Aufgrund von finanziellen Schwierigkeiten konnten 2003 etwa 5% der Bevölkerung keine Wohnung in gutem Zustand oder in einer angemessenen Wohngegend mieten. Weniger als 1% der Bevölkerung mussten zwischen 1998 und 2003 aus finanziellen Gründen auf einen Fernseher, ein Telefon oder jeden zweiten Tag auf eine warme Mahlzeit mit Fleisch oder Fisch verzichten (vgl. Bundesregierung 2005; Andreß/Krüger/Sedlacek 2004).

3.1.3.2 Gesundheitliche Folgen von Arbeitslosigkeit

Untersuchungen und Berichterstattungen stellen selten einen Zusammenhang zwischen sozialer Benachteiligung und wachsender Gesundheitsgefährdung her (vgl. Herrmann 1999: 38). In den 80er Jahren zeigte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) in ihrem Programm „Soziale Gerechtigkeit und Gesundheit“ Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und gesundheitlichen Folgewirkungen sowie Möglichkeiten ihrer Begrenzung auf (Kieselbach u.a. 1998: 1). Daher gibt es auch nur wenige Anhaltspunkte für eine Beziehung zwischen Langzeitarbeitslosigkeit und gesundheitlicher Gefährdung (vgl. bspw. Gesundheitsbericht der Bundesregierung 1998; Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2005). Bisherige Analysen ergaben aber, dass belastende Arbeitsbedingungen, soziale Benachteiligungen und psychosoziale Isolation zu etwa 35% zu gesundheitsschädigendem Verhalten und chronischem Stress im Erwachsenenalter führen (vgl. Herrmann 1999: 42). Zu den "vulnerablen Gruppen", d.h. sozial benachteiligten Gruppen mit höheren Erkrankungsrisiken und einer höheren Wahrscheinlichkeit des vorzeitigen Sterbens, zählen u.a. auch Langzeitarbeitslose und Menschen in Armut. Herrmann zählt weitere Personengruppen dieser Gruppe auf: Jugendliche mit abgebrochener Ausbildung, jugendliche Arbeitslose, alleinerziehende Mütter, Kinder in Armut, einkommensschwache, kinderreiche Familien, Wanderarbeiter, Beschäftigte unterhalb von Facharbeitern, Drogen- und Alkoholabhängige, chronisch-psychisch Kranke, verschuldete (Langzeit-)Arbeitslose, Wohnungslose, ältere Frauen in Armut, Flüchtlinge und Menschen ohne Aufenthaltsrecht (vgl. Herrmann 1999: 42).

Besonders in der Anfangsphase der Arbeitslosigkeit treten psychische Belastungen und Depressionen stärker auf als körperliche Beeinträchtigungen. Die wichtigsten Symptome sind depressive Verstimmungen, Unzufriedenheit mit der aktuellen Lebenssituation, Ängstlichkeit, Hoffnungslosigkeit, Hilflosigkeit, geringes Selbstwertgefühl, Resignation bis hin zur Apathie, geringes Aktivitätsniveau und soziale Isolation, sowie Einsamkeit (vgl. Robert-Koch-Institut 2006). Etwa jeder dritte Langzeitarbeitslose gab in einer Befragung Verschlechterung seines gesundheitlichen Zustandes an. Da das Selbstwertgefühl schon durch Arbeitslosigkeit verringert ist, vermeiden Arbeitslose bei psychosozialen Problemen häufig, professionelle Hilfe in Anspruch zu nehmen. Dies setzt sich in der Verschleppung und Chronifizierung von gesundheitlichen Problemen fort. Studien zeigten auch eine deutlich höhere Sterblichkeit bei Arbeitslosen aufgrund von Herz-Kreislauf-Problemen als bei Erwerbstätigen (vgl. Bundesregierung 2001). Der Bundesgesundheitsurvey 2003 zeigte ein vermehrtes Auftreten gesundheitlicher Probleme bei Männern mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen. Hinsichtlich des Zusammenhangs von Arbeitslosigkeit und Gesundheit kommt der Bundesgesundheitsurvey zu folgendem Ergebnis:

„Verglichen mit erwerbstätigen Teilnehmerinnen der Untersuchung waren Arbeitslose häufiger Raucher mit einem höheren täglichen Zigarettenkonsum, hatten häufiger starkes Übergewicht und waren seltener sportlich aktiv. Allerdings konnte nur hinsichtlich des Rauchens eine Wechselwirkung mit der Arbeitslosigkeit belegt werden. Arbeitslose haben häufiger hypertensive Blutdruckwerte und erhöhte Cholesterinwerte. Unter ausgewählten Krankheiten liegen folgende bei Arbeitslosen häufiger vor: Medikamenten- und Drogenabhängigkeit, psychische Krankheiten und chronische Bronchitis ... Arbeitslose wiesen ein höheres Niveau gesundheitlicher Beschwerden auf und gaben häufiger an, eine amtlich anerkannte Behinderung zu haben. Sie schätzten ihren Gesundheitszustand häufiger als „weniger gut“ oder „schlecht“ ein.“ (Bundesregierung 2001: 178; Bellach u.a. 2000). Weiterhin heißt es im Armuts- und Reichtumsbericht: „Gesundheitlich eingeschränkte oder erwerbsgeminderte Arbeitnehmer tragen ein höheres Risiko, entlassen zu werden, bleiben überdurchschnittlich lange arbeitslos und haben geringere Chancen der beruflichen Wiedereingliederung. Der Verlust des Arbeitsplatzes und fortdauernde Arbeitslosigkeit können gesundheitsbezogenes Verhalten negativ beeinflussen und die Entstehung sowie Verstärkung gesundheitlicher Probleme sowohl psychosozialer als auch physischer Art bewirken.“ (Bundesregierung 2005: 129). Ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen dem gesundheitlichen und beruflichen Status einer Person kann aber nicht nachgewiesen werden.

Herrmann folgert aus seinen Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen Armut und Gesundheit, dass soziale Sicherungssysteme allein nicht ausreichen, um sozial ungleich verteilten gesundheitlichen Risiken zu begegnen. Diese Systeme müssten mit gesundheitsförderlichen Interventionen gekoppelt werden. Das Präventionspotential in Arbeits-, Lebens- und Umweltverhältnissen liegt bei den zehn häufigsten Todesursachen bei über 70%; die Verbesserung medizinischer Versorgung würde nur einen Beitrag von 10% leisten (vgl. Herrmann 1999: 42). Langzeitarbeitslosigkeit führt daher auch zur Verringerung gesundheitlicher Beeinträchtigungen.

3.1.3.3 Soziale und politische Exklusion

In der Marienthal-Studie wurde eindrucksvoll geschildert, wie mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit und abnehmenden finanziellen Ressourcen, die Menschen in zunehmende Apathie fallen, sich von sozialen Bindungen zurückziehen und sich weniger politisch engagieren (vgl. Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel 1960). Ähnliche Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit wurden von langzeitarbeitslosen TeilnehmerInnen in Beschäftigungsprojekten im Rahmen des Projektes „Performance of Work Integration Social Enterprises“ geschildert. Neben den finanziellen Vorteilen einer Beschäftigung in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, konnten die Personen wieder am gesellschaftlichen Leben, an nachbarschaftlichen Aktivitäten und kulturellen Veranstaltungen, teilnehmen. Den schulpflichtigen Kindern konnte durch eine Aufbesserung der Einkünfte die Teilnahme an Schulausflügen wieder ermöglicht werden. Langzeitarbeitslosigkeit und das damit verbundene geringe Einkommen reduzierte also die Optionen für die Teilnahme am sozialen, kulturellen und politischen Leben der Betroffenen und ihrer Angehörigen.

Eine breitere Analyse dieser Ausschlusstendenzen konnte im Freiwilligensurvey, in der Zeitbudgeterhebung und im ALLBUS ermittelt werden. Neben Alter, dem Ausmaß an verfügbarer Zeit und dem Bildungsstatus ist die Einkommenslage bzw. eine ausreichende Absicherung des soziokulturellen Existenzminimums Voraussetzung für eine ausreichende politische und gesellschaftliche Partizipation. Während die Einkommenslage für die Mitgliedschaft in einer politischen Partei sowie für die Teilnahme an einer Demonstration nur eine untergeordnete Rolle spielt, sind Personen unter der Armutsrisikogrenze in weitaus geringerem Umfang Mitglieder in Gewerkschaften, in Umweltschutzorganisationen, und beteiligen sich seltener an Unterschriftensammlungen und an Bürgerinitiativen. In Parteien sind zudem vor allem Personen im obersten Einkommensquintil Mitglied, während die Anzahl der Mitglieder aus dem untersten Einkommensquintil weniger als die Hälfte ausmacht. Je höher die Einkommen sind, desto stärker

engagieren sich die BezieherInnen dieser Einkommen. Das Einkommen hat auch einen Einfluss auf die Einschätzung der Einzelnen, welchen Einfluss er/ sie auf die Politik der Regierung hat. Personen mit einem Einkommen unterhalb der Armutrisikogrenze haben zu einem großen Anteil die Überzeugung, keinen Einfluss auf die Politik der Regierung zu haben. Personen mit einem höheren Einkommen sind hier weniger pessimistisch.

Bezieher höherer Einkommen sind zudem in weitaus höherem Umfang Mitglieder in Vereinen oder anderen Organisationen. Nur ein geringer Teil der Bevölkerung mit einem Einkommen unter der Armutrisikogrenze wirkt im Vergleich zu Wohlhabenderen regelmäßig in Sport- und Freizeitgruppen mit. Wenn man die Partizipation an der Gestaltung von Politik und Gesellschaft als Gradmesser für die gesellschaftliche Integration ansieht, so sind Personen aus einkommensschwachen Haushalten in geringem Maße sozial integriert. Da der Anteil von Langzeitarbeitslosen an einkommensschwachen Haushalten relativ hoch ist, weist eine geringe Beteiligung dieser Personen an Politik und Gesellschaft auch auf deren geringe soziale Integration hin.⁴⁹ Langzeitarbeitslosigkeit ist somit in starkem Maße von sozialer, kultureller und politischer Exklusion betroffen.

3.2 Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose

Im Zentrum dieser Studie steht die Identifikation und Bewertung wohlfahrtsverbandlicher Institutionen bei der Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit benachteiligter Personengruppen. Um die gesellschaftspolitische und wissenschaftliche Bedeutung dieser Fragestellung zu verdeutlichen, reicht es nicht aus, nur nach dem Ausmaß und der Entwicklung des Bestandes und der Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit, sowie den damit verbundenen Folgen zu fragen. Auch die bestehende Arbeitsmarktpolitik zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ist einer kritischen Reflexion zu unterziehen. Sie zeigt, wie die staatliche Arbeitsmarktpolitik auf die bestehenden Problemlagen reagiert, und welche Defizite es hierbei gibt.

Der folgende Teil versucht, die aktuelle Arbeitsmarktförderung nach ihrer Wirkung auf Langzeitarbeitslose zu bewerten. Dabei wird auf bestehende empirische Erkenntnisse der Arbeitsmarktforschung zurückgegriffen (vgl. Blancke/Roth/Schmid 2000; Hagen/Steiner 2000; Fels u.a. 2001; Rabe 2000; Wittig-Koppe/Trube 2000; Mosley/Schmid/Schütz 2003; Deutscher Bundestag 2006). Bisherige Studien bewerten die bestehende Arbeitsmarktförderung in Hinblick auf ihre Effektivität und Effizienz zur Integration der Betroffenen. In der Kritik stehen hier vor allem die zu geringe Berücksichtigung der Integration von Problemgruppen in den ersten Arbeitsmarkt (Creaming of the Poor), die Kurzfristigkeit der Maßnahmen (z.B. Trainingsmaßnahmen), die zu geringen Weiterbildungsangebote sowie die einseitige Orientierung auf die Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt; aber auch der Umgang mit den Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsagenturen im Sinne einer zunehmenden workfare-Praxis, stärkere Zumutbarkeitsregelungen und das Missverhältnis von Forderungen im Vergleich zu Förderangeboten, werden bemängelt. Es werden zudem Mängel hinsichtlich der Durchführung und Implementation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bei den Arbeitsmarktakteuren beschrieben, die zu negativen, nicht-intendierten Effekten bei der Umsetzung von Maßnahmen führen, wie z.B. Verdrängungs-, Mitnahme- und Substitutionseffekte. Arbeitsmarktförderung für Langzeitarbeitslose lässt sich aber nicht nur anhand der eingesetzten Instrumente bewerten, da Arbeitsmarktpolitik nicht nur anhand der Wirkungen in Hinblick auf die Zahl der Vermittlungen

⁴⁹ Soziale Integration wird definiert als einen Prozess, der „Personen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, die erforderlichen Chancen und Mittel erhalten, um am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Geschehen voll teilzunehmen und in den Genuss des Lebensstandards und Wohlstands zu kommen, der in der Gesellschaft, in der sie leben, als normal gilt. Sie stellt sicher, dass die Teilhabe dieser Menschen an Entscheidungsprozessen, die Auswirkungen auf ihr Leben und ihren Zugang zu den Grundrechten haben, zunimmt.“ (Europäische Kommission 2004: 12)

bewertet werden kann. Neben den Vermittlungen auf den ersten Arbeitsmarkt sind es auch Wirkungen in Hinblick auf die Beteiligung benachteiligter Personengruppen an Maßnahmen und Wirkungen in Hinblick auf die soziale Integration von Langzeitarbeitslosen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die für eine Bewertung staatlicher Arbeitsmarktpolitiken herangezogen werden müssen. Auf den folgenden Seiten wird daher zunächst ein Verständnis von Arbeitsmarktpolitik entwickelt, sowie die gegenwärtige Philosophie von staatlicher, aktivierender Arbeitsmarktförderung und die damit verbundenen Instrumente und Probleme geschildert.

3.2.1 Theoretische Perspektiven von Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarktpolitik wird oft hinsichtlich ihrer Zielorientierung und Ausgestaltung diskutiert (vgl. Evers u.a. 2000; Schmid 2002). In diesem Kapitel wird gezeigt, dass Arbeitsmarktpolitik vor allem strukturell angelegt ist, und auf die Beschäftigung, soziale Integration und Inklusion benachteiligter Personengruppen ausgerichtet ist. Ihre Ziele werden dazu aus arbeitsökonomischer, sozialpolitischer und gesellschaftlicher Perspektive diskutiert.

3.2.1.1 Arbeitsökonomische Perspektive

In Hinblick auf das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes differenzieren Arbeitsökonominnen nicht zwischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In quantitativer Hinsicht soll die Zahl der Erwerbstätigen im Verhältnis zum potentiellen Angebot an Erwerbspersonen möglichst hoch sein. In qualitativer Hinsicht soll die Beschäftigungsstruktur durch Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verbessert werden. Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik werden aber hinsichtlich ihres Verständnisses differenziert, obwohl keine gesetzlich differenzierende Definition existiert:

Abbildung 15: Ziele von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarktpolitik	Beschäftigungspolitik
Optimierung der Menge, Struktur und Qualität des Erwerbspersonenpotenzials;	Gleichgewicht zwischen Höhe und Struktur der Beschäftigung und dem Erwerbspersonenpotenzial;
Gegenseitige Anpassung der verfügbaren Arbeitskräfte und Arbeitsplätze auf dem Gesamtarbeitsmarkt und den sektoralen, regionalen, qualifikatorischen Teilmärkten betriebsexterner und -interner Art;	Sicherung der vollwertigen Beschäftigung aller Erwerbstätigen;
Nutzung des Erwerbspersonenpotenzials zur individuellen und gesellschaftlichen Wohlfahrtssteigerung;	Verbesserung der regionalen und sektoralen Beschäftigungsstrukturen;

Quelle: vgl. Kühl 1997: 52

Beschäftigungspolitik versucht, die Zahl der Erwerbstätigen zu erhöhen, und die Beschäftigungsstruktur nach Branchen und Regionen zu verbessern. Arbeitsmarktpolitik dagegen dient der Gestaltung des Angebotes und der Nachfrage sowie ihrem Zusammenspiel im Beschäftigungssystem; im Sinne einer „Arbeitsmarktprozesspolitik“ (Kühl 1997: 53). Aus diesen Zielen lassen sich für die Arbeitsmarktpolitik folgende Maßnahmebündel ableiten, die sich allerdings auch teilweise mit Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigtenzahlen überschneiden:

Abbildung 16: Inhalt und Reichweite von Arbeitsmarktpolitik

<p>Beeinflussung der Nachfrageaspekte des Arbeitsmarktes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung menschengerechter Arbeitsplätze: Arbeitsbedingungen, Arbeitsorganisation, Arbeitsumwelt zur Vermeidung unterwertiger Beschäftigung und zur Verbesserung der Beschäftigungsstrukturen; • Beratung, Vermittlung, Vermittlungshilfen, Service der Arbeitsagenturen; • Ausgleich von Beschäftigungsschwankungen; • Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen insgesamt sowie für benachteiligte Personengruppen und gesellschaftlich vorrangige Bereiche; • Besondere Wiedereingliederungshilfen für benachteiligte Arbeitnehmergruppen, Lohnkostenzuschüsse
<p>Beeinflussung der Angebotsaspekte des Arbeitsmarktes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Anpassung und Verbesserung der beruflichen Qualifikation: berufliche Aus- und Weiterbildung im inner- und außerbetrieblichen Bereich; • Erleichterung der regionalen Mobilität der Arbeitskräfte; • Hilfen für Arbeitskräfte durch Berufsberatung und Arbeitsvermittlung; • Anwerbepolitik gegenüber ausländischen Arbeitnehmern

Quelle: vgl. Kühl 1997: 54

Zusätzlich werden im Rahmen einer „passiven“ Arbeitsmarktpolitik Einkommensersatzleistungen in Form von Überbrückungsleistungen wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe angeboten.

Rürup (1998) sieht die Aufgabe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ebenfalls in der Förderung und Integration von Problemgruppen am Arbeitsmarkt. Sie ist kaum geeignet, das Angebot an Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen. Er unterscheidet mengen- und preisorientierte, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Eine preisorientierte Strategie soll dazu beitragen, Löhne bzw. Lohnkosten zu senken und z.B. SozialhilfeempfängerInnen zur Arbeitsaufnahme zu motivieren und zielgruppengerechte Dienstleistungsjobs zu generieren. Die mengenorientierte Arbeitsmarktpolitik umfasst aktive arbeitsmarktpolitische Instrumente, die sich grob in drei Gruppen einteilen lassen: Information und Beratung, Förderung der beruflichen Bildung, sowie die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen.

3.2.1.2 Sozialpolitische Perspektive

Bei der Vorstellung des Wohlfahrts- und Sozialbegriffs zeigte sich, dass sozialwissenschaftliche Autoren die Arbeitsmarktpolitik als eine Kategorie staatlicher Sozialpolitik begreifen (vgl. auch Heinelt/Weck 1998: 9). Lampert sieht in der Arbeitsmarktpolitik die „Gesamtheit der Maßnahmen, die das Ziel haben, den Arbeitsmarkt als den für die Beschäftigungsmöglichkeiten und für die Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer entscheidenden Markt so zu beeinflussen, dass für alle Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen eine ununterbrochene, ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung zu bestmöglichen Bedingungen, insbesondere in Bezug auf das Arbeitsentgelt und die Arbeitszeit, gesichert wird.“ (Lampert 1991: 264). Er verweist aber auch darauf, dass Sozialpolitik sich an bestimmten Bedarfen orientiert. Eine sozialpolitisch inspirierte Arbeitsmarktpolitik zielt daher nicht allgemein auf die Beschäftigung aller erwerbsfähigen Personen, sondern auf wirtschaftlich und / oder sozial schwache Personengruppen ab, um gesellschaftliche und soziale Grundziele zu verbessern und existenzgefährdende Risiken zu vermindern. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik soll direkt auf die Beschäftigungschancen und -verhältnisse bestimmter Personen oder Personengruppen einwirken (vgl. Hegner 1986: 120 f.). Stärker aus der Sicht der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen bestimmen Kempken und Trube (1997) die Erfolgsdimensionen der Arbeitsmarktpolitik. Der

Zielerreichungsgrad der Maßnahmen hängt laut ihrem Ansatz von der Arbeitsmarktintegration, dem fiskalischen Ertrag und der Sozialintegration ab. Im Zentrum des Ansatzes steht vor allem die Verknüpfung der verschiedenen Zielebenen. Da sich Langzeitarbeitslosigkeit nicht nur in der Beschäftigungslosigkeit, sondern auch in sozialen, individuellen sowie fiskalischen und gesellschaftlichen Problemen ausdrückt, setzt Arbeitsmarktpolitik bei diesen Problemdimensionen an und bietet entsprechende Maßnahmen. Ähnlich, aber stärker prozessorientiert, greifen Vorschläge, die zielgruppenorientierte und aufeinander aufbauende Maßnahmbündel konzipieren (vgl. Gaß u.a. 1997). Teilweise gerät der hier vorgestellte, zielgruppenorientierte Ansatz der Arbeitsmarktpolitik in Vergessenheit, und es wird nur noch von dem Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes (vgl. z.B. Keller 1997: 304, 347) gesprochen.

3.2.1.3 Gesellschaftspolitische Perspektive

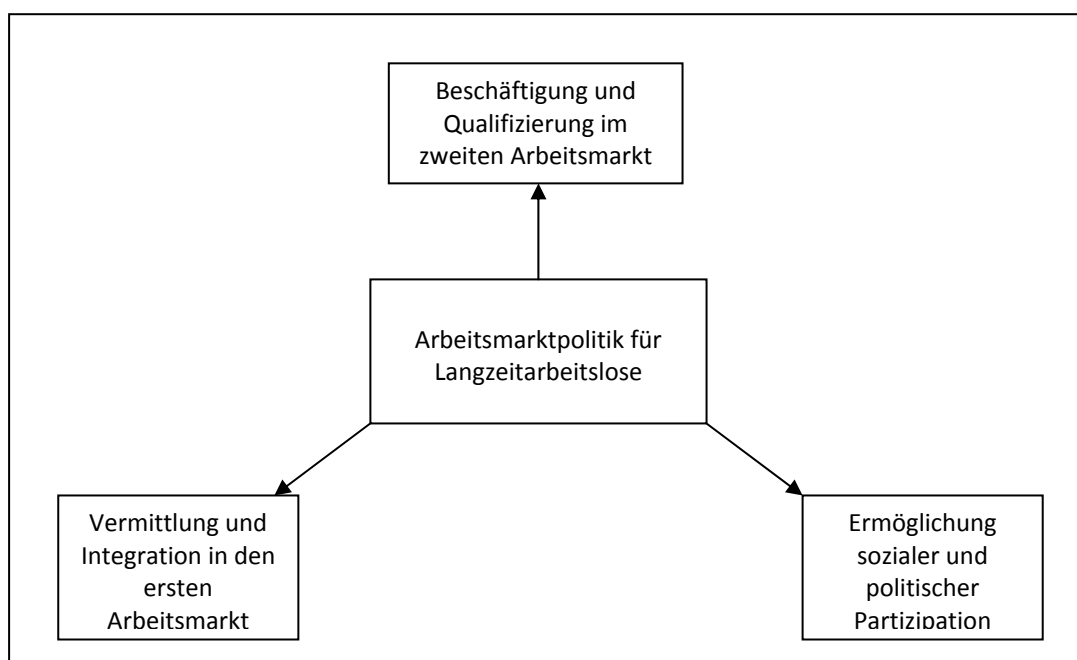
Arbeitsmarktpolitik hat allerdings neben arbeitsökonomischer und sozialpolitischer Wirkung auch eine gesellschaftlich integrierende Funktion. Es wird zwar gelegentlich darauf hingewiesen, dass eine zu starke Ausdehnung dieser Elemente auf den Bereich der Arbeitsmarktpolitik zu weit führe, Sozialpolitik verwässere, es zu einer Gesellschaftstheorie überhöhe (vgl. Holtmann 2000: 638; Hillmann 1994: 811). Angesichts der gesellschaftspolitischen Verantwortung von Arbeitsmarktpolitik greift diese Kritik allerdings zu kurz. Eine sozialpolitische Arbeitsmarktpolitik sollte nicht nur sozial, sondern auch gesellschaftlich integrieren. Soziale Integration meinte bei Kempken und Trube (1997: 99) die Erzielung psychosozialer, psychosomatischer und sozioökonomischer Effekte bei den Arbeitslosen. Fuchs (1999: 158 f.) sieht soziale Integration erreicht, wenn die Anzahl der Mitglieder einer Gesellschaft, die sich in einer Notlage befinden, gering ist. Sie kann erreicht werden, wenn die Handlungen der Mitglieder einer Gesellschaft reibungslos durch die sozialen Strukturen koordiniert werden können, d.h. Verhaltenserwartungen oder Handlungsnormen befolgt werden können (ebenda 1999: 161).

Die Integration der Individuen in das vorherrschende Funktionssystem „Arbeit“ kann entweder durch die Behebung der strukturellen Nachteile bei den Personengruppen oder auf der Seite der Arbeitsplätze aufgehoben werden. Hierzu ist eine Politik bzw. ein System notwendig, das die gesellschaftliche Funktion erfüllt, bestimmten Exklusionen entgegenzuwirken (vgl. Kleve 1997: 413). Mit den Begriffen Inklusion und Exklusion wird beschrieben, „wie in funktional differenzierten Gesellschaften Menschen als Personen an den Leistungskreisläufen der Funktionssysteme mittels symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien (z.B. Geld, Macht, Liebe, Recht, Glaube etc.) teilnehmen können.“ (Kleve 1997: 414). Inklusion bezeichnet die Teilnahme, Exklusion die personelle Nicht-Teilnahme an funktionssystemischer Kommunikation. Individuen müssen bestimmte Anforderungen erfüllen, d.h. sich wirtschaftlich, familiär, politisch etc. anpassen, um für ein Funktionssystem relevant zu werden und zu bleiben. Der Ausschluss aus einem Funktionssystem durch den Verlust einer dieser Anforderungen, wie z.B. der Besitz eines Arbeitsplatzes, Geldeinkommen, Gesundheit etc., beschränkt das Erreichen systemischer Möglichkeiten. Gleichzeitig kann personell eine Exklusionsdrift einsetzen, die aus der Independenz und Interdependenz der Funktionssysteme entsteht. „Denn eine Person kann Leistungen ausschließlich von jenem Funktionssystem erhalten, welches diese Leistungen exklusiv für die Gesamtgesellschaft bereitstellt und von keinem anderen sonst (was auf Independenz verweist), während sie diese Leistungen ins Spiel bringen muß, um in andere Funktionssysteme inkludieren zu können (was auf Interdependenz verweist)“ (Kleve 1997: 416). Die Integration wirkt somit hemmend auf die Inklusionsmöglichkeiten. Arbeitsmarktpolitik dient damit nicht nur der Erhöhung des Beschäftigungsstandes für benachteiligte Personengruppen, sondern muss Maßnahmen zur Verfügung stellen, die stigmatisierende, individuelle Eigenschaften verringert.

Die diskutierten Ansätze verdeutlichen zusammenfassend, dass die Maßnahmen von Arbeitsmarktpolitik durch eine Konzentration auf bestimmte Personengruppen charakterisiert sind. Langzeitarbeitslose sollen dabei idealtypisch von einer Arbeitsmarktförderung profitieren,

die ihre strukturellen Nachteile soweit ausgleicht, dass eine Integration der Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt ermöglicht wird. In sozialwissenschaftlicher Perspektive wird Arbeitsmarktpolitik dagegen stärker in Hinblick auf soziale Benachteiligungen am Arbeitsmarkt diskutiert. Sie dient der Vermeidung und Verringerung sozialer Risiken für potenziell benachteiligte Personengruppen und erhält hierdurch vor allem eine qualitative Ausrichtung. Arbeitsmarktpolitik in gesellschaftspolitischer Perspektive zielt auf die gesellschaftliche Integration von Langzeitarbeitslosen ab. Dies betrifft den Arbeitsplatz, das Einkommen, sowie die Einbindung in personelle Familien- und Freundschaftsnetzwerke, als auch Möglichkeiten der sozialen, gesellschaftlichen und kulturellen Partizipation. Die Förderung von Langzeitarbeitslosen ist in drei Bereichen anzusiedeln: Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose betrifft deren Integration in den ersten Arbeitsmarkt, die Beschäftigung und Qualifizierung der Betroffenen sowie die Ermöglichung der Beteiligung Langzeitarbeitsloser am politischen und sozialen Leben.

Abbildung 17: Elemente aktiver Arbeitsmarktförderung



Quelle: eigene Darstellung

3.2.2 Das aktuelle Paradigma der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

Die deutsche Arbeitsmarktpolitik hat seit ihren Anfängen mit dem Arbeitsförderungsgesetz im Jahre 1969 einige Entwicklungsphasen durchschritten. Im Allgemeinen wird von drei Entwicklungsphasen ausgegangen, die jeweils spezifische Schwerpunkte in der Arbeitsförderung hatten:

- Passive Arbeitsmarktpolitik, in der vorrangig die finanzielle Unterstützung in den Zeiten individueller Arbeitslosigkeit im Vordergrund stand.
- Aktive Arbeitsmarktpolitik, die sich vor allem Ende der 1980er Jahre in Westdeutschland und Anfang der 1990er Jahre in Ostdeutschland entwickelte und Arbeitslose in relativ großer Anzahl qualifizierte und beschäftigte.
- Aktivierende Arbeitsmarktpolitik, bei der seit dem Ende der 1990er Jahre die Prinzipien der Employability, des Förderns und Forderns, des Profiling und Fallmanagements, des Empowerments und der Workfare entwickelt werden.

Gegenwärtig beinhaltet Arbeitsförderung alle drei Aspekte: passive Unterstützungsleistungen, aktive Beschäftigung und Qualifizierung, sowie Förderung der aktivierenden Beschäftigungsfähigkeit und Vermittlung. Arbeitsmarktpolitik wurde somit in der Bundesrepublik

Deutschland in ihrer Geschichte umfassender und komplexer. Allerdings kam es in den letzten Jahren nach der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und der Reform der Arbeitsmarktpolitik (sog. Hartz-Reform) zu einer Konzentration der finanziellen Ressourcen und einem Schwerpunkt der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und Vermittlung von Arbeitslosen, während Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktförderung stark reduziert wurden (vgl. Wagner/Schuldt 2003).⁵⁰ Zwar war der Vermittlungsskandal bei der damaligen Bundesanstalt für Arbeit 2002 (vgl. Trampusch 2002) Auslöser einer weitgehenden Umgestaltung der Arbeitsmarktförderung, doch mit der Reform der Arbeitsmarktpolitik reagierte die damalige Bundesregierung vor allem auf Legitimations-, Steuerungs- und Finanzierungsprobleme, wie u.a. (vgl. Vorländer 2001: 10; Bogumil 1999: 160; Schmid 2004):

- Grenzen sozialstaatlicher Leistungserbringung, die eine Haushaltskonsolidierung und Einsparmaßnahmen im sozialen Haushalt notwendig machten;
- Grenzen rechtsstaatlicher Steuerung, nationaler Interventions- und Steuerungsmöglichkeiten und der bisherigen keynesianischen Nachfragepolitik;
- Grenzen nationaler Geld- und Fiskalpolitik.

Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik versucht, eine Antwort auf diese Probleme zu geben, indem sie den Schwerpunkt weg von der staatlichen Fürsorge hin zu mehr individueller Eigenverantwortung verschiebt. Dieser Wechsel, der zuweilen auch als Paradigmenwechsel bezeichnet wurde (vgl. van Berkel/Hornemann Moller 2002; Bach 2006; Aust/Müller-Schoell 2007), führte zu einem neuen strategischen Ansatz zur a-priori-Verhinderung von Defiziten, zum Interventionsstaat und „aktivierenden“ Politikstrategien (vgl. Vorländer 2001). Der folgende Teil skizziert die Grundzüge dieser Politik und die Schwächen, die sich dabei für die Förderung von Langzeitarbeitslosen ergeben. Es wird gezeigt, dass

- die staatliche Arbeitsmarktpolitik in ihrer aktivierenden Strategie Defizite in der Berücksichtigung von schwachen Personengruppen aufweist und
- die Integration Langzeitarbeitsloser durch die Überschneidungen dieser aktivierenden Strategie und von Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung begrenzt wird.

3.2.2.1 Arbeitsmarktpolitik und Kommunitarismus

Die aktive Arbeitsmarktpolitik der 1980er und frühen 1990er Jahre beruhte auf einem traditionellen Verständnis von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Arbeitslose profitierten in großem Umfang von stark ausgeweiteten Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogrammen, die aber an die Grenzen ihrer Finanzierbarkeit stießen. Aktivierende Politiken versuchen, durch die Einbindung der Betroffenen in den Prozess der Integration in den Arbeitsmarkt, die individuelle Verantwortungsbereitschaft zu erhöhen und zusätzliche Ressourcen freizusetzen, womit letztlich die Effektivität und Effizienz der sozialen Dienstleistungen erhöht werden soll. Diese Strategie beruht dabei auf einer Politikstrategie des Kommunitarismus und des sog. „Dritten Weges“.

Kommunitarismus ist ein theoretischer Erklärungsansatz als auch ein politstrategischer Ansatz, der Individuen aktiv in das Gemeinwesen einbinden will. Seine bekanntesten Vertreter sind Amitai Etzioni (1995, 1997), Benjamin R. Barber (1984) oder William Galston (1991). Die Idee lässt sich zurückführen auf angelsächsische Traditionen, die dann über Nordamerika wieder zurück nach England und dann nach Kontinentaleuropa führten. Der New Liberalism nach 1900 versuchte als Reformbewegung Einfluss auf die Liberal Party und deren Regierungspolitik zu erlangen. Die Bewegung versuchte, ein Programm sozialer Reformen durchzusetzen, um den klassischen Liberalismus in England zu überwinden. Dieser war dann Vorbild für den New Deal Liberalism unter Franklin D. Roosevelt, der damit einen „Dritten Weg“ zwischen einem klassischen Wirtschaftsliberalismus und dem europäischen Sozialdemokratismus gehen wollte. Bill Clinton

⁵⁰ Eine Analyse der sog. Hartz-Reform findet sich in WSI-Mitteilungen, Schwerpunktheft „Arbeitsmarktpolitik nach Hartz - Probleme und Perspektiven“, Ausgabe 06/2007.

erneuerte diese Idee, um sich von der vorherigen Reagan- Administration abzugrenzen, startete aber nicht die großen Wohlfahrtsprogramme und Sozialreformen der „Great Society“ von Präsident Johnson.⁵¹ Tony Blair und Gerhard Schröder formulierten diese Ideen dann in ihrem Papier zur „neuen Sozialdemokratie“ (Schröder/Blair 1999), die zum einen den Etatismus der alten Sozialdemokratie verwarf, aber auch den aufgekommenen Neoliberalismus in die Schranken weisen sollte. Der Staat soll in diesem politischen Programm nicht mehr das Mittel zur Lösung aller sozialen Probleme sein, aber auch dem neoliberalen Kapitalismus und seinen sozialen Folgeproblemen mit staatlichen Mitteln gerecht werden. Mit den „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wurde dieses Programm konkretisiert.

Der Kommunitarismus erhielt vor allem als Gegenstrategie zu John Rawls „Theorie der Gerechtigkeit“ (1971) und den damit verbundenen liberalen Vorstellungen Aufschwung (vgl. Sandel 1982). Letztere behaupten, dass Menschen unabhängig sind, und sich durch Vernunft und freiwillige Zustimmung einer Gemeinschaft anschließen. Kommunitaristen argumentieren dagegen, dass Menschen in die Gemeinschaft hineingeboren sind. Nur in eine Gemeinschaft integrierte Menschen können gemeinschaftliche Werte und Vorstellungen vom „guten Leben“ entwickeln. Die freie Entfaltung des Einzelnen ist nur solange möglich, als sie sozial verträglich ist. Kommunitaristen besinnen sich auf die Bedeutung und den Wert von Gemeinschaft und begreifen den Menschen als soziales Wesen, das durch Kultur und Tradition des Gemeinwesens geprägt ist. Nur auf dieser Basis können Gerechtigkeitsgrundsätze ausgebildet und realisiert werden. Zur praktischen Umsetzung dieser Ideen dienen die Revitalisierung alter Gemeinschaftsformen (sog. social habits) und die Schaffung neuer Gemeinschaftsformen (z.B. soziale Netze), d.h. es werden mehr bürgerschaftliches Engagement, eine Stärkung der Zivilgesellschaft, eine Rückbesinnung auf Bürgertugenden, die Dezentralisierung staatlicher Aufgaben, mehr Formen direkter Demokratie, und eine stärkere politische Bildung gefordert (vgl. Rieger 2004: 433). Der Kommunitarismus sieht in der Zivilgesellschaft einen intermediären Akteur als Brücke zwischen Bürger und Staat, welcher bürgerschaftliches Engagement organisiert und den Einzelnen in die Gemeinschaft einbindet. Gleichzeitig ist der Kommunitarismus selbst ein Brückenkonzept zwischen den Vorstellungen des Etatismus und Liberalismus, indem sozialstaatliche Vorstellungen und individuelle Verantwortung kombiniert werden.

Die Metapher des „Dritten Weges“ basiert auf diesen kommunitaristischen Vorstellungen. Bedeutung erlangten diese in Europa vor allem mit der neuen Sozialdemokratie, die der neoliberalen Marktordnung wie auch dem alten sozialstaatlichen Etatismus ein neues Konzept entgegensetzte. Für die Verringerung sozialer Ungleichheit und die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit werden höhere Sozialausgaben nicht mehr als politisch angemessene Mittel angesehen. Kritik wurde vor allem an dem Charakter des traditionellen Wohlfahrtsstaates geübt, der den Einzelnen zu Anspruchsdenken und Passivität verleitet. In seinem Buch „Third Way: the Renewal of Social Democracy“ entwickelt Anthony Giddens 1998 die Vorstellungen von einer neuen Sozialdemokratie, die die Ziele eines „Dritten Weges“ für die regierenden Sozialdemokraten konkretisiert: aktive Zivilgesellschaft, eine neue gemischte Wirtschaft, Gleichheit, Wohlfahrt, der Staat als Sozialinvestor sowie eine Orientierung auf die demokratische Mitte sind Schlagworte dieses Programms (vgl. Giddens 1998: 86). Im Punkt IV des Schröder-Blair-Papieres „Eine aktive Arbeitsmarktpolitik für die Linke“ werden daher die Grundzüge für die Reduzierung von Arbeitslosigkeit wie folgt beschrieben:

„Die Menschen verlangen zu Recht nach hochwertigen Dienstleistungen und Solidarität für alle, die Hilfe brauchen - aber auch nach Fairness gegenüber denen, die das bezahlen. Alle

⁵¹ In dieser Zeit erlangte das Manifest „Stimme von Gemeinsinn und Gemeinschaft“ in Amerika eine Bedeutung für die Politik Clintons. Unterzeichner waren u.a. Etzioni, Barber und Galston, die damit ihre Vorstellungen von einer gemeinschaftsorientierten Perspektive in die Öffentlichkeit trugen (vgl. Die Stimme der Gemeinschaft hörbar machen. Ein Manifest amerikanischer Kommunitarier über Rechte und Verantwortung in der Gesellschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. März 1994, Nr. 56, S. 37).

sozialpolitischen Instrumente müssen Lebenschancen verbessern, Selbsthilfe anregen, Eigenverantwortung fördern. ... Zeiten der Arbeitslosigkeit müssen in einer Wirtschaft, in der es den lebenslangen Arbeitsplatz nicht mehr gibt, eine Chance für Qualifizierung und persönliche Weiterbildung sein. Teilzeitarbeit und geringfügige Arbeit sind besser als gar keine Arbeit, denn sie erleichtern den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Eine neue Politik mit dem Ziel, arbeitslosen Menschen Arbeitsplätze und Ausbildung anzubieten, ist eine sozialdemokratische Priorität - wir erwarten aber auch, dass jeder die ihm gebotenen Chancen annimmt.“ (Schröder/Blair 1999: 894)

Die Vorstellungen der neuen Sozialdemokratie über einen „Dritten Weg“ führten zu einer Neugestaltung des Wohlfahrtsstaates, der der Kritik an der traditionellen, unflexiblen Sozialpolitik, aber auch den neuen Herausforderungen, gerecht werden sollte (vgl. Mezger/West 2000; Damkowski/Rösener 2003). Dabei stand der Wechsel von einem welfare zu einem workfare-Ansatz im Mittelpunkt:

Abbildung 18: Der neue Wohlfahrtsstaat: von Welfare zu Workfare

	Welfare	Workfare
Verhältnis von Arbeitsmarkt und sozialer Sicherheit	Dekommodifizierung; selbständige Berechtigung von sozialen Hilfen, Beschäftigung, Qualifizierung und Vermittlung in den Arbeitsmarkt	Kommodifizierung; Soziale Hilfen nur noch im Sinne der Arbeitsmarktintegration
Politikverständnis und -strategie	Etatismus, Gleichheit	Kommunitarismus, Gerechtigkeit, Dritter Weg
Akteursfokus	Staatliche Fürsorge von Klienten	Individuelle Eigenverantwortung von Bürgern
Verortung	Zentralität	Subsidiarität, Dezentralisierung
Staatliche, materielle Ressourcen	Ausweitung des Sozialstaats	Reduzierung der Sozialleistungsquote (als Ziel)
Orientierung der sozialen Unterstützung	Ex post	A priori
Governance-Ansatz	Neo-Korporatismus	Managerialismus
Soziale Angebote	Gewährung materieller Hilfen	Angebot von Diensten; Tausch
Verteilungsmodus	Distributive Zuweisung	Regulativer Vertrag
Bedeutung von Nonprofit-Organisationen	Bilateraler Kooperationspartner; Advokat und Produzent sozialer Dienste	Vertragspartner und intermediärer Akteur zwischen Bürger und Staat

Quelle: eigene Zusammenstellung

Der Kommunitarismus führte zur Betonung des individuellen Verantwortungsbewusstseins und der Hilfe zur Selbsthilfe und der Dritte Weg der neuen Sozialdemokratie entwickelte den Ansatz eines investiven Charakters des Sozialstaates. Dieser grundlegende Wechsel äußerte sich in einem neuen Verständnis von Wohlfahrt: *from welfare to workfare*. Es ging nicht mehr um eine nachträgliche Korrektur sozialer Nachteile, sondern Sozialpolitik wird nun in Hinblick auf eine a-priori-Verhinderung dieser Nachteile eingesetzt. Ziel ist dabei die Beschäftigungsfähigkeit und die Integration Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt. Der Staat garantiert dabei die rechtlichen Rahmenbedingungen und gibt Hilfe zur Selbsthilfe. Jede/r Einzelne hat unter diesen Bedingungen die gleichen Chancen. Dabei werden materielle und soziale Hilfen nur noch unter dem Primat ihres Nutzens für die Integration in den Arbeitsmarkt gewährt. Finanzielle Unterstützungsleistungen werden nicht mehr im Rahmen staatlicher Fürsorge gewährt, sondern in Austausch für die Übernahme individueller Verantwortung und Eigenbemühungen angeboten. Nonprofit-Organisationen sind in diesem Modell nicht mehr Kooperationspartner, sondern Geschäftspartner des Staates, indem sie die Bereitstellung der sozialen und arbeitsmarktpolitischen Hilfen organisieren; sie sind damit intermediäre Akteure zwischen Bürgern und Staat. Die Doppelfunktion von Interessenvertretung und Dienstleistungsproduzent

dieser Organisationen wird aber im Rahmen dieses manageriellen Governance-Stils brüchig. Das workfare Konzept des neuen Wohlfahrtsstaates hatte erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitsmarktförderung von Langzeitarbeitslosen, was sich auch in der Entwicklung und Ausgestaltung des Aktivierungskonzeptes in diesem Politikfeld zeigt.

3.2.2.2 Arbeitsmarktpolitik und Employability

Die Maßnahmen zur Aktivierung Langzeitarbeitsloser sollen die Beschäftigungsfähigkeit⁵² (employability) dieser Personengruppe erhöhen. „Beschäftigungsfähigkeit beschreibt die Fähigkeit einer Person, auf der Grundlage ihrer fachlichen und Handlungskompetenzen, Wertschöpfungs- und Leistungsfähigkeit, ihre Arbeitskraft anbieten zu können, und damit in das Erwerbsleben einzutreten, ihre Arbeitsstelle zu halten oder, wenn nötig, sich eine neue Erwerbsbeschäftigung zu suchen.“ (Blancke/Roth/Schmid 2000: 9). Durch Qualifizierung und Vermittlung von Fähigkeiten zum Selbstmarketing und andere Eigenbemühungen sollen Arbeitnehmer in die Lage versetzt werden, sich relativ frei auf dem Arbeitsmarkt bewegen und jederzeit einen Arbeitsplatz finden zu können. Arbeitnehmer werden in erster Linie in der Tradition von „Arbeitskraftunternehmern“ (vgl. Pongratz/Voß 1998: 2003) angesehen. „Es (das Individuum - Anm. A.S.) ist in der Lage, seine Bedürfnisse sowie seine Fähigkeiten und Kompetenzen zu erkennen und vor diesem Hintergrund seine Leistungen einer Organisation anzubieten, Beschäftigungsangebote kritisch auszuwählen und Beschäftigung aufzunehmen.“ (Blancke/Roth/Schmid 2000: 9).⁵³ Folgt man dieser Sichtweise, ist die Integration in den Arbeitsmarkt vor allem von den individuellen Fertigkeiten und Fähigkeiten abhängig, und der Erfolg wird für die einzelnen Arbeitslosen dadurch bestimmt, wie sie diese entwickeln und nutzen. Für Personen mit schwachen Fähigkeiten oder Personen, die durch bestimmte gesundheitliche oder andere Faktoren innerhalb eines bestimmten Zeitraumes nicht in der Lage sind, diese Fähigkeiten zu entwickeln, ist dieser Ansatz der Beschäftigungsfähigkeit eine hohe Hürde auf dem Weg in die Arbeitsmarktintegration.

Allerdings bestehen verschiedene Ansätze des Aktivierungskonzeptes. Einige werden dieser Herausforderung gerecht und entwickeln Aktivierungshilfen auch für unterschiedlich leistungsfähige Personengruppen. Silke Bothfeld u.a. (2005: 2 f.) weisen auf zwei Konzepte hin: Während die liberale Variante vor allem die Eingliederung in eine bezahlte Beschäftigung vor allen anderen Maßnahmen fördert, geht die universale Variante einen anderen Weg. Hier sollen durch hohe Lohnersatzleistungen und an die Leistungsfähigkeit der Arbeitslosen angepasste Maßnahmeangebote neue Handlungsspielräume für eine Integration eröffnet werden. Die Maßnahmen zielen auf eine Koordination sozialer und Arbeitsmarkt bezogener Integrationseffekte (vgl. Barbier 2004: 51 f.). Bernard Gazier (1998) zeigt, dass es in der Geschichte der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik seit Anfang des 20. Jahrhunderts verschiedene Konzeptionen von employability gab. Gegenwärtig sind drei Konzepte relevant (vgl. Gazier 1999: 46 ff.):

- „labour market performance employability“ (seit Ende der 1970er Jahre): verweist auf den Outcome der Beschäftigungsintegration und wird über die Qualität der Arbeitsplätze, auf die vermittelt wird, definiert. Diese müssen bestimmte soziale und Arbeitsmarkt bezogene Kriterien erfüllen (z.B. Lohnhöhe oder Arbeitszeit).

⁵² Die Begriffe Beschäftigungsfähigkeit und employability werden in dieser Arbeit synonym verwendet. Es wird darauf hingewiesen, dass es unterschiedliche Sichtweisen gibt: Während der Begriff der Beschäftigungsfähigkeit im deutschsprachigen Raum stärker auf den Bereich der Arbeitsmarktförderung zielt, wird der Begriff employability auch für andere Bereiche, wie z.B. das Bildungswesen oder die betriebliche Personalpolitik verwendet.

⁵³ Employability bezieht sich allerdings nicht nur auf die Mikroebene wie den einzelnen Individuen. Das Konzept kann auch aus Sicht der Unternehmen, der Akteure industrieller Beziehungen und aus der Makroperspektive des Wohlfahrtsstaates betrachtet werden (vgl. Blancke/Roth/Schmid 2000: 2 f.; Rump/Sattelberger/Fischer 2006; Wiepcke/Mittelstädt 2006).

- „initiative employability“ (seit Ende der 1980er Jahre): kann definiert werden als eine Anforderung, regelmäßig die individuellen Qualifikationen zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Arbeitnehmer haben zwischen verschiedenen Beschäftigungsphasen ihre Fähigkeiten stetig weiterzuentwickeln (lifelong learning).
- „interactive employability“ (seit Ende der 1980er Jahre): sieht die employability als relationale Größe. Zum einen ist das Ausmaß der Beschäftigungsfähigkeit einer Person jeweils relativ in Bezug zu anderen Personen zu bewerten. Zum anderen hängt diese ebenso von der Situation des Arbeitsmarktes ab, d.h. inwieweit es überhaupt Beschäftigungsmöglichkeiten gibt.

Arbeitsmarktpolitik, die sich mit ihren Maßnahmen ausschließlich auf die Aktivierung Arbeitsloser orientiert, und diese ausschließlich in Hinblick auf die Integrationsfähigkeit der Betroffenen bewertet, greift daher zu kurz. Beschäftigungsfähigkeit erfordert sowohl aktive Maßnahmen seitens der Arbeitslosen als auch seitens der Unternehmen (vgl. Blancke/Roth/Schmid 2000: 10 ff.). Angesichts der Erfahrungen in den USA tendieren die Vorschläge der OECD allerdings stärker zu einer workfare-Strategie und einer Betonung angebotsseitiger Verpflichtungen (vgl. OECD 1990; zur Kritik Urban 2004; Trube 2003). Letztlich ist die Beschäftigungsfähigkeit aber auch relational in Bezug zu den bestehenden Erwerbsmöglichkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bewerten.

3.2.3 Organisation und Instrumente der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

Auf der Basis dieser politstrategischen Diskussionen und Entwicklungen wurden Reformansätze und die neue Arbeitsmarktförderung zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit seit dem Jahr 1998 konzipiert und umgesetzt. Neben dem Ziel der Erhöhung des Beschäftigungsstandes für benachteiligte Personengruppen werden in der Literatur aber auch die soziale und gesellschaftliche Integration als Ziele thematisiert (vgl. Gaß u.a. 1994, 1997). Wesentliche Inhalte hierbei sind individuelle Stabilisierung, die Vermittlung von marktgerechten Qualifikationen, sowie die Unterstützung zur Selbsthilfe in schwierigen Lebenslagen. Im folgenden Teil werden die neue Organisation der Arbeitsmarktpolitik nach den Gesetzen über „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und die wichtigsten staatlichen Instrumente zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit hinsichtlich ihrer Zielorientierung vorgestellt.

3.2.3.1 Organisation und Steuerung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

A) Organisation: Institutionelle Grundlagen

Die Förderung von Langzeitarbeitslosen wird in der Bundesrepublik hauptsächlich durch das Zweite und Dritte Sozialgesetzbuch geregelt. Während das Zweite Sozialgesetzbuch (SGB II) die Grundsicherung für Arbeitslose regelt, enthält das Dritte Sozialgesetzbuch (SGB III) Bestimmungen zur Arbeitsförderung. Die Förderungen, die in diesen Büchern geregelt werden, umfassen passive Entgeltleistungen sowie aktive Maßnahmen zur Beschäftigungsintegration. Träger für die Grundsicherung für Langzeitarbeitslose / Empfänger von Arbeitslosengeld II sind die Bundesagentur für Arbeit sowie kreisfreie Städte und Kreise, die gemeinsam in sog. Arbeitsgemeinschaften (ARGE) tätig werden. Zusätzlich wurden im Rahmen einer Experimentierklausel im SGBII maximal 69 Kommunen oder Kreise (Optionskommunen) für die Trägerschaft zur Erprobung alternativer Modelle der Arbeitsmarktförderung zugelassen (§ 6a SGB II). Die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen ist ein wesentlicher Bestandteil der Realisierung der Maßnahmen zur Arbeitsförderung, da die ARGE und die Optionskommunen kaum eigene Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen durchführen. Die Zusammenarbeit mit Trägern ist ebenfalls für die Eignungsfeststellung und Vermittlungstätigkeiten vorgesehen. Träger können dabei Akteure der Zivilgesellschaft, aber auch andere private und öffentliche Organisationen, sein. In der Praxis zeigt sich allerdings, dass meist kommunale Beschäftigungsbetriebe und soziale Einrichtungen mit der Betreuung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen betraut werden. Wohlfahrtsverbände und werden mit Maßnahmen

beauftragt, größere Mitspracherechte bei der Formulierung von Strategien und Zielen in der lokalen Arbeitsmarktförderung von Langzeitarbeitslosen haben diese zivilgesellschaftlichen Akteure aber nicht.

Die beiden einflussreichsten Reformprojekte, die die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit modernisieren sollten, waren das Dritte und Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Das Dritte Gesetz regelte ab 1. Januar 2005 den Umbau der Arbeitsverwaltung zur Bundesagentur für Arbeit. Diese Reform tangierte über 100 Gesetze und Verordnungen. Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt regelte die de-facto Abschaffung der Arbeitslosenhilfe durch eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur neuen Grundsicherung für Arbeitslose - dem Arbeitslosengeld II. Diese Reform legte die Grundlage für das neue Zweite Sozialgesetzbuch und regelte mehrere weitere Arbeits-, Steuer- und Sozialgesetze neu.

Die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Rahmen des SGB II - die faktisch eine Abschaffung der Arbeitslosenhilfe bedeutete - wurde damit begründet, „Leistungen aus einer Hand“ gewähren zu wollen. Das SGB II ist Grundlage sämtlicher Leistungen für „erwerbsfähige Hilfeempfänger“ sowohl der ehemaligen Arbeitslosenhilfe- als auch der SozialhilfebezieherInnen. Ein wichtiger Aspekt beim derzeitigen Umbau des Sozialtransfersystems ist daher die stärkere Verzahnung bisher getrennter sozialstaatlicher Leistungssäulen, das der passiven Leistungen (Arbeitslosengeld II, Kosten der Unterkunft), der aktiven Maßnahmen zur Förderung von Qualifizierung und Beschäftigung, und das zumeist auf kommunaler Ebene angesiedelte System sozialer Dienstleistungen als flankierende Maßnahmen. Die beiden letzteren sollen koordiniert und von FallmanagerInnen individuell zugeschnitten und gebündelt werden (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2004: 4 f.).

B) Steuerung: Erfolgsmessungen und Benchmarking

Mit der Reorganisation der Bundesagentur für Arbeit wurden die Maßnahmen zur Erfolgsmessung und das Benchmarking eingeführt bzw. die bestehenden Ansätze professionalisiert. Die Maßnahmen gehen dabei auf Ansätze des New Public Managements bzw. des Neuen Steuerungsmodells zurück (vgl. u.a. Naschold/Bogumil 2000) und sollen die Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sowie die Bürgerorientierung erhöhen. Zentrale Merkmale der Modernisierung der Verwaltung sind: Benchmarking, Budgetierung, Contracting out und Kontraktmanagement, dezentrale Ressourcenverantwortung sowie eine Konzentration auf ergebnisorientierte Verfahren und eine Stärkung der Wettbewerbsorientierung der Verwaltung (vgl. ebd.; Dunkhorst 1999: 32).

In der Arbeitsmarktförderung können einige dieser Prinzipien beobachtet werden. So haben Dezentralisierung von Aufgaben an lokale Arbeitsagenturen und Optionskommunen, die Auslagerung von Aufgaben an Dritte, Wettbewerbselemente, Budgetierung nach Eingliederungstiteln und Leistungsmessungen nach Prinzipien des Benchmarking, zugenommen (vgl. Evers u.a. 2007; Bangel/Brinkmann/Deeke 2004: 340). Zudem wurden die Instrumente stärker nach dem quantitativen Vermittlungsziel hin ausgerichtet, sowie die monetären und personellen Ressourcen auf dieses Ziel gerichtet verschoben. Erfolgsmessungen wurden im Sozialgesetzbuch als verpflichtend neu eingeführt: „Jede Agentur für Arbeit erstellt für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit eine Eingliederungsbilanz. ...Soweit einzelne Maßnahmen nicht unmittelbar zur Eingliederung in Arbeit führen, sind von der Bundesagentur andere Indikatoren zu entwickeln, die den Integrationsfortschritt der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in geeigneter Weise abbilden.“ (§ 54 SGB II). Diese Bilanzen bewerten die Effektivität und Effizienz der Integrationsbemühungen der Verwaltung mit Hilfe fixierter Indikatoren (§ 11 Abs. 2 SGB III). Kritisch werden an den Erfolgsmessungen auf Basis der Eingliederungsbilanzen gesehen (vgl. Evers u.a. 2007):

- dass die Bilanzen keine Angaben über die Qualität der Arbeitsplätze inkl. Angaben über die Einkommenshöhe enthalten, auf die vermittelt wird;
- dass Indikatoren zur Erfassung der sozialen Integration durch Arbeitsmarktförderung fehlen, wie z.B. zur Beschäftigungsfähigkeit und der Entwicklung der sozialen Infrastruktur;
- dass zwar die Indikatoren differenziert nach Personengruppen aufgeschlüsselt werden, diese Informationen aber scheinbar kaum einen Eingang auf die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik finden;
- dass die Daten den lokalen Arbeitsagenturen und Optionskommunen nicht dezentral zur Verfügung stehen, sondern nur aggregiert bei der Bundesagentur für Arbeit gesammelt werden, so dass sie für die lokale Politikgestaltung von Arbeitsmarktförderung genutzt werden können. Entscheidungen über den Einsatz der Maßnahmen orientieren sich daher meist an Kostenerwägungen auf Basis des Eingliederungstitels und nicht nach den qualitativen Kriterien der Eingliederungsbilanzen;
- dass Bewertungen von Maßnahmen, wie z.B. bei Eingliederungsmaßnahmen durch Dritte, nicht nach lokalen Arbeitsmarktlagen und Zielgruppenzusammensetzungen erfolgen, sondern ausschließlich über die Höhe der Vermittlungen.

Die Einführung des New Public Managements als Steuerungsmodell im Rahmen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik kann außerdem zu folgenden Problemen führen:

- Träger von Beschäftigungsmaßnahmen werden im Rahmen von Kontraktverhältnissen mit spezifischen Aufgaben beauftragt. Die Ziele dieser Aufgaben werden durch die Verwaltung einseitig festgelegt und deren Erfolg kontrolliert. Diese managerielle Gestaltung der Beziehung zu den Trägern führt zu Wettbewerbs- und Kostendruck, Verringerung der Leistungstiefe, Verlust von sozialen und gesellschaftlichen Tätigkeiten der Träger sowie zu einer stärkeren Anbindung der Träger an den Staat (vgl. Bode 2006; Bode/Evers/Schulz 2006; Wohlfahrt 2007; Zauner u.a. 2006).
- Es kommt zu einer Abkopplung von Politikgestaltung und Verwaltungshandeln. Kommunalpolitiker können sich kaum über die Implementierung des neuen Steuerungsmodells profilieren; demgegenüber haben die Verwaltungsspitzen ein größeres Interesse und gewinnen an Einfluss auf die politische Gestaltung der Maßnahmen. Vernetzungen und andere politische Kooperationsformen verlieren zunehmend an Bedeutung.
- Die Maßnahmen führen zu einer einseitigen Orientierung auf Einspareffekte und entwickeln oftmals eine gewisse Eigendynamik, wenn qualitative Indikatoren nicht für die Ausgestaltung der Arbeitsförderung genutzt werden.
- Problemgruppen werden zu Lasten von Personengruppen, mit denen man kurzfristige Erfolge ohne große Investitionen erzielen kann, benachteiligt. Außerdem wird die Beteiligung dieser Gruppen an der Gestaltung und Kontrolle lokaler Arbeitsmarktpolitik eingeschränkt. Artikulationsschwache Personengruppen haben meist Probleme damit, garantierte Rechte einzuklagen.

Die Einführung des New Public Managements kann demnach zu negativen Effekten bei der Ausgestaltung der neuen aktivierenden Arbeitsmarktpolitik führen. Während eine auf den Kommunitarismus gestützte neue Arbeitsmarktförderung die Verantwortung der Bürger und die Rolle intermediärer Organisationen stärken soll, kommt es durch die Verwaltungsmodernisierung zu einem neuen Machtgewinn des Staates resp. der öffentlichen Verwaltung (vgl. Wohlfahrt 2007). Positive Effekte einer neuen Arbeitsmarktförderung werden damit konterkariert. Das neue Steuerungsmodell hat dabei vor allem einen großen Einfluss auf die Gestaltung der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik, wie z.B. die Orientierung auf quantitative Ziele wie die der Vermittlung (Benchmarking), die Bereitstellung der Maßnahmen durch beauftragte Dritte

(contracting out), sowie die Einführung von Ausschreibungen und Vermittlungsgutscheinen (Wettbewerb). Der nächste Teil wird auf einzelne Instrumente genauer eingehen.

3.2.3.2 Ausgewählte Instrumente aktivierender Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose

Das Zweite und Dritte Sozialgesetzbuch stellen eine Reihe von Fördermöglichkeiten für Arbeitssuchende und Langzeitarbeitslose bereit (vgl. Abb. 8). Es werden hier nur diejenigen Instrumente näher beschrieben, bei denen sich durch die Arbeitsmarktreformen größere Veränderungen ergeben haben, die einen Bezug zur Langzeitarbeitslosigkeit aufweisen, sowie relevant für den empirischen Teil dieser Studie sind.

Abbildung 19: Instrumente nach dem SGB II und SGB III

<p>Hilfen für Arbeitssuchende</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Beratung, Orientierung und Vermittlung, • Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III), • Personal-Service-Agenturen, • Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung, • Mobilitätshilfen, • Trainingsmaßnahmen, • Förderung der beruflichen Weiterbildung, • Förderung der Existenzgründung, • Leistungen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben, • Leistungen an Arbeitgeber (Lohnkostenzuschüsse, Einstellungshilfen), • Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter / Beschäftigung begleitende Eingliederungshilfen, • Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), • Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung (BSI), • Förderung beschäftigter Arbeitnehmer (§ 417 SGB III), • Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III), • Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III), • Übernahme der Beiträge zur Arbeitsförderung bei Beschäftigung Älterer (§ 421k SGB III), • Sozialpädagogische Begleitung bei Berufsausbildungsvorbereitung nach dem Berufsbildungsgesetz (§ 421m SGB III),
<p>Zusätzliche Hilfen für Bezieher von Arbeitslosengeld II</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Einstiegsgeld (§ 29 SGB II), • Arbeitsgelegenheiten (Zusatzjobs) (§ 16 Abs. 3 SGB II)

Quelle: § 16 SGB II und § 3 SGB III

A) Profiling und Fallmanagement

Als ein zentrales Instrument zur Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit gilt das rechtzeitige Erkennen von Personen, die eine hohe Gefährdung besitzen, langfristig arbeitslos zu werden. Das aus den USA stammende Konzept des „Profiling“ (Profilbestimmung) identifiziert statistisch Personen, für die das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit besteht, und die von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik profitieren könnten. Ziel ist es, die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen, und damit die Ausgaben für Lohnersatzleistungen zu senken. Das Modell berechnet die Höhe der Wahrscheinlichkeit, nach der Leistungsempfänger ihren Leistungsanspruch ausschöpfen. In dieser Reihenfolge werden die Personen entsprechenden Maßnahmen zugeordnet. Alternativ dazu wird auch das Screening-Instrument verwendet, wenn nicht genügend statistische Daten für das Profiling zur Verfügung stehen. Mit dem Profiling konnten in den USA erfolgreich jene Personen identifiziert werden, die mit größter Wahrscheinlichkeit ihren Leistungsanspruch ausschöpfen würden, d.h. langfristig arbeitslos bleiben würden. Diese Personen erhalten größere Orientierungs- und Beratungshilfen und werden schneller vermittelt als Personen in Regionen ohne das Profiling (vgl. Eberts / O'Leary 1997).

Die Erfahrungen zeigen, dass das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit auch in Deutschland durch individuelle Merkmale mitgeprägt wird.⁵⁴ Nach der Reform der Arbeitsförderung hat sich in Deutschland eine Art des Screenings durchgesetzt, mit dem Stärken und Defizite von Langzeitarbeitslosen im persönlichen Gespräch und anhand allgemeiner biographischer Daten beurteilt werden. Es existieren kaum strukturierte Erhebungen mittels Fragebögen, die spezifische vermittlungshemmende Informationen bei den Betroffenen erfragen, wie sie in einigen Kommunen in den 1990er Jahren entwickelt wurden (vgl. Evers/Schulz 2002).

Die Art der Differenzierung der einzelnen Profiling-Gruppen gestaltet sich regional unterschiedlich und erfolgt nicht nach einheitlichen Standards. Tendenziell gibt es zwei Arten von Differenzierungen: Die Einteilung in fünf Kundentypen A - E, wobei mit „A“ vermittlungsfähige ALGII-Bezieher und mit „E“ nur schwer vermittlungsfähige ALGII-Bezieher gemeint sind. Die Arbeitsmarktförderung soll - so das vom Gesetzgeber formulierte Ziel - hauptsächlich bei dieser letzten Gruppe ansetzen, um die Effizienz der Arbeitsförderung durch Einbezug der gesamten Lebenslage zu erhöhen. Daneben gibt es eine Differenzierung, die sich am Sprachgebrauch für ALG I-Empfänger orientiert: Marktkunden, Beratungskunden und Betreuungskunden. Marktkunden sind dabei Langzeitarbeitslose ohne fachliche und individuelle Vermittlungshemmnisse. Sie erhalten meistens nur Hinweise zur Selbsthilfe. Beratungskunden sind Langzeitarbeitslose mit leichten Vermittlungshemmnissen. Für sie sind intensive Beratungsgespräche und eine Stärken- und Schwächenanalyse vorgesehen. Betreuungskunden sind Langzeitarbeitslose mit vielfältigen fachlichen und individuellen Vermittlungshemmnissen. Für diese Gruppe wird das Fallmanagement als individuelles Coaching angeboten (vgl. Kolbe/Reis 2005; Evers/Schulz 2005). Hier sollen auch verschiedene soziale Integrationshilfen ansetzen, wie psychosoziale Hilfen, Wohnungshilfen, Suchtberatung, Schuldnerberatung, ggf. Sprachförderung; aber auch konkrete arbeitsmarktpolitische Hilfen wie Arbeitsgelegenheiten, Weiterbildungen und Eingliederungsbeihilfen. Daneben existieren in dieser Kundengruppe aber auch Personen ohne Arbeitsvermittlung, die aufgrund ihrer Situation weder in den ersten noch zweiten Arbeitsmarkt vermittelbar sind, aber dennoch im Sinne des Gesetzes zur Gruppe der Erwerbsfähigen gehören. Diese Personen erhalten eine Leistungsgewährung ohne spezifische Betreuung durch den Fallmanager.

Fallmanagement ist eine besondere Form der Koordination und Vermittlung sozialer und arbeitsmarktpolitischer Hilfen. Die Dienstleistungen werden individualisiert, maßgeschneidert und den Anforderungen und Situationen der Betroffenen angepasst. Dabei variieren Art und Umfang der Hilfen im Einzelfall. Der Arbeitslose wird als Kooperationspartner in die Planung der Hilfen miteingebunden (vgl. Wendt 2001; Reis 2002; Ewers/Schaeffer 2000). Das idealtypische Konzept kann mit sieben Merkmalen beschrieben werden:

- „Bestandsaufnahme und anschließende Hilfeplanung erfolgen durch eine Person;
- Diese Person behält im zeitlichen Ablauf die Verantwortung und stellt so beim Klienten Vertrauen, Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit durch kontinuierliche Fallverantwortung her;
- Aufgabe ist es dabei, aus den zur Verfügung stehenden Ressourcen der verschiedensten Bereiche und Sektoren (öffentlicher Sektor, privatwirtschaftliche Angebote, dritter Sektor und informelle soziale Unterstützung) ein passendes Bündel zu schnüren;
- im Hilfeverlauf wird der individuelle Hilfeplan je nach Entwicklung des Fallverlaufs entsprechend verändert;

⁵⁴ Das IAB unternahm 1998 einen Versuch, das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit für bestimmte Personengruppen für die Bundesrepublik zu ermitteln. Das Ergebnis zeigte, dass auch in Deutschland persönliche Risikomerkmale zu einer „Sortierung“ führen. So erhöhen fortgeschrittenes Alter, gesundheitliche Beeinträchtigungen und Erwerbsunterbrechungen das Verbleibsrisiko. Die Studie zeigt aber auch, dass mehr als persönliche Risikomerkmale das Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit durch die starken regionalen Unterschiede beeinflusst wird. 1998 reichte die Spanne der Verbleibsquote von 9,2% in Traunstein bis zu 39,3% in Merseburg (vgl. Rudolph 1998).

- im Idealfall hat der Fallmanager Zugriff auf alle notwendigen Ressourcen, entscheidet über ihre Zusammenstellung, kauft Hilfsmaßnahmen ein und/oder weist sie an;
- wesentlich für ein gelingendes Fallmanagement ist eine gute Zusammenarbeit von Fallmanagern und ihren Klienten, für die Vertrauen und mitunter auch eine Art Kooperationsvertrag wichtig sind;
- der Fallmanager ist also einerseits als „Broker“, Anwalt und Mentor seiner Klienten tätig, muss aber auch für eine klientennahe Bewirtschaftung knapper Ressourcen sorgen. (Evers/Schulz 2004: 23)“

Die Umsetzung des Konzeptes ist in der Praxis mit einigen Problemen verknüpft (vgl. Evers/Schulz 2003, 2005). Diese liegen u.a. in den Bereichen der:

- Koordination und Interaktion der verschiedenen Ämter, Dienste und Partner;
- Materiellen und personellen Ressourcen für die Durchführung des Fallmanagements;
- Bedeutung von ganzheitlichen und Humankapital orientierten Integrationsaufgaben im Rahmen einer allein auf Arbeitsmarkt und Vermittlungsfähigkeit fixierten Strategie;
- Verhandlungsposition der betroffenen Arbeitslosen gegenüber dem Fallmanager.

Eine aktuelle Untersuchung zur Praxis des Fallmanagements in zwei Kommunen zeigte in Hinblick auf die Ausgestaltung des Profiling und Fallmanagements: „Obwohl es also in beiden Standorten einige Ansätze eines Fallmanagements gibt und in dem Beispiel der optierenden Kommune/Kreises das Profiling relativ weit entwickelt ist, konnte in beiden Beispielen ein zentrales Argument für eine individuelle Arbeitsmarktförderung nicht realisiert werden: Die Berücksichtigung auch arbeitsmarktferner Personengruppen durch gezielte Instrumente und eine ganzheitliche Koordination der Betreuung versagt, wenn die notwendigen Unterstützungsmaßnahmen den Fallmanagern nicht oder nur in geringem Umfang zur Verfügung stehen.“ (Evers u.a. 2007)

Die Strukturierung der Arbeitsmarktförderung nach unterschiedlichen Problemgruppen sowie die individualisierte Koordination der Hilfsangebote sind demnach in Deutschland weiterhin unterentwickelt. Wichtige Voraussetzungen für die Unterstützung der Selbsthilfe und die Eigenbemühungen der einzelnen Arbeitslosen bleiben demnach unrealisiert. Dies hat Konsequenzen für die weitere Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosen und den Fallmanagern, aber auch für die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure, deren Hilfsangebote daher im Rahmen eines möglichen Eingliederungsprozesses der Betroffenen unkoordiniert eingesetzt und unangemessen in Hinblick auf Leistungsfähigkeit und Kapazitäten der Arbeitslosen sein können. Die Folge sind eine Reduzierung der Effektivität und Effizienz der Integration Langzeitarbeitsloser aufgrund nicht angepasster Arbeitsförderungen, sowie ein Profiling und Fallmanagement bei den Beschäftigungsträgern.

B) Eingliederungsvereinbarung und workfare-Maßnahmen

Auf der Basis des Profiling wird im Rahmen des Fallmanagements eine Eingliederungsvereinbarung zwischen Fallmanager und Arbeitslosen getroffen. Darin sind die Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes, Eigenbemühungen des/der Arbeitslosen und Leistungen der aktiven Arbeitsförderung schriftlich festgelegt und werden von beiden Parteien unterschrieben. Die Vereinbarung soll sicherstellen, dass individuelle Interessen, Kenntnisse und Fähigkeiten der Arbeitslosen berücksichtigt werden. Andererseits werden konkrete Anforderungen an die Arbeitslosen gestellt und verbindlich geregelt. Langzeitarbeitslosigkeit wird durch einen sofortigen Zugang zu allen Instrumenten der Arbeitsförderung zu vermeiden versucht. Die Zumutbarkeitsanforderungen wurden durch die Reform der Arbeitsmarktförderung deutlich erhöht: Arbeitslose haben bei langfristiger Arbeitslosigkeit keinen Qualifikationsschutz mehr, sie müssen auch Arbeitsplätze annehmen, die weit unter ihrer formalen Qualifikation liegen. Einen Schutz vor Arbeitszeit- und Lohnansprüchen gibt es ebenfalls nicht mehr; Langzeitarbeitslose

müssen sowohl Teilzeit- als auch Leiharbeitsangebote annehmen. Außerdem wird von Jugendlichen und Alleinstehenden eine hohe regionale Mobilität verlangt, für andere Personen gilt eine Entfernung des Arbeitsplatzes zum Wohnort von einer Stunde als zumutbar. Langzeitarbeitslose haben weiterhin den Angeboten der Fallmanager gänzlich zur Verfügung zu stehen, und auch Aufforderungen, eine Arbeitsgelegenheit oder eine Trainingsmaßnahme anzunehmen, nachzukommen. Langzeitarbeitslose müssen regelmäßig ihre Bemühungen um eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt nachweisen.

Die Eingliederungsvereinbarungen werden vor allem in Hinblick auf die Machtasymmetrie zwischen Fallmanager und Arbeitslosen kritisiert (vgl. Evers/Schulz 2004). Bemühungen seitens der Fallmanager und der Arbeitslosen werden zwar verbindlich geregelt, die Arbeitslosen haben aber keinen einklagbaren Anspruch auf Aktivitäten der Arbeitsagentur. Die Konsequenzen der Nichtbeachtung von Pflichten trägt nur der Arbeitslose. Das Instrument des „Förderns und Forderns“ verstärkt einseitig den Druck auf Arbeitslose und konzentriert sich nur auf die Vermittlung. Bei Personen, für die auf dem Arbeitsmarkt keine Arbeitsplätze vorhanden sind, und die langfristig Hilfe benötigen, führt dieses Instrument beim Fehlen von geeigneten Arbeitsplätzen ins Leere. Es existieren bislang keine Strategien, dieser Personengruppe zu helfen. Die einzelnen workfare- Maßnahmen verschärfen die Spannungen zwischen den Fallmanagern und den Langzeitarbeitslosen: „ ... da einerseits die Motivation für eine Erwerbsarbeit bei den Betroffenen durch die schlechte Situation auf dem Arbeitsmarkt besonders für gering qualifizierte Personen Grenzen gesetzt sind. Andererseits setzten die Arbeitsverwaltungen die vorhandenen Mittel nur unzureichend ein, um Langzeitarbeitslose nachhaltig zu qualifizieren. Fallmanager sehen sich zunehmend gezwungen, workfare-Maßnahmen wie Sanktionen und die Vermittlung in sinnlose kurzfristige Maßnahmen anzuwenden, um entsprechende Aktivitäten nachzuweisen. Langzeitarbeitslose sehen immer weniger die Sinnhaftigkeit staatlicher Arbeitsmarktförderung und fühlen sich auch von dieser Seite ausgegrenzt.“ (vgl. Evers u.a. 2007)

Beschäftigungsgesellschaften und die anderen Akteure, welche die soziale und Arbeitsmarktintegration Langzeitarbeitsloser unterstützen, sind von diesen Maßnahmen mittelbar tangiert (vgl. Kotlenga 2007). Sie werden als Dienstleister stärker in die im Rahmen des Fallmanagements geplanten Förderungen eingebunden, ihre Leistungen werden stärker in Hinblick auf das Vermittlungsziel bewertet, und die Betreuung der Langzeitarbeitslosen während der Maßnahmen wird stärker durch den Fallmanager in den Arbeitsagenturen überwacht. Durch eine Veränderung der Beziehungen zwischen den staatlichen Arbeitsakteuren und den zivilgesellschaftlichen Trägern von Maßnahmen übernehmen letztere quasi im Auftrag die Rolle der Kontrolleure der Leistungsbereitschaft und Aktivitäten ihrer Klienten.

C) Psychosoziale Stabilisierung und weitere soziale Hilfen

Langzeitarbeitslose haben häufig mit Resignation, sozialer Deprivation und Isolierung zu kämpfen. Langfristige oder dauerhafte Arbeitslosigkeit führen bei den Betroffenen auch zu Perspektivlosigkeit, Schulden, Motivationsproblemen, Lernschwierigkeiten, Konzentrationsschwächen sowie Familien- und Alkoholproblemen (vgl. Gaß u.a. 1994: 64, 103 ff.). Die Bewältigung dieser Probleme und die Stabilisierung der Betroffenen ist daher eine Voraussetzung für erste Schritte hin zur Wiederbeschäftigung (vgl. Gaß u.a. 1997: 118; Kieselbach/Scharf/Klink 1997; Kieselbach u.a. 1998).

Das SGB II (Zweites Sozialgesetzbuch) sieht die folgenden sozialen Hilfen für Langzeitarbeitslose bzw. Empfänger von Arbeitslosengeld II vor:

- Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen,
- Schuldnerberatung,
- psychosoziale Betreuung,
- Suchtberatung.

Die gegenwärtigen Hilfen staatlicher Arbeitsmarktförderung gehen demgegenüber aber von einer schnellen Vermittelbarkeit ihrer Klienten aus. Es werden nur Teilaspekte eines umfassenderen Programms des Bewältigungsprozesses langfristiger Arbeitslosigkeit gefördert. Es sind allerdings Maßnahmen notwendig, welche die soziale Integration der Betroffenen ermöglichen, da bei langfristiger Isolation und bestehenden Arbeitsmarktproblemen die Gefahr der Verfestigung gesellschaftlicher Exklusion besteht.

Gesicherte empirische Erkenntnisse über den Einfluss sozialpolitisch orientierter Arbeitsmarktmaßnahmen auf den Vermittlungserfolg der TeilnehmerInnen gibt es kaum (Gaß u.a. 1994; Krömmelbein/Schmid/Weinböner 1995; Kieselbach/Scharf/Klink 1997). Bekannt sind lediglich positive, gesundheitliche Faktoren bei Praktika, allerdings nur bei sehr arbeitsmarktnahen Beschäftigungen. Führt ein Praktikum nicht in eine reguläre Beschäftigung und entsteht bei den Teilnehmern der Eindruck, die Maßnahme diene ausschließlich ihrer eigenen Beschäftigung ohne darüber hinaus gehende Zielperspektiven, sind die psychosozialen Stabilisierungseffekte eher gering (vgl. Kieselbach/Scharf/Klink 1997). Sozialpolitische Arbeitsmarktmaßnahmen und Praktika haben daher zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit nur einen Effekt im Rahmen einer individuellen, integrierten Strategie zur Beschäftigung der Betroffenen.

Da die Kommunen die sozial flankierenden Leistungen nach dem SGB II finanzieren, existieren keine bundeseinheitlichen Informationen über Höhe und Entwicklung der Nutzung dieser Hilfeleistungen. Über die soziale Orientierung der lokalen Arbeitsmarktförderung gibt es allerdings einzelne Ergebnisse aus empirischen Fallstudien (vgl. Evers/Schulz 2004; Evers u.a. 2007):

- Soziale Hilfen, d.h. angemessener Wohnraum, ärztliche Versorgung, Entschuldung, Kinderbetreuung etc., können bei entsprechender Arbeitsmarktnachfrage zur Reduzierung der lokalen Langzeitarbeitslosigkeit beitragen.
- Der Zugang zu den sozialen Hilfen ist aber nicht immer zeitnah; die geringen Kapazitäten aufgrund schlechter finanzieller und personeller Ausstattung verzögern bzw. hemmen die Integrationsbemühungen.
- Das Zusammenspiel von sozialen Hilfen und Arbeitsmarktförderungen wird erschwert, da sie auf unterschiedlichen legislativen Grundlagen und Finanzierungen basieren. Sie werden auch teilweise durch unterschiedliche Akteure auf verschiedenen Ebenen (wie z.B. Kommune, Kreis) verantwortet.
- Dies erschwert die Kooperation zwischen den Organisationen, die durch verschiedene Verwaltungskulturen geprägt sind und unterschiedliche Vorstellungen über die Rolle der Zusammenarbeit haben. Oftmals handelt es sich bei den Netzwerken nur um Informationsgremien ohne Mitwirkungs- und Mitspracherechte der sozialen und arbeitsmarktpolitischen Träger gegenüber politischen und Verwaltungsträgern.
- Im Rahmen des SGB II werden soziale Hilfen nur noch gewährt, wenn diese die Vermittlung der Langzeitarbeitslosen fördern. Damit wird die Nachrangigkeit dieser Hilfen institutionell verankert; eine Förderung zum Zwecke der sozialen Integration schwer vermittelbarer Personengruppen wird dadurch erschwert.

Die gegenwärtigen lokalen Praktiken der Arbeitsmarktpolitik auf der Basis des SGB II führen zu einem Ausschluss von schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen, da es bislang kaum realpolitische Konzepte für eine sozialintegrative Arbeitsförderung dieser Personengruppe gibt.

D) Geförderte Beschäftigung - Arbeitsgelegenheiten und ABM

Die geförderte Beschäftigung, sei es als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) oder Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), war eines der zentralen Förderbausteine der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den 1990er Jahren. Mit der Reform der Arbeitsförderung und der Fokussierung auf aktivierende Instrumente kam es zu einem massiven Bedeutungsverlust der

Beschäftigungsförderung. Die Arbeitsgelegenheiten (sog. 1- Euro-Jobs) wurden als neues Instrument eingeführt, um Arbeitslosigkeit abzubauen, Beschäftigungsfähigkeit wiederherzustellen, den Arbeitslosen wenigstens vorübergehend eine Beschäftigung zu ermöglichen und zusätzliche Aufgaben im öffentlichen Interesse durchzuführen (vgl. § 260 Abs. 1 SGB III).

Die Förderung öffentlicher Beschäftigung stand schon seit Ende der 1990er Jahre in der Kritik. Die Benchmarking-Gruppe (Fels u.a. 2001), das WZB (vgl. Rabe 2000) und das ZEW (vgl. Fitzenberger/Speckesser 2000) beurteilen übereinstimmend den nur sehr geringen Einfluss, den die öffentliche Beschäftigung auf das Vermittlungsergebnis bei Langzeitarbeitslosen hat. Bisherige Evaluationen gehen sogar von negativen Einflüssen aus (vgl. Deutscher Bundestag 2006). Nur ein Jahr nach Maßnahmenende und bei Frauen wirken öffentliche Beschäftigungsmaßnahmen positiv auf die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit. Makroökonomische Modelle ergaben für Ostdeutschland positive Effekte bei der strukturellen Arbeitslosigkeit, die aber im Zusammenhang mit den Mega-ABM in den neuen Bundesländern zu sehen sind. Ursachen für den geringen Integrationseffekt öffentlich geförderter Beschäftigung wird in den Studien in der geringen Vermittlung arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch relevanter Kenntnisse, den geringen Arbeitsanforderungen und der kaum modernen technologischen Ausstattung der Arbeitsplätze gesehen, die bei den Teilnehmern zu Stigmatisierungen führen, die negativ auf Beschäftigungsaussichten auf dem ersten Arbeitsmarkt führen. Andererseits sollten diese auf Langzeitarbeitslose zugeschnittenen Maßnahmen nicht den Anforderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt entsprechen, da in den Projekten eine Gewöhnung an die Arbeitsanforderungen beabsichtigt ist. Erst Anschlussmaßnahmen können zu einer Integration in den Arbeitsmarkt führen.

Aktuelle Evaluationen (vgl. Hohmeyer/Schöll/Wolff 2006; Kettner/Rebien 2007; Freie und Hansestadt Hamburg 2006) der bisherigen Wirkungen der Arbeitsmarktreformen zeigen zwar, dass das neue Instrument der Arbeitsgelegenheiten relativ gut angenommen wird. Doch gibt es erhebliche Kritik, die sich aber von den Einschätzungen der ehemaligen ABM kaum unterscheidet:

- Mangelhafte Qualifikation der Beschäftigten;
- Geringe Zielgruppenorientierung;
- Kurze Verweildauer und hohe Abbruchquoten;
- Zweifel an Zusätzlichkeit und öffentlichem Interesse;
- Wettbewerb gegenüber Betrieben auf dem ersten Arbeitsmarkt;
- Substitution regulärer Arbeitsplätze;
- Sehr geringe Vermittlungserfolge.

Trotz dieser negativen Effekte und der Kritik am Instrument der öffentlich geförderten Beschäftigung gibt es doch auch einige positive Wirkungen auf die betroffenen Arbeitslosen und für die jeweiligen Regionen (vgl. Bode/Evers/Schulz 2004, 2005, 2006; Wagner /Schuldt 2003):

- Die monatlichen Einkünfte erhöhen sich für die beschäftigten Arbeitslosen, so dass mehr finanzielle Ressourcen für Anschaffungen oder zur Unterstützung der Kinder zur Verfügung stehen;
- Die beschäftigten Arbeitslosen erhalten die Möglichkeit, berufs- und tätigkeitsspezifische Qualifikationen zu erlernen, sowie sich wieder einen Arbeitsrhythmus anzueignen;
- Die Zusammenarbeit mit anderen Arbeitslosen in den betrieblichen Strukturen können das Selbstwertgefühl und die sozialen Kontakte wiederherstellen und stärken;
- Die Förderung der öffentlichen Beschäftigung führte mit zur Entwicklung von spezifischen Betrieben und Unternehmen, die die aktive Arbeitsmarktförderung organisierte und durchführte. Diese sozialen Beschäftigungsunternehmen bzw. Beschäftigungsgesellschaften verknüpfen dabei unterschiedliche wirtschaftliche und

soziale Ziele, und sie sind als gesellschaftliche Akteure für die Interessen ihrer Beschäftigten tätig. Betriebe, die relativ marktnah operieren, werden auch als neue Gemeinwirtschaft bezeichnet (vgl. Bode u.a. 2004);

- Die Betriebe entwickeln neue innovative und ökologische Produkte und Dienstleistungen, die meist später Marktreife erlangen, und dann mit den Arbeitslosen als regulär Beschäftigte in einen selbständigen Erwerbsbetrieb ausgegliedert werden. Es werden zusätzliche Tätigkeiten für die Region durchgeführt, die sonst aus Effizienz- und Kostengründen nicht vom Markt übernommen werden. Oft unterstützen die Produkte und Dienstleistungen auch das alltägliche Leben von Personen an der Armutsgrenze, z.B. durch Second-Hand-Shops oder Cafés;
- Die marktnah operierenden Projekte dienen als zusätzliche Einkommensquelle für die Betriebe, da die Produkte und Dienstleistungen Erlöse erzielen;
- Im Rahmen der Beschäftigungsprojekte können arbeitsmarktrelevante, soziale, gesundheitliche und andere Ziele miteinander verknüpft werden, so dass die Beschäftigten nicht nur am Arbeitsmarkt nah arbeiten und sich qualifizieren, sondern auch parallel dazu bestimmte soziale, gesundheitliche und finanzielle Handicaps abbauen können;
- Durch die Zusammenarbeit der Betriebe mit anderen regional ansässigen Unternehmen (z.B. als Zulieferer für bestimmte Vorprodukte) können die Arbeitslosen im Rahmen von Praktika oder potenziellen Arbeitsplatzkapazitäten profitieren;
- Die Betriebe können neben ihrer wirtschaftlichen Verflechtung in den regionalen Wirtschaftskreislauf nicht nur ein relevanter Marktakteur sein, sondern aufgrund ihrer Beteiligung an sozialen Projekten (z.B. Stadtteolförderungen), ihrer politischen Expertise und einer gesellschaftlich breiten Zusammensetzung des eigenen Aufsichtsgremiums, (z.B. Aufsichtsrat oder Gesellschafter) im Sinne des Multi-Stakeholder-Ansatzes sozial und politisch vernetzend und integrierend agieren.

Insgesamt zeigt sich ein Trend zu kurzfristigen, wenig qualifizierenden Trainingsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten; während die langfristigen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen drastisch in ihrem Umfang abgebaut werden. Gerade letztere sind aber für Menschen mit gravierenden Vermittlungsproblemen geeignet, Arbeitsfähigkeiten zu erlangen, notwendige Qualifikationen zu erlernen und zu behalten und soziale Kontakte zu knüpfen. Außerdem haben die Tätigkeiten eine über das Vermittlungsziel aktivierender Arbeitsmarktpolitik hinausgehende Bedeutung für die regionale Entwicklung und die soziale Integration der Beschäftigten.⁵⁵ Alternativ zu den eher kurzfristigen Trainingsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten wird seit Mitte 2007 ein sog. „Dritter Arbeitsmarkt“ (Konzept „Perspektive für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen; Deutscher Bundestag 2007) diskutiert. Dieser soll Personen mit schweren Vermittlungshemmnissen zu Gute kommen, die angesichts der bisherigen Strategien kaum eine Integrationschance haben. Zwischen 200.000 - 600.000 könnten von diesem dauerhaft staatlich subventionierten Arbeitsmarkt profitieren und damit auch gleichzeitig aus der offiziellen Statistik der Bundesagentur für Arbeit fallen. Modellprojekte wie das der „Bürgerarbeit“ gibt es bereits in Sachsen-Anhalt (vgl. taz 13.1.2007; Wagner 2007; Bundesagentur für Arbeit 2007). Interessengruppen schätzen die Initiative unterschiedlich ein: Während der Deutsche Gewerkschaftsbund Zustimmung signalisierte (vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund 2006), lehnt die

⁵⁵ In diesem Zusammenhang kann auch das „Sonderprogramm für mehr Toleranz und soziale Integration“ der Bundesregierung für 2007 und 2008 gesehen werden. Das Programm mit einem Umfang von 37 Mio. Euro finanziert etwa 180 Beschäftigungsprojekte, die das „Engagement für mehr Toleranz und Integration sowie die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen und bürgerschaftlichen Engagements konkret vor Ort stärken“ (vgl. Presse vom 12.7.2007 unter www.bmas.bund.de). Zielgruppen sind hierbei Langzeitarbeitslose und Jugendliche mit Migrationshintergrund.

Interessensorganisation der Beschäftigungsgesellschaften, die Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit, dies ab, da durch diesen Arbeitsmarkt die Grenzen zwischen den verschiedenen Gruppen von Arbeitslosen noch schärfer gezogen und institutionalisiert würden (vgl. Haberkorn 2006).

E) Eingliederung und Vermittlung

Die Evaluationsforschung zur Effektivität von aktiver Arbeitsmarktpolitik zeigt, dass die Arbeitsvermittlung (zusammen mit der Beratung) die effektivste Form zur Beseitigung von Arbeitslosigkeit ist (vgl. Fels u.a. 2001: 7). Als vermittlungsfördernd gelten Maßnahmen des Profiling, Screening und Assessments. Die Effizienz und Effektivität der Vermittlung hängen dabei neben dem Angebot geeigneter Arbeitsplätze auch von den Hilfen und der Qualität der Beratung der Arbeitslosen ab. Außerdem spielen Eigenmotivation und Freiwilligkeit bei den Arbeitslosen eine förderliche Rolle. Neben den schon besprochenen Maßnahmen im Rahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik schlägt die Benchmarking-Gruppe den Ausbau der Arbeitnehmerüberlassung und Nutzung der Kompetenzen von Zeitarbeitsfirmen für Vermittlungsaufträge, sowie die Zuweisung zumutbarer Beschäftigung und Sanktion bei Ablehnung, vor. Arbeitnehmerüberlassung stellt nach vorliegenden Studien ein erfolgreiches Instrument der Wiedereingliederung, insbesondere auch für schwer vermittelbare Arbeitslose, dar (vgl. Rabe 2000: 34). Im Mittelpunkt bei der Verstärkung der Vermittlungsbemühungen durch die Arbeitsmarktreformen standen a) die Reorganisation der Bundesagenturen für Arbeit, b) neue Maßnahmen zur Aktivierung von Arbeitslosen (z.B. eine frühzeitige Meldepflicht), c) die Einführung von Personal-Service-Agenturen, d) die Beauftragung Dritter für die Vermittlung und e) die Einführung von Vermittlungsgutscheinen. Die Instrumente sind allerdings bislang eher begrenzt erfolgreich (vgl. Bundesregierung 2006):

- Eine frühzeitige Meldepflicht erhöht nicht die Wahrscheinlichkeit auf eine raschere Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt. Ursache hierfür sind fehlende Konzepte für ein umfassendes Erstgespräch, fehlende Motivation bei den Arbeitssuchenden und fehlende Arbeitsplätze, auf die vermittelt werden kann. Der höhere Arbeitsaufwand in den Arbeitsagenturen und der geringe Erfolg führten zu einer gewissen Desillusionierung bei den Fallmanagern.
- Höhere Zumutbarkeiten und Sperrfristen spielen bei den Maßnahmen zur Aktivierung eine untergeordnete Rolle. Nach Einführung des SGB II haben sich aber die Eigenbemühungen bei den Arbeitslosen erhöht.
- Die Einforderung von Eigenbemühungen führte zu einer Flut von formalen und wenig passgenauen Bewerbungen, die das Verhältnis der Arbeitsagenturen zu den Arbeitgebern belasteten.
- Die Nutzung von Vermittlungsgutscheinen ist sehr voraussetzungsvoll: Die Bewerber müssen über Kompetenzen verfügen, zwischen verschiedenen Anbietern zu wählen, und sich einen Überblick über die Anbieter verschaffen können. Es mangelt an Informationen über Qualität und Kompetenzen der Vermittler. Es gibt zwar Vereinbarungen über Mindeststandards, aber diese wurden bislang nicht realisiert. So unterscheidet sich die Qualität der Vermittler deutlich. Bei Langzeitarbeitslosen wird der Gutschein als Aktivierungsinstrument eingesetzt, obwohl das Wissen bei den Arbeitsagenturen eher begrenzt ist, und unterschiedliche Erfahrungen mit den privaten Arbeitsvermittlern gemacht wurden. In den ersten vier Monaten konnte keine zügigere Vermittlung durch die Gutscheine im Vergleich zu den üblichen Verfahren festgestellt werden. Es wird auch von hohen Mitnahmeeffekten ausgegangen, d.h. langfristige Arbeitslose profitieren im Gegensatz zu gut vermittelbaren Erwerbspersonen kaum von diesem Instrument.

Dritte übernehmen verschiedene Teilaufgaben bei der Vermittlung, z.B. Unterstützung bei der Aktivierung von Eigenbemühungen, Profiling, Fallmanagement, Stellenakquisition und die eigentlichen Vermittlungsbemühungen. Letztere Aufgaben unterscheiden sich in ihrer Art nicht von der Funktion der Vermittlungsgutscheine. Die beauftragten Organisationen sehen das

Instrument eher kritisch, vor allem werden die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren bemängelt (z.B. hohe Bürokratie, unklare vertragliche Regelungen, extremes Preisdumping). Eine schnellere Vermittlung durch die Beauftragung Dritter konnte innerhalb eines Beobachtungszeitraumes von vier Monaten nicht festgestellt werden.

Dritte können auch mit der Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III) beauftragt werden. Es sind keine spezifischen Maßnahmentearten vorgegeben; sie müssen sich aber von den Instrumenten im SGB III unterscheiden und innovativ sein. Der Erfolg wird anhand des Vermittlungszieles bewertet. Die Vergabe erfolgt über regionale Einkaufszentren zu zwei Terminen im Jahr. Die Vorbereitung und Vergabe ist bei den Arbeitsagenturen und Trägern mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Die Maßnahmen zwingen die Träger zu einer höheren Orientierung auf das Vermittlungsziel. Bei einer geringeren Vermittlungsleistung sind sog. Malus-Zahlungen (Rückzahlungen) notwendig, die die Träger zuweilen in Bedrängnis bringen, da kostenintensive Investitionen aufgrund des Risikos kaum möglich sind. Dies führt zu relativ wenigen innovativen Konzepten und einer Tendenz bei den Trägern, leicht vermittelbare Arbeitslose zu bevorzugen. Durch die Eingliederungsmaßnahmen konnte die Arbeitslosigkeit bei den Teilnehmern im Vergleich zu anderen Personen um einen Monat reduziert werden.

Zusammenfassend zeigt sich also, dass die Instrumente zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Vermittlung relativ stark auf das Aktivierungsziel und die Erhöhung der Eigenbemühungen der Arbeitslosen ausgerichtet sind. Quantitativ erzielen diese Maßnahmen allerdings kaum positive Effekte. Außerdem profitieren von den Maßnahmen vor allem marktnahe, qualifizierte, aber weniger schwer vermittelbare und langfristig Arbeitslose. Creaming- und Mitnahmeeffekte wie auch eine höhere Bürokratie erhöhen zudem die Kosten für die Vermittlung von Arbeitslosen. Schließlich führt die Einbindung von Maßnahmeträgern wie Beschäftigungsgesellschaften zu einer einseitigen Neuausrichtung dieser Organisationen auf das Vermittlungsziel; mögliche qualitative, regionale, soziale und wirtschaftliche Effekte gehen dabei verloren.

3.3 Zwischenfazit: Arbeitsmarktförderung für Langzeitarbeitslose

In diesem Kapitel sollte erläutert werden, warum diese Studie sich der Problemgruppe der Langzeitarbeitslosen widmet, und die staatliche Arbeitsmarktförderung für diese Zielgruppe kritisch würdigen. Die Caritas bemüht sich um die soziale und berufliche Integration von Langzeitarbeitslosen. Das Kapitel hat gezeigt, dass gerade diese Personengruppe äußerst gravierende soziale und berufliche Probleme hat, so dass Hilfen von staatlicher Arbeitsmarktförderung und Organisationen wie der Caritas notwendig sind. Allerdings weisen die Integrationsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit erhebliche Schwierigkeiten auf, den multiplen, sozialen und beruflichen Schwierigkeiten dieser schwer vermittelbaren Personengruppe gerecht zu werden. Es soll aber nicht unerwähnt bleiben, dass mit der letzten Reform der Arbeitsmarktpolitik (Hartz I bis IV) auch positive Effekte für diese Personengruppe erzielt wurden. Verbesserungen wurden vor allem durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und den damit verbundenen ungehinderten Zugang zu Arbeitsmarktförderungen für alle Langzeitarbeitslosen, sowie durch die Einführung des Profiling und Fallmanagements, erzielt. Es muss aber auch auf Defizite und Herausforderungen bei der Umsetzung des kommunitaristischen Ansatzes, der zu mehr Hilfe zur Selbsthilfe und Eigenengagement führen soll, in der aktivierenden Arbeitsmarktförderung hingewiesen werden, die eine Intervention durch zivilgesellschaftliche Träger wie der Caritas notwendig erscheinen lassen:

- Schwer vermittelbare Personen haben aufgrund multipler sozialer und beruflicher Hemmnisse mit einer stark verfestigten und dauerhaften Arbeitslosigkeit zu kämpfen. Nur ein geringer Anteil dieser Personengruppe schafft auch in Zeiten günstiger konjunktureller Entwicklung und einer besseren Arbeitskräftenachfrage eine Integration in den

Arbeitsmarkt. Daher müssen für diese Personengruppe alternative bzw. ergänzende Lösungen gefunden werden, um ihnen eine soziale und berufliche Integration zu ermöglichen.

- Instrumente wie Eingliederungsvereinbarungen und die Regelungen zur Zumutbarkeit sollen das individuelle Engagement der Langzeitarbeitslosen im Sinne des Aktivierungsparadigmas fordern. Dem stehen allerdings kaum geeignete Gegenleistungen der Arbeitsagenturen gegenüber. Es fehlen leistungsangemessene Maßnahmen zur Beschäftigung und Qualifizierung, kurzfristige Zugänge zu sozialen Hilfen, und eine angemessene Ausstattung der sozialen und arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die bestehenden workfare- Maßnahmen kaum zu einer Reduzierung der Dauer der Arbeitslosigkeit beigetragen haben.
- Langzeitarbeitslose haben somit gegenüber der Arbeitsagentur eher eine schwache rechtliche Stellung, die als „Refeudalisierung“ (vgl. Bogumil 1999) beschrieben werden kann. Die sog. Kooperation zwischen Arbeitssuchenden und Fallmanager verläuft demnach meist im Schatten der Hierarchie.
- Bürgern können im Rahmen einer modernen Bürgergesellschaft verschiedene Rollen durch die Verwaltung und Politik zugewiesen werden (vgl. Bogumil 1999). Langzeitarbeitslosen kommt in der gegenwärtigen Politik nur noch die Rolle der „Mitgestalter“ zu, d.h. sie werden als KundInnen und BürgerInnen ausschließlich an der Politikumsetzung (Eigenbemühungen zur Arbeitsmarktintegration) mit Aufgaben und Pflichten beteiligt. Die praktische Ausgestaltung dieser Rolle ist aber von vielen örtlichen Faktoren abhängig, wie z.B. die Kooperationsbereitschaft und Qualifikation der Verwaltung. Arbeitslose sind immer weniger „politische Auftraggeber“ mit den entsprechenden Beteiligungsmöglichkeiten oder „Adressat“ im Sinne eines Hilfeempfängers ohne Anspruch auf Gegenleistungen.
- Allerdings entwickeln sich unter diesen Bedingungen informelle Machtpositionen und andere Verfahren, politisch gestaltenden Einfluss auf die Verwaltung auszuüben. Hier sind u.a. die Entwicklung und Erstarben von Selbsthilfegruppen sowie die zahlreichen Klagen Langzeitarbeitsloser vor den Sozialgerichten zu nennen, die zu mehr Transparenz und Öffentlichkeit der Entscheidungen der Verwaltung führen sollen.
- Die Ausgestaltung der Instrumente und die Art der Steuerung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik weisen darauf hin, dass ein wesentliches Ziel der Reformen die Reduzierung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen war.
- Soziale Dienste werden nur noch kurzfristig in Hinblick auf das Ziel der Arbeitsmarktintegration gewährt. Soziale Integration ist somit eindeutig der Arbeitsmarktintegration nachgelagert. Dies erhöht die Gefahr der Exklusion von Menschen mit starken sozialen Problemen. Überzeugende Angebote für schwer vermittelbare Arbeitslose fehlen.
- Die Arbeitsmarktreformen waren verbunden mit einer umfassenden Binnenmodernisierung der Verwaltungsstrukturen der Bundesagentur für Arbeit. Neben einer stärkeren Dezentralisierung und flachen Hierarchien führten diese Maßnahmen aber auch zu einem abnehmenden Interesse der lokalen Politik. Bei dieser Art von Reformen kann aber auch von avoidance-Strategien der Verwaltungsmitarbeiter (vgl. Bogumil/Schmid 2001) ausgegangen werden, wodurch die neuen Anforderungen nur zeitverzögert realisiert werden.
- Zentrale Standards, Ausschreibungsregelungen, Vergabepraktiken und die zentrale Auswertung der Eingliederungsbilanzen widersprechen den Voraussetzungen für eine bürgerorientierte und aktivierende Politikstrategie, die eine subsidiäre Umsetzung und dezentrale Entscheidungsbefugnisse der lokalen Verwaltungen erfordert. Die bestehende Arbeitsmarktpolitik ist daher auch zentralisierter als bislang.

- Ein besonderes Problem ist schließlich die starke soziale Selektivität der Aktivierungsstrategien, die zu Lasten der Langzeitarbeitslosen führt. Das Fehlen geeigneter Strategien im Umgang und zur Förderung dieser Personengruppe führt zu Motivationsproblemen und erhöhtem Arbeitsaufwand auf beiden Seiten - der Langzeitarbeitslosen und der Fallmanagern. Daher sind Maßnahmen und besondere Förderungen für sozial schwächere Personen bzw. Personen, bei denen die Aktivierungsstrategie nicht geeignet ist, notwendig.

Teil 2: Caritas als arbeitsmarktpolitischer Akteur - Eine Einführung in die Organisation und empirische Befunde

4 Der Deutsche Caritasverband - Eine Einführung in die Ziele, Organisation und Handlungsfelder

Der Deutsche Caritasverband ist mit seinen Einrichtungen und Mitgliedsverbänden an vielen Orten präsent und allgegenwärtig. Es gibt kaum eine Stadt in der Bundesrepublik Deutschland, in der man nicht mindestens eine Einrichtung finden kann, die zu dem Wohlfahrtsverband gehört, sei es ein Kindergarten, ein Krankenhaus oder eine Rehabilitationsklinik, ein Altenpflegeheim, Wohnheim oder eine geschützte Werksstätte für behinderte Menschen, eine Bahnhofsmision oder eine Beratungsstelle für Familien, Schuldner- und Suchtprobleme oder ein anderer offener Beratungsdienst. Der Wohlfahrtsverband besteht dabei aus einem Netz aus lokalen Einrichtungen, Heimen, Orts- und überregionalen Fach- und Diözesanverbänden.

Es ist daher im Grunde nicht korrekt, von „der Caritas“ zu sprechen, da sich die Organisationen und ihre Aktivitäten regional sehr unterscheiden und nur eher lose über die Zentrale des Deutschen Dachverbandes in Freiburg verknüpft sind. Es existieren keine strikten formalen Weisungs- und Dienstbefugnisse, sondern die örtlichen Verbände und Einrichtungen werden durch den Dachverband mit Informationen, Leitlinien, arbeitsrechtlichen Grundsätzen zur Lohn- und Arbeitszeitgestaltung für die Beschäftigten, sowie durch die bundespolitische Lobbyarbeit unterstützt. Auch auf der lokalen Ebene existiert keine formal hierarchische Struktur. Zwischen den einzelnen regionalen Ebenen gibt es zwar eine gewisse Aufgabenteilung, doch bleiben Art und Umfang des Engagements vor allem den Einrichtungen und den Mitgliedern der Verbände überlassen. Die verschiedenen lokalen, regionalen und fachbezogenen Einzelverbände und Einrichtungen verfolgen verschiedene Ziele und Aktivitäten und finanzieren diese mit unterschiedlichen Ressourcen und formalen Strukturen. Die vorliegende Studie wird den Begriff *Caritas* daher als Bezeichnung für den gesamten Wohlfahrtsverband verwenden; ansonsten aber zwischen den einzelnen Mitgliedsverbänden und Einrichtungen begriffliche Unterscheidungen treffen.

Diese Kurzbeschreibung zeigt, dass eine genauere Beschreibung zur Einführung der Organisationsstruktur, Ziele und der verschiedenen Aktivitätsfelder der Caritas notwendig ist, um die nachfolgenden Beschreibungen zu verstehen. Gleichzeitig wird diese Einführung aber auch die Caritas als einen in die staatliche Sozialpolitik stark eingebundenen Verband darstellen. Die Verbandsstrukturen lassen allerdings Raum für marktliche und zivilgesellschaftliche Aktivitäten. Deshalb können die Caritas und deren Einrichtungen als Organisationen zwischen Staat, Markt und Gemeinschaft bezeichnet werden, die Züge hybrider Organisation aufweisen (vgl. u.a. Evers 1990)..

4.1 Caritas: Eine Kurzdarstellung

4.1.1 Entstehung des Verbandes

Der „Caritasverband für das katholische Deutschland“ wurde am 9. November 1897 von Lorenz Werthmann gegründet (vgl. Boeßenecker 2005: 81 ff.). Der Hofkaplan des Freiburger Erzbischofs begründete damit die Vereinigung des katholischen Vereinswesens. Seit Anfang des 19. Jahrhunderts kam es in vielen Orten zu karitativen Aktivitäten und der Gründung von kleinen katholischen Vereinen, die mit der katholischen Kirche zwar verbunden, aber dennoch nicht organisatorisch eingebunden waren. Die von einzelnen Priestern gegründeten katholischen Arbeitervereine, Laienorganisationen oder der Raphaelsverein arbeiteten meist außerhalb der katholischen Amtskirche, die die Aktivitäten duldet, aber nicht förderte. Die organisierte Sozialarbeit gehörte aus Sicht der Bischöfe nicht zum selbstverständlichen Teil kirchlichen

Handelns. Noch Anfang des 20. Jahrhunderts griffen die Bischöfe ein und untersagten dem Verband die politische Lobbyarbeit. Nachdem sich eine staatliche Sozialpolitik entwickelte und ausweitete, welche die bisherigen Aktivitäten des Verbandes gefährdete, musste sich der Verband nach dieser Intervention zunächst auf Tätigkeiten der praktischen Nächstenliebe beschränken.

Die Verbandsgründung wurde notwendig, um die Aktivitäten der verschiedenen Vereine und Laienorganisationen zu bündeln, zu koordinieren, und entsprechende organisatorische Synergieeffekte zu nutzen. Die große Auswanderungswelle nach Amerika im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts sowie der 1. Weltkrieg führten zu einer stark wachsenden Bedeutung der katholischen Wohlfahrt. Die Sozialarbeit des Verbandes erforderte eine größere staatliche Unterstützung, aber auch eine Anerkennung und Förderung durch die katholischen Bischöfe. Schon relativ früh begann daher die politische Interessenspolitik der Caritas um entsprechende staatliche Ressourcen und Unterstützung. Die Integration der Caritas in die katholische Kirche war erst 1921 abgeschlossen.

4.1.2 Selbstverständnis, Ziele und Aufgaben

Der Begriff „Caritas“ (lat. „Liebe“) wird in der katholischen Theologie für die göttliche Tugend der Liebe verwendet, um die christliche Nächstenliebe und Wohltätigkeit zu realisieren. Innerhalb der Kirche werden mit „Caritas“ daher alle organisierten sozialen Dienste bezeichnet. Alle sozialen Aktivitäten der Caritas und ihrer Mitgliedsorganisationen sind in die Amtsautorität und hierarchische Entscheidungsgewalt der katholischen Kirche vollständig eingebunden (vgl. Boeßenecker 2005: 83). Die sozialpolitischen und Wohlfahrtsziele leiten sich somit direkt aus den theologischen Argumenten ab (vgl. Deutscher Caritasverband 2003).

„Caritas ist eine der Grundfunktionen der Kirche. Das heißt, sie ist eine wesentliche Form ihres Selbstvollzugs ebenso wie die missionarische Verkündigung, die Feier der Liturgie und die gegliederte Ordnung der Gemeinschaft der Gläubigen. Caritas bestimmt als Zeichen der Liebe Gottes das Erscheinungsbild der Kirche entscheidend mit.“ (Johannes Paul II. anlässlich der Deutschen Bischofskonferenz im November 1980, zit. aus Boeßenecker 2005: 84)

Die Bedeutung und die Position der Caritas in der Kirche sind in der Satzung sowie im kanonischen Recht festgelegt. Die Caritas ist ein privater Verein im Sinne des kanonischen Rechtes, der unter der Aufsicht der Deutschen Bischofskonferenz steht und dessen Vertreter an den Sitzungen der Verbandsorgane teilnehmen können (vgl. Boeßenecker 2005: 84).

Die Ziele und Aufgaben der Caritas sind eng an den Missionsauftrag der katholischen Kirche geknüpft. Als Handlung leitende Ziele gelten (vgl. Deutscher Caritasverband 2003):

- Den Menschen in seiner Würde schützen
- Solidarisch miteinander leben in einer pluralen Welt
- Verpflichtung über Grenzen hinweg.

Als Aufgaben der Caritas werden vor allem soziale und interessenpolitische Felder definiert:

- Die Caritas sieht ihre Aufgaben darin, den Menschen bei psychischen, körperlichen, gesundheitlichen und auch spirituellen Problemen zu helfen. Dabei tritt sie vor allem auch für diejenigen Menschen ein, die von den staatlichen Sicherungssystemen kaum Hilfe erhalten. Die verbandliche Unterstützung bezieht das persönliche Umfeld bzw. die Lebenswelt der Betroffenen mit ein, fordert aber auch die Eigeninitiative und Mitwirkung ihrer Klienten. Dieser ganzheitliche Anspruch der karitativen Arbeit soll die Chancengerechtigkeit erhöhen und den Klienten zu einem selbständigen Leben verhelfen.
- Besondere Beachtung wird den Menschen zuteil, die am Rande der Gesellschaft leben. Caritas ist Sprachrohr für die Interessen von Minderheiten und von anderen aus der Gesellschaft ausgeschlossenen Personen und deren Familien.

- Soziale Einrichtungen und die Gestaltung der sozialen Infrastruktur auch durch eine permanente Öffentlichkeitsarbeit sind daher wichtige Anliegen der Caritas. Aktivitätsfelder des Verbandes sind der Gesundheits-, Sozial-, Erziehungs-, Bildungs- und Beschäftigungsbereich. Der Verband konzentriert sich dabei vor allem auf diejenigen sozialen Dienste, die Menschen unterstützen, die mit keinem oder kaum einem ausreichenden Unterstützungsanspruch auskommen müssen.
- In den sozialen Diensten sollen qualifizierte Mitarbeiter arbeiten, deren Qualifikation durch Aus-, Fort- und Weiterbildungen regelmäßig verbessert wird. Konzepte und Standards der sozialen Arbeit sollen durch eine Kooperation mit wissenschaftlichen Institutionen sowie einem kontinuierlichen Austausch zwischen Theorie und Praxis verbessert werden.

Die Caritas realisiert demnach gleichzeitig sozial- und interessenpolitische Aufgaben, indem Hilfen für Benachteiligte bereitgestellt und die Qualität der sozialen Dienste erhöht wird, aber auch, indem sie diesen Personen eine Stimme gibt und an der Entwicklung der sozialen Infrastruktur sowie den legislativen Rechtsgrundlagen mitwirkt. Der Wohlfahrtsverband ist sowohl sozialer Dienstleister als auch zivilgesellschaftlicher Interessensakteur für benachteiligte Personengruppen.

4.1.3 Organisationsstrukturen

Im karitativen Wohlfahrtsverband sind verschiedene lokale Vereine, vertikale Verbände, Fachverbände und Ordensgemeinschaften, organisiert. Insgesamt zählen zur Caritas: 67 Fachverbände und Arbeitsgemeinschaften, 276 Ordensgemeinschaften, 27 Diözesan-Caritasverbände und über 500 Orts- und Kreis-Caritasverbände (vgl. Boeßenecker 2005: 91). Der DCV besteht aus Vereinsmitgliedern und den Diözesan-Caritasverbänden. Auf Orts- und Kreisebene sind auch persönliche Mitgliedschaften möglich; meist sind hier aber auch institutionelle Mitgliedschaften verschiedener Vereine und Einrichtungen üblich. Die Willensbildung wird aus einem Mix von Diözesanverbänden, Vereinen und Fachverbänden organisiert.

In den Mitgliedsverbänden kam es in den letzten Jahren zu einigen Strukturreformen, wobei sich vor allem drei Trends herausbildeten (vgl. Boeßenecker 2005: 97 ff.):

- Vernetzung und Fusionierungen von Handlungsfeldern zwischen verschiedenen Verbänden, um Synergieeffekte zu nutzen, aber dabei die eigene rechtliche Selbständigkeit der Verbände zu wahren.
- Verlagerung des Managements für soziale Großeinrichtungen in eigenständige GmbH-Strukturen zur fachlichen und personalen Entlastung und zur Konzentration auf die eigentliche Verbands- und Gemeinschaftsarbeit.
- Auslagerung operativer Geschäftsbereiche aus mitgliedschaftlich strukturierten Fachverbänden, um den vereinsrechtlichen Mitgliederverband von den sozialen Diensten zu trennen.

4.1.4 Handlungsfelder und MitarbeiterInnen

Der karitative Wohlfahrtsverband umfasst ca. 25.000 Einrichtungen und Dienste, in denen über 480.000 hauptamtliche MitarbeiterInnen beschäftigt sind. Etwa die Hälfte der Belegschaft hat einen Teilzeitvertrag. Die Beschäftigten werden durch eine etwa gleich hohe Anzahl an Ehrenamtlichen und Freiwilligen unterstützt. Zwischen 2003 und 2005 hat die Zahl der Einrichtungen abgenommen. Die Anzahl der hauptberuflich Beschäftigten ist in diesem Zeitraum um ca. 3,5 Prozent, gerechnet in Vollzeitäquivalenten, gesunken. In den Einrichtungen werden etwa 30.000 Jugendliche ausgebildet. Weiterhin werden etwa 11.500 Zivildienstleistende und 3.000 Freiwillige im Sozialen Jahr in den Einrichtungen und Diensten der Caritas beschäftigt. Die letzte aktuelle Statistik der sozialen Einrichtungen der Caritas zeigt die hohe Bedeutung der

Kinder- und Jugendhilfe bei der Zahl der Einrichtungen. Die meisten Beschäftigten sind in der Gesundheitshilfe, der Kinder- und Jugendhilfe, und der Behindertenhilfe zu finden (vgl. Deutscher Caritasverband 2005).

Abbildung 20: Einrichtungen und Beschäftigte bei der Caritas

Fachbereich	Einrichtungen	Plätze / Betten	Beschäftigte	
			Insgesamt	Teilzeit
Gesundheitshilfe	2.657	119.638	196.012	93.709
Kinder- und Jugendhilfe	12.234	780.850	106.749	55.816
Familienhilfe	916	5.846	3.964	2.851
Altenhilfe	3.015	127.051	97.551	62.279
Behindertenhilfe	2.056	113.507	57.409	29.702
Weitere soziale Hilfen	4.111	50.115	20.487	11.186
Insgesamt	24.989	1.197.007	482.172	255.543

Quelle: Deutscher Caritasverband 2005, *Die katholischen sozialen Einrichtungen und Dienste der Caritas in der BRD, Stand 1. Januar 2005*

Die Caritas wird insgesamt als „Sozialkonzern“ (Boeßenecker 2005: 117) bezeichnet, der die sozialen Dienste in vielen Zweigstellen nach einheitlichen Leitlinien mit einem hohen Verbindlichkeitsgrad realisiert. Es ist allerdings zu bezweifeln, ob diese Verbindlichkeit bis in die letzte Einrichtung und für alle Mitgliedsverbände gilt. Für einen eher schwachen Verbindlichkeitsgrad in Hinblick auf Leitbilder - hierbei sind die arbeitsrechtlichen Vorgaben ausgenommen - sprechen die große Heterogenität des Verbandes, die Auflösung katholischer Bindungen auf der Mitarbeiterebene, die höheren ökonomisch-betriebswirtschaftlichen Anforderungen mit einer einhergehenden größeren sozialarbeiterischen Fachlichkeit, und die größere Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln angesichts des Rückgangs der kirchlichen Finanzierungen.

Für die Zukunft scheinen zwei Anforderungen gestellt zu sein:

- Eine neue Vereinbarkeit von theologisch katholischer und ökonomisch, sozialarbeiterischer Fachlichkeit: Während sich neue soziale Problemfelder und neue Anforderungen wie z.B. betriebswirtschaftliche Kompetenzen herauskristallisieren, auf die die Caritas reagieren muss, ist die kirchliche Anbindung noch immer gegeben. Die Caritas versucht, durch einen „erfolgsorientierten Pragmatismus“ (Boeßenecker 2005: 119), eine „interkulturelle Öffnung der Dienste und Einrichtungen“ (ebd.: 120), durch Ausdifferenzierungen und eine Stärkung der anwaltschaftlichen Tätigkeiten, dieses Spannungsfeld zu bewältigen.
- Neben verschiedenen Leitbilddiskussionen und Satzungsänderungen wird mit verschiedenen Steuerungs- und Organisationsveränderungen auf die aktuellen Anforderungen reagiert. Eine neue Vereinbarkeit von betriebswirtschaftlichen Erfordernissen und katholischem Missionsauftrag werden durch Ausgründungen in Sozialunternehmen, Gründung von GmbHs, innerverbandlichen Fusionierungen von Aufgabenbereichen, Anwendung neuer Managementphilosophien sowie größeren Autonomien für die Orts-Caritasverbände versucht.

4.2 Caritas: Ein intermediär tätiger Arbeitsmarktakteur

Die stärkere betriebliche Orientierung, Kooperationsbereitschaft, und der stärkere Lobbyismus, sind in dem für die Caritas neuen Tätigkeitsfeld der Arbeitsmarktförderung von Langzeitarbeitslosen erkennbar. Die berufliche Förderung reagiert dabei auch auf Anforderungen einer aktivierenden Sozialpolitik, indem die Maßnahmen nicht nur nach deren Prinzipien realisiert werden, sondern präventiv eingesetzt werden, um soziale Problemlagen und Armut zu vermeiden.

Seit den 1980-er Jahren unterhält die Caritas verschiedene Einrichtungen zur beruflichen Integration und Beschäftigungsförderung von Langzeitarbeitslosen, und seit Ende der 1990er Jahre macht der Verband auch bundespolitisch auf sich aufmerksam, indem öffentlichkeitswirksam mehrere tausend Zusatzjobs oder Niedriglohnstellen im Rahmen von Kombilohnmodellen in den sozialen Einrichtungen angekündigt werden. Wie sind diese Aktivitäten normativ mit den sozialetischen und katholischen Grundlagen der Caritas vereinbar? Außerdem wird nachfolgend die Frage beantwortet, ob die arbeitsmarktpolitischen Einrichtungen und Aktivitäten der Caritas als intermediäre Organisationsform im Sinne des in dieser Studie vertretenen Modells angesehen werden können.

4.2.1 Sozialetische Begründung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten der Caritas

Die Tätigkeiten der Caritas werden weitgehend von der katholischen Soziallehre geprägt, die den Umfang, Prioritäten und Adressaten karitativer Arbeit theologisch begründet (vgl. Anzenbacher 1997; Hilpert 1997).⁵⁶ Begründet auf dem christlichen Menschenbild, beschäftigt sich die katholische Soziallehre mit dem Zusammenleben der Menschen und den gesellschaftlichen Strukturen. Die zentralen Fragen widmen sich daher den sozialen Bedingungen und der gesellschaftlichen Ordnung. Der Mensch wird als soziales Wesen begriffen, der nur in der Gemeinschaft Ziele wie Gemeinwohl, Freiheit und Gerechtigkeit verwirklichen kann (vgl. Becker u.a. 2002).

Arbeit wird als Schlüssel zur Lösung der sozialen Frage angesehen: „Die Arbeit ist eines der Kennzeichen, die den Menschen von den anderen Geschöpfen unterscheiden, deren mit der Erhaltung des Lebens verbundene Tätigkeit man nicht als Arbeit bezeichnen kann; nur der Mensch ist zur Arbeit befähigt, nur er verrichtet sie, wobei er gleichzeitig seine irdische Existenz mit ihr ausfüllt“ (Johannes Paul II. 1981: 3). Arbeitslosigkeit wird als Übel bezeichnet; die Betroffenen benötigen besondere Hilfen und Zuwendungen (Johannes Paul II. 1981: 18).

Caritas hat diesen Auftrag im Sinne der Nächstenliebe zu verwirklichen und die Menschen dabei zu unterstützen, ihren Kulturauftrag zu erfüllen. Dieser leitet sich aus der biblischen Schöpfungserzählung (Buch Genesis 1, 27) ab, die im Buch Mose (griechisch: Genesis) die Schöpfung der Menschen „im Bilde Gottes“ als dessen Krone beschreibt. Der Mensch ist Sachwalter Gottes auf Erden; er hat sich verantwortlich um die Schöpfung - also auch um sich - zu kümmern (Buch Genesis 1, 26 - 28). Durch die Arbeit vollendet der Mensch das Schöpfungswerk Gottes (gaudium et spes, 67). Der Begriff der Arbeit wird von der Kirche dabei sehr weit ausgelegt. Unter ihn fallen Tätigkeiten wie freiwillige Arbeit, selbständige und nichtselbständige Erwerbsarbeit oder die Familienarbeit. Arbeit dient nicht nur der Sicherung des existenziellen Überlebens: „Im Schweiße deines Angesichts wirst Du dein Brot verdienen“ (Genesis 3, 19) / „Du wirst Dich nähren von Deiner Hände Arbeit. Wohl Dir, Du hast es gut.“ (Psalm 128,2). Letzteres bedeutet vor allem, dass durch Arbeit die Würde des Menschen zum Ausdruck kommt. Individuelle Identität und Persönlichkeit, Familie und Gesellschaft, werden nur durch die Arbeit der Menschen entwickelt. Arbeit ist für den Menschen eine Chance, dass er „sich selbst als Mensch verwirklicht, ja gewissermaßen ‚mehr Mensch‘ wird“ (LE 9.3; aus Anzenbacher 1998:

⁵⁶ Das Verhältnis von Caritas und katholischer Soziallehre war aber nicht immer spannungsfrei. Ausführlicher hierzu Hilpert 1997: 33 ff.

202). Sie ist daher ein Recht, aber auch eine Pflicht: „Wer nicht arbeiten will, soll auch nicht essen“ (Zweiter Brief an die Thessalonicher, Kapitel 3,10). Bei den frühen christlichen Gemeinden des Römischen Reiches wurde von den Gästen erwartet, dass sie entweder nach drei Tagen weiterziehen oder ihren Lebensunterhalt durch eigene Arbeit verdienen. Bei der Suche nach Arbeit wurden sie von der Gemeinde unterstützt (vgl. Johannes Paul II. 1981).

Caritas als Dienst der Kirche umfasst demnach auch den Bereich der Arbeit, die zur Würde des Menschen beiträgt, Grundlage für den Aufbau von Familie ist, und dadurch Gesellschaft hervorbringt (vgl. Johannes Paul II. 1981: 8 ff.). „Wenn es die Kirche als ihre Pflicht erachtet, sich zur Arbeit unter dem Gesichtspunkt ihres menschlichen Wertes und der moralischen Ordnung, zu der sie gehört, zu äußern, und auch darin eine wichtige Aufgabe im Rahmen ihres Dienstes an der gesamten Frohbotschaft sieht, so erblickt sie gleichzeitig eine besondere Verpflichtung in der Herausbildung einer *Spiritualität der Arbeit*, deren Sinn es ist, allen Menschen zu helfen, durch die Arbeit Gott, dem Schöpfer und Erlöser, näherzukommen,...“ (Johannes Paul II. 1981: 24). Die kirchlichen Dienste sehen ihre Unterstützung im Bereich der Arbeit somit humanistisch wie auch spirituell und christlich begründet.

Das karitative Wirken wird zudem als umfassende und vorsorgende soziale Hilfe bezeichnet: „Die christliche Hilfe soll die Nöte der Menschen von sich aus aufspüren und zwar nicht bloß die ‚klassischen‘ materiellen Nöte, also Hunger, Durst, fehlende Kleidung und Wohnung, Krankheit und Arbeitslosigkeit, sondern auch die mehr geistigen wie etwa fehlende Ausbildung, sowie die politischen, wie etwa Haft und Verbannung“ (Hilpert 1997: 23). Die Dienste sind demnach ganzheitlich, da diese die direkten Notlagen, wie z.B. fehlende Beschäftigung, aber auch deren Ursachen, wie z.B. fehlende Qualifikationen, bekämpfen. „Eine subsidiär-zielführende Sozialpolitik sollte bestrebt sein, individuelle Notlagen nicht nur zu kompensieren, sondern jene sozialen Probleme und Missstände zu beheben, welche diese Notlagen hervorrufen und die Chance der Selbsthilfe blockieren.“ (Anzenbacher 1998: 216). Langzeitarbeitslosigkeit schränkt die individuelle Fähigkeit zur Selbsthilfe und Partizipation ein, grenzt die Personen sozial aus und bewirkt in der Folge Verarmung (vgl. ebd.). Daher ist es auch Aufgabe der kirchlichen Dienste, BürgerInnen Gelegenheit zu ausreichender Arbeit zu geben, die entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit entlohnt wird und das soziale Existenzminimum gewährleistet (gaudium et spes 67).

Caritas ist dabei immer Hilfe zur Selbsthilfe: „Die Hilfeleistung sollte so geordnet sein, dass sich die Empfänger allmählich von äußerer Abhängigkeit befreien, auf Dauer selbst helfen können“ (gaudium et spes 67). Subsidiarität ist eines der Prinzipien der katholischen Soziallehre: „Wie dasjenige, das der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen... und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen...“ (Anzenbacher 1998: 210). Die beste Gemeinschaftshilfe ist somit die Selbsthilfe, und Fremdhilfe wird nur gewährt, wenn Selbsthilfe nicht möglich ist (vgl. ebd.: 216).

4.2.2 Entstehung und Organisation des arbeitsmarktpolitischen Engagements

Organisationen des Dritten Sektors und besonders Wohlfahrtsverbände begannen etwa in den 1980er Jahren, sich für Langzeitarbeitslose arbeitsmarktpolitisch zu engagieren. Wohlfahrtsverbände versuchen, durch eine Minderung der sozialen, gesundheitlichen und psychologischen Folgen die Reintegration Langzeitarbeitsloser zu unterstützen. Diese sozialpolitischen Hilfen sind aber nur ein Baustein zur Reintegration Langzeitarbeitsloser. Es ist bekannt, dass ein Bestandteil einer erfolgreichen Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit die Vernetzung von sozial-, arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen ist (vgl. Wittig-Koppe/Trube 2000). Wohlfahrtsverbände können durch eine Kombination dieser verschiedenen Maßnahmen eine stufenweise Heranführung der Langzeitarbeitslosen an den ersten Arbeitsmarkt gewährleisten (vgl. Schmid u.a. 1994). Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind aber nur ein

Bestandteil dieser Bemühungen. Vermittlungen auf Arbeitsplätze in den eigenen sozialen Einrichtungen, sowie die Wahrnehmung der Advokatenrolle durch interessenpolitische Tätigkeiten, gehören ebenso zu diesem Tätigkeitsfeld.

Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Caritas entwickelten sich parallel zur Entstehung der Arbeitslosigkeit in Deutschland. In den 1970er starteten die ersten Bemühungen um jugendliche Arbeitslose. Seit den 1980er Jahren unterhält die Caritas verschiedene Einrichtungen zur beruflichen Integration und Beschäftigungsförderung von Langzeitarbeitslosen (vgl. Roßmanith 1997), und seit Ende der 1990er Jahre macht sie auch bundespolitisch auf sich aufmerksam, wie bei der Ankündigung, mehrere tausend Zusatzjobs zu schaffen, oder verstärkt Langzeitarbeitslose auf Niedriglohnstellen im Rahmen von Kombilohnmodellen in den eigenen sozialen Einrichtungen einzustellen (vgl. hierzu auch Wiemeyer 2005). Im Vergleich zu den frühen Aktivitäten zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit entwickelten sich die Aktivitäten zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit eher verhalten. Dass sich die Caritas über kurz oder lang auch dieser Problemgruppe und ihren arbeitsmarktpolitischen Hemmnissen widmete, liegt vor allem an den vielen lokalen sozialen Trägern und Diensten, an die sich die Betroffenen wendeten. „Aber auch hier kann man sagen, auch wenn es zeitverzögert war, dass die Aktivitäten im Bereich der Arbeitsförderung, dass die parallel zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit und insbesondere zur zielgruppenbezogenen Arbeitslosigkeit funktioniert hat. Das hat natürlich auch damit etwas zu tun, dass das Netz sozialer Dienste, das die Caritas unterhält, im Prinzip wie ein interner Marktindikator oder so was wie ein interner Seismograph funktioniert hat. Also über die Lebenswelten hineinragenden Betreuungs- und Beratungsangeboten praktisch in allen Problembereichen und in allen Lebenslagen wurden die Dienste sehr früh aufmerksam gemacht in bezug auf den Kontext zur Arbeitslosigkeit, zur projektbezogenen Arbeitsplätzen und zu Qualifizierungsangeboten. Darüber hat sich dann eben haben sich dann arbeitsmarktpolitische Projekte auch entwickelt.“ (Interview Deutscher Caritasverband) Die lokalen Vereine und Verbände der Caritas wurden vielfach erst über die Beratungs- und Betreuungseinrichtungen wie z.B. die Wohnungslosenhilfen, Jugendberatungseinrichtungen oder Drogenberatungen auf die Langzeitarbeitslosigkeit aufmerksam, und entwickelten auch zunächst innerhalb dieser Hilfesysteme erste Maßnahmen und Aktivitäten. Obwohl sich in vielen Orts-Caritasverbänden arbeitsmarktpolitische Abteilungen und Betriebe bildeten, werden in der Statistik Beschäftigungsbetriebe, Beratungsstellen für Arbeitslose oder Qualifikationseinrichtungen für Ungelernte noch immer unter der Rubrik „weitere soziale Hilfen“ angeführt.

Eine verstärkte Anstrengung, Armut durch beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu verringern, und damit präventiv gegen soziale Ausgrenzung zu wirken, bestätigten die Caritas-Armutsuntersuchung von 1993 (vgl. Hauser/Hübinger 1993) sowie eine gemeinsame Studie von Caritas und Diakonie („Menschen im Schatten“) zu den Lebenslagen in den neuen Bundesländern (vgl. Hübinger/Neumann 1998). Die Caritas-Armutsuntersuchung befragte 4.072 Hilfesuchende und 3.151 MitarbeiterInnen nach einem repräsentativen Stichprobeverfahren vom Mai 1989 bis Februar 1993, um Ursachen und Erscheinungsformen von Armut zu bestimmen. Zur Gruppe der „neuen Armutsbevölkerung“ wurden junge, alleinstehende Arbeitslose, Familien mit mehreren Kindern, deren Hauptverdiener arbeitslos wurde, Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende und Ausländer gezählt (vgl. Hauser/Hübinger 1993: 20). 77,4% der sozialhilfebeziehenden Klientinnen waren Langzeitarbeitslose. Damit war der Großteil der Caritas-KlientInnen von Arbeitslosigkeit betroffen (vgl. ebd.: 337). Die arbeitslosen Hilfesuchenden wandten sich mit den bekannten Problemen an die Caritas: Verschuldung, schlechte Wohnungsversorgung, Rechtsanliegen und kein ausreichender finanzieller Unterhalt für sie und deren Familienangehörige. „Insgesamt gesehen betreut die Caritas weit überproportional Arbeitslose, die arm sind, und die Problemkumulationen aufweisen. Für viele arbeitslose KlientInnen wird eine individuelle Anwaltsfunktion wahrgenommen. Die Caritas trägt damit auch indirekt zur Reintegration in den Arbeitsmarkt bei, jedoch stehen die direkten Hilfen bei der Arbeitssuche nicht im Vordergrund. Wenn auch viele immaterielle Probleme der arbeitslosen Caritas-KlientInnen sichtbar geworden sind, so ragen finanzielle Probleme - erkennbar an den hohen

Armutsquoten - doch heraus und dürften häufig auch Auslöser für weitere Probleme sein. Die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit in dem der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssystem erweist sich bei einer Mehrheit der arbeitslosen Caritas-KlientInnen als unzureichend.“ (Hauser/Hübinger 1993: 339 f.). Die Studie hat damit nicht nur den direkten Zusammenhang zwischen Armut und Arbeitslosigkeit, sondern auch die besondere Verantwortung der Caritas aufgezeigt, Armut durch die berufliche Integration ihrer erwerbsfähigen Klientel zu verringern.

Neben einer Ausweitung der Arbeitsmarktpolitik für erwerbsfähige Langzeitarbeitslose im staatlichen System wurde deshalb der Caritas der Ausbau ihrer arbeitsmarktpolitischen Bemühungen empfohlen. „Die in der Armutsuntersuchung verstärkt aufgetretenen Alleinerziehenden, Langzeitarbeitslosen, Verdeckt-Armen und obdach- und wohnungslose Menschen brauchen in vielen Fällen gezieltere, auf ihre speziellen Problemlagen hin ausgerichtete Beratung und Begleitung.“ (Hauser/Hübinger 1993: 41). Im Einzelnen wurde vorgeschlagen (vgl. ebd. 41 ff.):

- Die Beratungs- und Betreuungsarbeit für arme Menschen in allen Diensten zu verbessern;
- Die Leistungen zur Information der Klientel weiter auszubauen;
- Pilotprojekte auf dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Forschung und den Ansätzen der sozialen Arbeit zu entwickeln;
- Die individuelle Anwaltschaft zu verstärken;
- Die politische Anwaltsfunktion auf allen Ebenen und auch für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik wahrzunehmen sowie
- Die christlichen Werte in Kirche und Gesellschaft engagierter zu vertreten.

Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten umfassten aber nicht nur Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekte, sowie die politische Interessensvertretung Arbeitsloser. Mitte März 1998 meldete die Katholische Nachrichtenagentur (KNA), dass es zu einem massiven Stellenabbau bei der Caritas kommen könnte. Bundesweit rechnete man mit einem Verlust von ca. 200.000 Arbeitsplätzen. Obwohl die Arbeitsrechtliche Kommission zwar die größten Befürchtungen widerlegen konnte, sah man sich doch aufgrund der neuen sozialpolitischen Rahmenbedingungen mit einem größeren strukturellen Umbruch konfrontiert. Dies führte dazu, dass man sich auch über den Erhalt der bestehenden Arbeitsplätze, die Schaffung neuer Beschäftigungsfelder sowie die Ausweitung dieser beschäftigungspolitischen Ansätze für die Integration von Arbeitslosen, Gedanken machte.

Die arbeitsmarktpolitischen Initiativen, die zunächst lokal in einzelnen Orts-Caritasverbänden begannen, wurden dann von der Zentrale des Deutschen Caritasverbandes aufgegriffen. Im Rahmen eines mehrjährigen Projektes wurde eine schriftliche Befragung aller Orts- und Diözesanverbände zu den Zielen und Anforderungen einer verbandlichen Arbeitsmarktpolitik gestartet. Die Universität Frankfurt am Main wurde mit einer Praxisstudie beauftragt, die weitere Möglichkeiten zur Ausweitung der Beschäftigung und Integration von Langzeitarbeitslosen suchen sollte (vgl. Schmid/Schulz 2000). In der letzten Phase dieses Projektes wurde im Rahmen einer Arbeitsgruppe ein Strategiepapier zur weiteren Ausgestaltung der verbandlichen Arbeitsmarktpolitik erstellt, das im Juni 2002 vom Zentralvorstand des Deutschen Caritasverbandes zur Kenntnis genommen wurde (vgl. Deutscher Caritasverband 2002). Dieses Positionspapier beinhaltet drei Aktivitätsfelder:

- die Ausweitung der Integration Arbeitsloser durch beschäftigungspolitische Aktivitäten und Schaffung neuer Beschäftigungsfelder,
- die stärkere Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Ansätze auf die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen sowie
- der Ausbau einer größeren zivilgesellschaftlichen und interessenpolitischen Kompetenz für die Erwerbslosen.

Gleichzeitig mit der Ausarbeitung des Strategiepapiers wurden durch die Gründung der Katholischen Bundesarbeitsgemeinschaft Integration durch Arbeit (IDA) im Januar 2001 die verschiedenen lokalen Initiativen und karitativen Anstrengungen auf Dachverbandsebene bundesweit vernetzt. Der Fachverband trug im Wesentlichen die Aktivitäten der Caritas im Rahmen des Schwerpunktes "Arbeitslos 2005: Chancen statt Vorurteile".

5 Caritas als Arbeitgeber

Ziel aller arbeitsmarktpolitischen Bemühungen für Langzeitarbeitslose sollte deren Integration in den ersten Arbeitsmarkt sein. Abweichungen von diesem Ziel sind nur für erwerbsfähige Personen sinnvoll, die entweder durch Verpflichtungen in ihren Familien oder durch Angehörige - in Hinblick auf Kinderbetreuung oder Pflege - anderweitig beschäftigt sind, oder angesichts massiver individueller Probleme nicht auf einen regulären Arbeitsplatz vermittelbar sind. Für diese Personengruppe könnten die Ansätze, die derzeit in Hinblick auf einen „dritten Arbeitsmarkt“ diskutiert werden und eine dauerhafte subventionierte Beschäftigung vorsehen, hilfreich sein. Allerdings ist auch eine längerfristige Beschäftigung von Personen auf diesen subventionierten Arbeitsplätzen denkbar, die angesichts einer konjunkturell schwierigen Phase auf dem Arbeitsmarkt keine Erwerbstätigkeit finden. Arbeitsmarktpolitik in dem hier verstandenen Sinne, stellt demnach für Langzeitarbeitslose verschiedene Optionen einer Beschäftigung bereit.

Eine Option, die in diesem Kapitel näher untersucht werden soll, ist die Möglichkeit der Integration von Langzeitarbeitslosen durch die Vermittlung dieser Personengruppe auf dauerhafte, nicht subventionierte Arbeitsplätze in den sozialen Einrichtungen der Caritas. Im Unterschied zu den zahlreichen Instrumenten aktiver Arbeitsförderung auf dem zweiten Arbeitsmarkt (wie z.B. Arbeitsbeschäftigungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen oder den gemeinnützigen Arbeitsgelegenheiten) wird im folgenden Kapitel das Potenzial der Caritas als Arbeitgeber für langzeitarbeitslose Personen in den sozialen Einrichtungen auf dem ersten Arbeitsmarkt analysiert.

Soziale Dienstleistungen standen schon häufig in Hinblick auf Integrationschancen für gering qualifizierte und andere schwer vermittelbare Personengruppen im Mittelpunkt der Diskussionen (vgl. Schmid/Schulz 2000; Czommer/Weinkopf 2005; Weinkopf 2006). Hintergrund ist dabei die Annahme, dass in diesen Wirtschaftszeigen noch ausreichend, gering produktive Arbeitsplätze für gering Qualifizierte zur Verfügung stehen. In Hinblick auf die Diskussion um die Ausweitung des Niedriglohnssektors rücken die sozialen Dienstleistungen mit ihren Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Langzeitarbeitslose wieder ins Zentrum der Diskussion. Besondere Potenziale für die Integration dieser Personengruppen in soziale Dienstleistungen können insbesondere für die Caritas gesehen werden. Hierfür sprechen einige Gründe, wie z.B.

- ihre geographisch weite Verteilung von Orts-Caritasverbänden und sozialen Einrichtungen, die auch in strukturell geringer entwickelten Regionen liegen;
- ihr weitreichendes Angebot an sozialen Einrichtungen mit verschiedenen Beschäftigungsformen und Tätigkeiten;
- ihre Optionen der Verknüpfung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (1-Euro-Jobs, Trainingsmaßnahmen, Praktika etc.) und regulärer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt innerhalb der sozialen Einrichtungen, die eine potenzielle Übernahme der geförderten Personen auf einen regulären Arbeitsplatz ermöglicht sowie
- ihre katholischen Normen und ihr sozialetisches Engagement zur Förderung von Benachteiligten, die sich auch in den eigenen sozialen Einrichtungen wiederfindet.

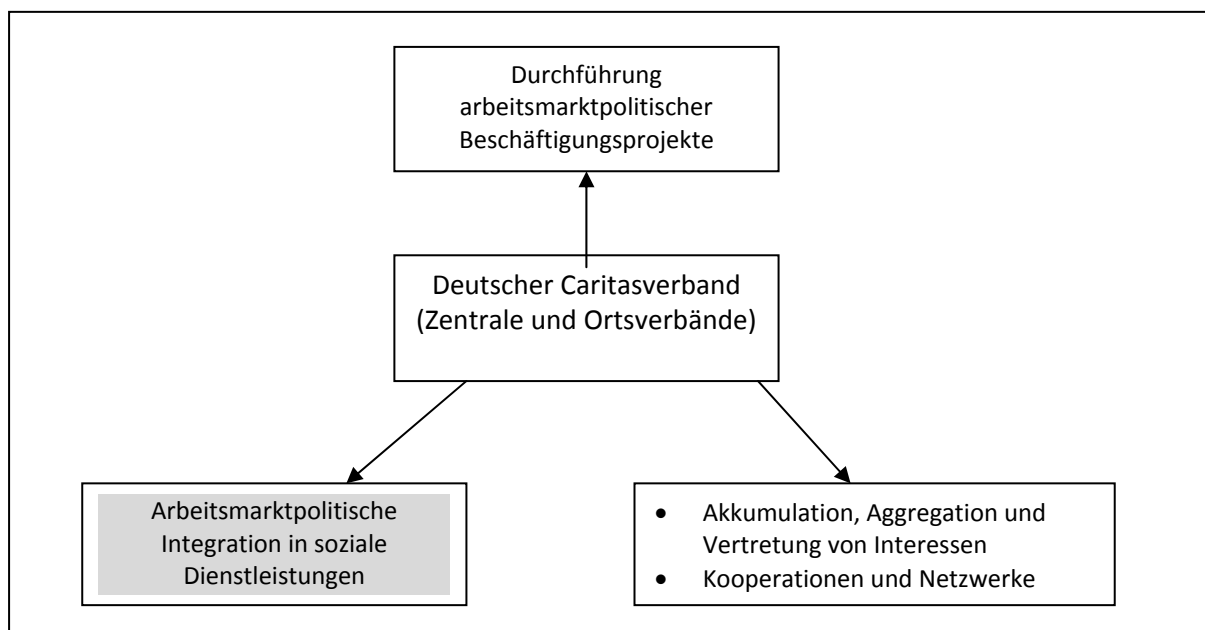
Das folgende Kapitel widmet sich daher der Frage, inwieweit es der Caritas gelingt, Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose in den eigenen sozialen Einrichtungen bereitzustellen. Hierfür werden die verbandlichen Positionen, die Beschäftigtenstatistiken und Erfahrungen aus beispielhaft ausgesuchten sozialen Einrichtungen genutzt. Als quantitative Indikatoren für die Integrationschancen für Langzeitarbeitslose in die sozialen Dienstleistungen der Caritas werden die Anzahl der Arbeitsplätze in den sozialen Diensten insgesamt, für gering qualifizierte Personen, und für ältere Personen, verwendet. Eine detaillierte sekundärstatistische Analyse, die diese Daten zwischen verschiedenen sozialpolitischen Trägertypen und der Caritas vergleicht, wäre

zwar hier sinnvoll. Beispiele für vergleichbare Untersuchungen finden sich in Betzelt (2001), Betzelt und Bauer (2000), Schmid und Schulz (2000) sowie Czommer und Weinkopf 2005. Eine Aktualisierung dieser Ergebnisse lassen aber verschiedene Gründe nicht zu:

- die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit differenziert seit 1998 nicht mehr nach sozialpolitischen Trägertypen, wie z.B. erwerbswirtschaftliche, staatliche und freigemeinnütziger Organisationen im Bereich der sozialen Dienstleistungen;
- die Einrichtungsstatistik des Deutschen Caritasverbandes ist mit der Wirtschaftszweigsystematik der Bundesagentur für Arbeit nicht kompatibel. Außerdem zeigte ein Vergleich der Zuordnungen einzelner Betriebs- und Einrichtungstypen, dass sich die Systematisierungen gelegentlich verändern und dadurch vergleichende Analysen erschweren. Die Statistik weist keine durchgehende Differenzierung nach Alter und Qualifikation der Beschäftigten auf. Schließlich finden die statistischen Erhebungen nur zweijährlich statt.

Aktuelle bundesweite Erhebungen und Analysen zur Entwicklung der sozialen Dienstleistungen und der Struktur der Beschäftigung in diesem Wirtschaftszweig scheinen gerade vor dem Hintergrund der Diskussionen um Niedriglohnsektor und Mindestlohn dringend geboten.

Abbildung 21: Caritas als Arbeitgeber



Quelle: eigene Darstellung

Nichtsdestotrotz werden im sekundärstatistischen Teil dieses Kapitels einige Erfahrungen bisheriger Analysen besprochen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen können aber nur als Indizien für die Frage gelten, inwieweit die Caritas Arbeitsplätze für von Langzeitarbeitslosigkeit häufig betroffenen Personengruppen bereitstellen kann. Die Daten wurden in einer eher außergewöhnlichen Situation erhoben, die durch die deutsche Wiedervereinigung und den Aufbau der sozialpolitischen Infrastruktur in Ostdeutschland sowie sozialpolitische Reformen und die Einführung neoliberaler Marktprinzipien in der Steuerung der Versorgung mit sozialen Dienstleistungen geprägt war.

5.1 Verbandspolitische Positionen

Der Deutsche Caritasverband beschäftigte sich in seinen Leitlinien und Positionen schon mehrmals mit der Frage, wie der eigene interne Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose genutzt werden könnte. Zwei dieser Positionen werden an dieser Stelle näher betrachtet - die Position „Menschen ohne Arbeit - Herausforderung für die Caritas der Kirche“ von 1995 sowie dem Strategiepapier „Arbeitsmarktpolitik für Benachteiligte. Für eine aktivierende und zielgruppenspezifische Arbeitsmarktpolitik“ von 2002.

Im folgenden Teil wird untersucht, welche Ansätze in diesen verbandspolitischen Positionen zur Beschäftigung von Benachteiligten vorhanden sind, und wie sie sich entwickelt haben. Dazu werden die zwei letzten verbandspolitischen Positionen aus den Jahren 1995 und 2002 herangezogen und miteinander verglichen. In beiden Positionen findet sich jeweils ein Abschnitt, der sich näher mit der beschäftigungspolitischen Bedeutung der Caritas als Arbeitgeber in den sozialen Dienstleistungen beschäftigt. Die beiden Positionen zur Politik der Caritas als Arbeitgeber werden anhand ihrer Ziele, Grundsätze, Zielgruppen, Maßnahmen und Vorschläge zur Finanzierung der Maßnahmen diskutiert.

Der Vergleich der beiden Positionen beschäftigt sich mit den jeweiligen Kapitel zum Thema „Caritas als Arbeitgeber“ und untersucht vor allem die Ziele und Aktivitäten zur Integration von Langzeitarbeitslosen in die sozialen Einrichtungen der Caritas. Beide verbandspolitische Positionen sehen in der Ausweitung der Beschäftigung eine Möglichkeit, benachteiligten Menschen eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt innerhalb der Caritas zu bieten. Hierzu wird die Schaffung von Arbeitsplätzen für diese Zielgruppe ausdrücklich in beiden Positionen betont, wie auch die Nutzung von Umverteilungspotenzialen. Während 1995 allerdings die Schaffung neuer Beschäftigungsfelder erwähnt wird, spricht die Position 2002 auch von der Sicherung bestehender Arbeitsplätze und weist damit auf Engpässe bei der Finanzierung sozialer Dienstleistungen hin: „Zwar lassen der Rückgang oder völlige Wegfall von Zivildienstplätzen, die immer weniger an den tatsächlichen Personalkosten orientierte Finanzierung, Deckung von Zuschüssen und Entgelten u.a., den Anpassungsdruck steigen, der sich auch auf die Beschäftigungsbedingungen in den Einrichtungen und Diensten der caritativen Träger auswirkt. Menschen ohne Arbeit haben nicht nur einen Anspruch auf die Hilfe der Caritas, sie muss ihnen auch eine Chance zur Beschäftigung geben.“ (Deutscher Caritasverband 2002: 26 f.)

Bei der Förderung der Beschäftigung benachteiligter Personengruppen weisen beide Papiere auf grundlegende Standards hin oder sprechen sie implizit an. 1995 stand vor allem die gerechte Entlohnung und die Sozialversicherungspflicht sowie die Sicherung von fachlichen Standards im Mittelpunkt und war Grundlage der Empfehlungen. 2002 wird zwar die Solidarität zwischen den Beschäftigtengruppen und die Qualität der Arbeitsplätze erwähnt sowie betont, dass es zu keinen pauschalen Lohnabsenkungen bei gering Qualifizierten kommen darf. Es wird aber vor allem die leistungsorientierte Vergütung betont, die Differenzierungen zwischen den Beschäftigten ermöglicht. Neu ist die Forderung nach verbandlichen Investitionen zum Ausbau der Beschäftigung.

Zur Erlangung dieser Ziele werden beschäftigungspolitische Maßnahmen genannt, wie Arbeitszeitpolitik, Lohnpolitik und Qualifizierungspolitik. An der hohen Bedeutung der Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen hat sich seit 1995 nichts geändert. Im Jahre 2002 ergänzt die Caritas den arbeitszeitpolitischen Aspekt um Möglichkeiten der Flexibilisierung und schlägt Wochen-, Schicht- u.ä. Arbeitszeitmodelle vor: „Teilzeitbeschäftigung, der Abbau von Überstunden, die Einführung intelligenter Systeme von Schichtarbeit, Wochenendarbeit und Gleitzeit, sollen neben den betrieblichen Anforderungen auch die individuellen Bedürfnisse der Beschäftigten berücksichtigen und müssen dabei auf ihre beschäftigungsfördernden und -hindernden Faktoren untersucht werden.“ (Deutscher Caritasverband 2002: 26)

Bedeutung hat in beiden Positionen die Qualifizierung. Während diese im Jahr 1995 besonders auf die Förderung einfacherer Ausbildungsgänge in sozialen Dienstleistungen gelegt wurde, steht 2002 „Lebenslanges Lernen“ und die stetige Qualifizierung aller Beschäftigten im Mittelpunkt. Somit wird mit der Position 2002 nicht nur die Beschäftigung benachteiligter Personengruppen, wie z.B. gering Qualifizierter, erzielt, sondern auch die Reduzierung ihrer Benachteiligungen. Außerdem setzt die Caritas damit auf ein Leitbild als Anbieter qualifizierter Dienstleistungen und grenzt sich damit von Anbietern ab, die einen höheren Anteil gering qualifizierter Arbeitsplätze bereitstellen. Demgegenüber wird bei der Caritas die Beschäftigung und Qualifizierung der MitarbeiterInnen, insbesondere derer, die zur Personengruppe der Benachteiligten zählen, als Leitziel formuliert: „Menschen ohne Arbeit haben nicht nur einen Anspruch auf die Hilfe der Caritas, sie muss ihnen auch eine Chance zur Beschäftigung geben. Dies erfordert die Bereitschaft, in die Qualifikation benachteiligter Menschen zu investieren. Wenn dafür viele Träger Dienste und Einrichtungen geschaffen haben, so sind sie auf die Solidarität aller übrigen angewiesen. Die vorrangige Vergabe von Aufträgen an Beschäftigungsbetriebe aus dem Bereich der verbandlichen Caritas muss selbstverständlich sein.“ (Deutscher Caritasverband 2002: 26 f.)

Die Lohnpolitik wird ebenfalls in beiden Positionen angesprochen. Allerdings wurde 1995 noch die gerechte Bezahlung und vor allem öffentliche Subventionierung, sowie die ehrenamtliche Arbeit, deutlicher herausgestellt. Die jüngste Position greift Instrumente auf, die bei anderen Wirtschaftsakteuren und Verbänden schon Anwendung finden, bislang aber innerhalb der Caritas nur toleriert wurden, wie z.B. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, die Schwächung der Position der Richtlinien für Arbeitsverträge in den Einrichtungen des Deutschen Caritasverbandes (AVR) durch eine Spaltung des internen Arbeitsmarktes, Lohndifferenzierungen und Tariföffnungsklauseln: „Die Finanzierung der Dienste und Einrichtungen orientiert sich zunehmend an anderen Variablen als an den Personalkosten nach dem gültigen Tarif. Damit wird ein starres Lohn- und Gehaltssystem schließlich zur Gefahr für den Erhalt der Arbeitsplätze. Diese Situation verlangt nach neuen Wegen. Tariföffnungsklauseln, Kombilohnmodelle und eine der Finanzierungssituation angepasste Lohnsteigerung können ergänzende Maßnahmen sein.“ (Deutscher Caritasverband 2002: 27)

Damit geht die Caritas einen ihr neuen Weg, definiert aber gleichzeitig mit diesen Instrumenten das Leitbild einer „gerechten Bezahlung“ um und weicht es auf. Benachteiligte können zwar durch diese lohnpolitischen Instrumente in größerem Umfang Beschäftigung bei der Caritas finden, da die Einrichtungen diese Arbeitsplätze besser finanziell tragen können. Es ist allerdings eine Segmentierung des internen Arbeitsmarktes und Auswirkungen auf die Qualität der Arbeit zu befürchten.

Eine weitere Möglichkeit zur Beschäftigungssteigerung wird 2002 in der Beteiligung an Programmen wie dem Kombilohnmodell gesehen. 1995 wurde noch stärkeres Gewicht auf selbstfinanzierte Modellprojekte, teilweise unter Nutzung arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsprogramme und Subventionen, gelegt. Ob das bestehende Mainzer Kombilohnmodell, dem nur geringe Erfolgsaussichten bescheinigt werden, bei der Caritas greift, ist fraglich.

Zentrale Neuerungen im jüngsten Positionspapier der Caritas sind außerdem der Vorschlag, Outsourcing-Ansätze zu nutzen, sowie Begleitsysteme für Führungs- und Fachkräfte einzuführen, die die Integration von Benachteiligten unterstützen. Die Ausgestaltung dieser Begleitsysteme wird offen gelassen. 1995 lag der Schwerpunkt noch auf der Erhöhung der Zahl qualifizierter Arbeitsplätze zum Beschäftigungsausbau und war damit weniger arbeitsmarktpolitisch orientiert. Mit der leitbildpolitischen Unterstützung von Outsourcing werden allerdings eine Spaltung des internen Arbeitsmarktes sowie die Aufweichung gleichberechtigter arbeitsvertraglicher Sicherungen forciert: „Maßnahmen, die im Bereich der gewerblichen Wirtschaft, aber auch bei anderen freigemeinnützigen Trägern nicht mehr üblich sind, können nur unter engen Voraussetzungen oder gar nicht Anwendung finden, wenn die caritativen Träger nicht mit den Zielen der verbandlichen Caritas in Konflikt geraten wollen. Dazu gehören die Umwandlung von

regulären in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, Outsourcing und die Spaltung des internen Arbeitsmarktes in solche Beschäftigungsverhältnisse, die den kirchlichen Normen unterworfen sind, und solche, die nach den Regeln des staatlichen Arbeitsrechts funktionieren.“ (Deutscher Caritasverband 2002: 26)

In beiden Positionen werden nur zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten zum Ausbau der Beschäftigung erwähnt, die über die üblichen öffentlichen Finanzierungsquellen hinausgehen. Interessant ist hier eine Schwerpunktverlagerung in der aktuellen Position. Während 1995 noch Wert auf zusätzliches privates Engagement gelegt wurde, reagiert man 2002 auf die neuen Vergaberichtlinien staatlicher Nachfrager sozialer Dienstleistungen: „Dabei darf die verbandliche Caritas nicht darauf verzichten, bei den Leistungsträgern auf leistungsgerechte Vergütungen zu bestehen.“ (Deutscher Caritasverband 2002: 27)

Außerdem werden zur Unterstützung der Beschäftigung Arbeitsloser private Sponsoren und professionelles Fundraising empfohlen: „Die Sicherung der bestehenden Arbeitsplätze in den Diensten und Einrichtungen der verbandlichen Caritas und die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung für Menschen ohne Arbeit gelingt nicht ohne die Bereitschaft von Investitionen in eine aktive Beschäftigungspolitik bei den Trägern. Dazu gehören die aktive Nutzung arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die Beteiligung an Programmen und Modellen zur Förderung von einfachen Arbeitsplätzen für benachteiligte Personengruppen, Fundraising und die Entwicklung von Sponsoringmodellen als Ergänzung bisheriger Finanzierungsformen und die Bereitschaft der Träger, die Beschäftigten über die Mitarbeitervertretungen mitverantwortlich zu beteiligen.“ (Deutscher Caritasverband 2002: 27)

Insgesamt können in den verbandspolitischen Positionen der Caritas Ansätze gesehen werden, über den Ausbau an Beschäftigungskapazitäten Arbeitsplätze für Benachteiligte (u.a. Langzeitarbeitslose) zu schaffen. Dieses Ziel ist in dem jüngsten Leitbild deutlicher angesprochen als noch 1995. Die Beschäftigung benachteiligter Personengruppen scheint aber auch beim Deutschen Caritasverband zu Lasten der Qualität der Arbeitsplätze zu gehen. Außerdem wird die Gefahr einer Segmentierung des eigenen, internen Arbeitsmarktes eingegangen, indem die Nutzung unterschiedlicher Lohnsysteme vorgeschlagen wird. Insgesamt zeigt sich, dass der Deutsche Caritasverband bemüht ist, mehr benachteiligten Personengruppen durch Maßnahmen der Beschäftigungsförderung, u.a. der Schaffung neuer Arbeitsplätze im sozialen Dienstleistungssektor, Arbeitsplätze innerhalb des Verbandes zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen dieser Anstrengungen nimmt man aber die Gefahr der Prekärisierung des internen Arbeitsmarktes in Kauf.

Die Aussagen beider verbandspolitischer Positionen sind anhand der diskutierten Kriterien in der folgenden Abbildung zum besseren Vergleich nochmals abgebildet:

Abbildung 22: Verbandliche Positionen zur Caritas als Arbeitgeber 1985 und 2002

Vergleichskriterien	1995	2002
Ziele	Neue Beschäftigungsfelder; Umverteilung von Arbeit; Schaffung von Arbeitsplätzen mit geringem Anspruchsniveau und einfachen Qualifikationen	Schaffung von mehr Beschäftigung; Umverteilung von Arbeit; Arbeitsplätze für benachteiligte Menschen; Sicherung bestehender Arbeitsplätze
Zielgruppe	Benachteiligte	Benachteiligte
Standards	Gerechte Entlohnung; Sozialversicherungspflicht; Gleichbehandlung von Männern und Frauen; Sicherung fachlicher Standards	Solidarität; Qualität der Arbeitsplätze; Keine pauschalen Lohnabsenkungen bei gering Qualifizierten; Leistungsgerechte Vergütung; Bereitschaft zu Investitionen
Arbeitszeitpolitik	Arbeitszeitflexibilisierung und -teilung	Arbeitszeitflexibilisierung und -teilung
Qualifikation	Förderung einfacherer Ausbildungsgänge	„Lebenslanges Lernen“ und Qualifizierung
Lohnpolitik	gering bezahlte, öffentlich verpflichtete und ehrenamtliche Arbeit, Einbindung von Zivildienstleistenden	Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse; Spaltung des internen Arbeitsmarktes in Beschäftigung mit kirchlichen Normen und nach Regeln des staatlichen Arbeitsrechts; Lohndifferenzierungen, Tariföffnungsklauseln,
Öffentliche Programme	Eigene Modellprojekte	Beteiligung an Programmen zur Beschäftigung Benachteiligter; Kombilohnmodelle
Sonstige Maßnahmen	Erhöhung der Zahl qualifizierter Arbeitsplätze	Outsourcing; Begleitsysteme für MitarbeiterInnen zur Integration Arbeitsloser
Aspekte der Finanzierung	Selbstbeteiligung der BürgerInnen an Kosten auch in Form von Solidardiensten	Leistungsgerechte Vergütung; Fundraising, Sponsoring

Quelle: Deutscher Caritasverband 1995 und 2002

5.2 Die Bedeutung der sozialen Dienstleistungen für die Integration Langzeitarbeitsloser in die karitativen Einrichtungen

5.2.1 Nonprofit-Organisationen in den sozialen Dienstleistungen

Die Bedeutung der Caritas für die Beschäftigung am Arbeitsmarkt benachteiligter Personengruppen bzw. Langzeitarbeitsloser kann nicht unabhängig von der Entwicklung und Struktur der Beschäftigung im gesamten sozialen Dienstleistungssektor und speziell in gemeinnützigen Organisationen gesehen werden. Daher wird zunächst die Beschäftigung in Einrichtungen des sog. Nonprofit-Sektors betrachtet.

5.2.1.1 Beschäftigungsentwicklung

Die bislang größte Studie, die die Beschäftigung zwischen marktlichen, öffentlichen und Nonprofit-Organisationen verglichen hat, ist das „Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project“ (JHCP). Das Projekt untersuchte u.a. Beschäftigung in den Bereichen Kultur und Freizeit, Bildung und Forschung, Gesundheitswesen sowie in den sozialen Diensten. Weiterhin widmete sich die Studie der wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Bedeutung von Nonprofit-Organisationen in den neunziger Jahren. Eine vergleichbare aktuellere Studie gibt es derzeit nicht. Die Ergebnisse zeigen eine herausragende Bedeutung von Nonprofit-Organisationen im Gesundheitswesen und den sozialen Diensten. In den Bereichen Bildung und Forschung arbeiteten 1990 in Westdeutschland 1,14 Mio. MitarbeiterInnen. Danach folgten die

Einrichtungen des Gesundheitswesens und die sozialen Dienste (vgl. Anheier u.a. 1997: 44). Die Studie zeigte aber auch, dass zwischen dem Nonprofit-, öffentlichen und Marktsektor eine spezifische Aufteilung der Dienstleistungen besteht. Während der öffentliche Sektor die meisten MitarbeiterInnen in den Bereichen Bildung und Forschung, Kultur und Freizeit sowie dem Gesundheitswesen beschäftigte, arbeiteten 60% der Beschäftigten in den sozialen Diensten in Nonprofit-Organisationen. Nonprofit-Organisationen betrieben zudem mehrheitlich Erziehungsheime, Erholungsheime, Sportschulen, die Erwachsenenbildung und Pflegeheime. Nonprofit-Organisationen waren 1990 einer der größten Arbeitgeber für soziale Dienstleistungen.

Abbildung 23: Anteil der Beschäftigten nach Organisationssektoren 1990 in Westdeutschland

Bereiche	Nonprofit-Sektor	Öffentlicher Sektor	Markt-Sektor	Vollzeitäquivalente Beschäftigung
Kultur und Freizeit	10,7	44,9	44,4	175.158
Bildung und Forschung	10,9	83,3	5,7	1.144.216
Gesundheitswesen	34,4	48,8	16,8	1.050.222
Soziale Dienste	61,2	22,1	16,7	428.766

Quelle: Anheier u.a. 1997: 44

Das JHC-Projekt konnte 1999 eine weitere Untersuchung der Beschäftigung in diesen Organisationsbereichen in Westdeutschland durchführen, was einen Vergleich der Vollzeitäquivalente zwischen 1990 und 1995 ermöglichte. Danach sank in fast allen Dienstleistungen der Anteil der Beschäftigung in Nonprofit-Organisationen. Lediglich bei den sozialen Diensten erhöhte sich der Beschäftigungsanteil. In diesem Wirtschaftszweig nahm die Beschäftigung überdurchschnittlich zu (70%).

Abbildung 24: Beschäftigung in Nonprofit-Organisationen 1990 und 1995 (Vollzeitäquivalente)

Bereiche	1990		1995	
	Beschäftigte	Anteil in NPO-Organisationen (in Prozent)	Beschäftigte	Anteil in NPO-Organisationen (in Prozent)
Kultur und Erholung	64.350	6,3	77.350	5,4
Bildung und Forschung	131.450	12,9	168.000	11,7
Gesundheitswesen	364.100	35,8	441.000	30,6
Soziale Dienste	328.700	32,3	559.500	38,8
Sonstiges	129.400	12,7	183.700	12,7
Gesamt	1.018.000	100,0	1.440.850	100,0

Quelle: Zimmer/Priller 1998: 20

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Beschäftigung in den Nonprofit-Organisationen zwischen 1990 und 1995 im Vergleich zu anderen Organisationen am stärksten zunahm. Den höchsten Anteil daran hatten dabei die sozialen Dienstleistungen (vgl. Brettreich-Teichmann u.a. 1998: 35 ff.). Die sozialen Dienste, das Gesundheitswesen sowie Bildung und Forschung wurden mehrheitlich von Nonprofit-Organisationen erbracht. Die Beschäftigungsexpansion in den sozialen Dienstleistungen wird durch die JHC-Studie u.a. mit der demographischen Entwicklung, der steigenden Erwerbstätigkeit von Frauen und der sozialdemokratischen Sozialpolitik der 1970er Jahre erklärt.

Eine weitere Quelle für die bisherige Beschäftigungsentwicklung war aber auch die Möglichkeit, aus arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen feste, hauptamtliche Stellen zu schaffen. Ein Drittel der in der JHC-Studie befragten Nonprofit-Organisationen wandelten zwischen 1992 und 1999 ehemalige ABM-Stellen in nicht geförderte Arbeitsplätze um. Die Organisationen

nutzten diese Option vor allem im Gesundheitswesen (42,1%) und in den sozialen Diensten (38,7%) (vgl. Zimmer/Priller 1999). Damit sind Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den sozialen Dienstleistungen ein wichtiges Instrument zum Aufbau der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt in diesem Wirtschaftszweig. Außerdem zeigte sich, dass ein hoher Anteil an Nonprofit-Organisationen Arbeitslose beim Beschäftigungsaufbau berücksichtigt.

Für eine genauere Analyse der Beschäftigungspotenziale von Nonprofit-Organisationen in den sozialen Dienstleistungen wurde die Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit ausgewertet. Hierbei konnte zwischen Wirtschaftsart, sozialem Dienstleistungszweig und Beschäftigtenstruktur unterschieden werden. Das Landesarbeitsamt Hessen stellte für diese Analyse die Daten aus den Jahren 1990 und 1998 zur Verfügung; aktuellere Daten, die zwischen verschiedenen Wirtschaftsarten differenzierte, waren aber schon 2001 aufgrund der Umstellung der Beschäftigtenstatistik nicht mehr möglich.

Abbildung 25: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Westdeutschland, 1990 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Dienstleistungen	Gesamt 1998 (100)	Westdeutschland					
		Markt		Staat		Nonprofit	
		Anteil 1998	WR 1990 - 1998	Anteil 1998	WR 1990 - 1998	Anteil 1998	WR 1990 - 1998
71 Kinder- und Altenheime	420.953	29,0	93,5	13,6	10,6	57,3	35,3
74 Schulen und Hochschulen	452.498	8,8	60,6	63,9	1,5	27,2	12,7
75 Sonstiges Bildungswesen	278.485	17,7	48,9	27,2	19,2	55,2	53,2
78 Gesundheitswesen	1.432.416	45,4	47,7	33,3	4,3	21,4	16,8
84 Hygienische Einrichtungen	126.343	54,6	115,4	45,4	-10,9	0,0	0,0
88 Wohlfahrtsverbände	324.870	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	46,3
Gesamt	3.035.565	30,7	56,8	31,5	3,8	37,9	31,8

Quelle: Landesarbeitsamt Hessen 2001

In Westdeutschland war 1998 die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den sozialen Dienstleistungen zwischen den drei Sektoren in etwa gleich verteilt. Allerdings war der Nonprofit-Sektor der beschäftigungspolitisch stärkste Sektor, da hier etwas mehr ArbeitnehmerInnen beschäftigt waren als in den anderen beiden Sektoren.

Wird die Beschäftigungsstärke der drei Sektoren zwischen einzelnen sozialen Wirtschaftszweigen verglichen, stellen sich Tätigkeitsschwerpunkte der Sektoren heraus. Der Nonprofit-Sektor beschäftigte die meisten ArbeitnehmerInnen in den Kinder- und Altenheimen sowie im sonstigen Bildungswesen. Schulen und Hochschulen waren mehrheitlich staatliche Einrichtungen. Etwa zwei Drittel der Arbeitnehmer in diesem Bereich waren 1998 in staatlichen Schulen und Hochschulen beschäftigt. Einrichtungen des Gesundheitswesens wurden mehrheitlich in privater Hand geführt. Der Beschäftigungsanteil des privaten Sektors war aber nicht sehr stark, da der staatliche Sektor etwa ein Drittel der ArbeitnehmerInnen, der Nonprofit-Sektor noch ein Fünftel der ArbeitnehmerInnen beschäftigte. Die Beschäftigten in den hygienischen Einrichtungen waren im staatlichen und marktlichen Sektor etwa gleich hoch. Der Nonprofit-Sektor beschäftigte keine ArbeitnehmerInnen in diesem Wirtschaftszweig.

Die Verteilung des Beschäftigungsanstieges zwischen 1990 und 1998 in Westdeutschland verweist auf die veränderten sozialpolitischen Rahmenbedingungen. In diesem Zeitraum nahm die Beschäftigung in nahezu allen sozialen Wirtschaftszweigen im privaten Sektor überdurchschnittlich zu (ca. 60%). Im staatlichen Sektor stagnierte die Beschäftigungsentwicklung. Im Nonprofit-Sektor nahm die Beschäftigung um 30% zu.

Das starke Beschäftigungswachstum des Marktsektors zeigt sich in nahezu allen einzelnen Wirtschaftszweigen. Am höchsten war der Anstieg der Beschäftigung zwischen 1990 und 1998 in den hygienischen Einrichtungen sowie bei den Kinder- und Altenheimen. Der Nonprofit-Sektor wies lediglich bei den sonstigen Bildungswesen das höchste Beschäftigungswachstum auf. Beschäftigungspolitische Kapazitäten des Nonprofit-Sektors liegen zudem bei den Verbänden sowie den Kinder- und Altenheimen.

In Ostdeutschland entwickelte sich der Nonprofit- und Markt-Sektor erst nach der Wiedervereinigung 1990. Erste Daten waren erst für 1993 verfügbar. Daher wird die Beschäftigung in den sozialen Dienstleistungen für Ostdeutschland getrennt betrachtet.

Abbildung 26: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Ostdeutschland, 1993 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Dienstleistungen	Gesamt 1998 (100)	Ostdeutschland					
		Markt		Staat		Nonprofit	
		Anteil 1998	WR 1993 - 1998	Anteil 1998	WR 1993 - 1998	Anteil 1998	WR 1993 - 1998
71 Kinder- und Altenheime	68.906	31,5	115,6	22,3	-30,5	46,1	70,0
74 Schulen und Hochschulen	248.577	19,1	-11,1	65,1	16,9	15,8	-15,7
75 Sonstiges Bildungswesen	43.787	28,9	-0,7	43,7	12,1	27,4	54,3
78 Gesundheitswesen	297.806	48,6	58,3	44,2	-9,3	7,3	18,9
84 Hygienische Einrichtungen	47.055	73,6	56,0	26,4	2,9	0,0	0,0
88 Wohlfahrtsverbände	140.287	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	33,3
Gesamt	846.418	30,8	37,6	40,2	1,7	28,9	24,7

Quelle: Landesarbeitsamt Hessen 2001

In Ostdeutschland lagen die meisten sozialen Einrichtungen 1998 noch in staatlichen Händen. Deutlich geringer war die beschäftigungspolitische Bedeutung des Markt- und des Nonprofit-Sektors. Daher sind auch in den einzelnen Wirtschaftszweigen die meisten Beschäftigten in staatlichen Einrichtungen zu finden. Überdurchschnittlich hoch zeigt sich der Anteil der Beschäftigten in staatlich organisierten Schulen und im sonstigen Bildungswesen. Kinder- und Altenheime wurden 1998 in Ostdeutschland meist von Nonprofit-Organisationen getragen. Gesundheitliche Einrichtungen und hygienische Einrichtungen wurden häufig erwerbswirtschaftlich geführt. Der hohe Beschäftigungsanteil des Staat-Sektors insgesamt verweist auf einen noch nicht abgeschlossenen Transformationsprozess in Ostdeutschland. Die bisherige Überführung sozialer Einrichtungen aus staatlichen Händen und der Neuaufbau des sozialen Dienstleistungssektors zeigen aber eine deutliche Bevorzugung des Marktsektors. Ostdeutsche Nonprofit-Organisationen haben es insgesamt schwerer als in Westdeutschland, sich auf dem Sozialmarkt durchzusetzen. Auch die hohen staatlichen Subventionierungen und Förderungen des Staates in den neunziger Jahren verhalfen dem Nonprofit-Sektor lediglich zu einem durchschnittlichen Beschäftigungspool. Die für Westdeutschland staatlich angestrebte Modernisierung und Deregulierung des Sozialmarktes ist in Ostdeutschland zu einem hohen Teil schon realisiert.

Die größere Bedeutung marktwirtschaftlich organisierter Sozialeinrichtungen in Ostdeutschland findet sich auch im Beschäftigungswachstum zwischen 1993 und 1998 wieder. In diesem Zeitraum nahm die Zahl der Beschäftigten in diesem Sektor am stärksten zu. Im Staats-Sektor blieb die Anzahl in etwa konstant, im Nonprofit-Sektor erhöhte sich die Zahl der Beschäftigten um knapp ein Viertel. Soziale Einrichtungen im Markt-Sektor wiesen damit das höchste Wachstumspotenzial in Ostdeutschland im Vergleich zu den anderen beiden Sektoren auf. Ebenfalls fiel das Wachstum des ostdeutschen Nonprofit-Sektors bei den sozialen Diensten geringer als in Westdeutschland aus.

Das starke Beschäftigungswachstum im Markt-Sektor geht auf die Zunahme der Beschäftigung bei den Kinder- und Altenheimen, dem Gesundheitswesen und den Hygienischen Einrichtungen zurück. Im Staat-Sektor nahm im erwähnenswerten Umfang nur die Zahl der MitarbeiterInnen in Schulen und Hochschulen zu, während sie in den anderen beiden Sektoren in diesem Wirtschaftszweig abnahm. Im Nonprofit-Sektor erhöhte sich die Zahl der Beschäftigten bei den Kinder- und Altenheimen, im sonstigen Bildungswesen und bei den Verbänden. Damit zeichnet sich auch in Ostdeutschland eine Differenzierung der Anbieter nach einzelnen sozialen Wirtschaftszweigen ab.

West- und Ostdeutschland sind sich zusammenfassend in der Höhe des Ausmaßes und der Stärke der Beschäftigungsentwicklung spezifischer sozialer Dienstleistungen des Nonprofit-Sektors ähnlich. Dennoch sind in Ostdeutschland die Beschäftigung und deren Entwicklung in ostdeutschen Einrichtungen schwächer als in Westdeutschland ausgeprägt. Zudem ist die Konkurrenz privatwirtschaftlicher Sozialanbieter insbesondere für die Kinder- und Altenheime höher als in Westdeutschland. Das Beschäftigungswachstum des Gesundheitswesens scheint mehrheitlich in erwerbswirtschaftlich geführten Betrieben stattzufinden. Nonprofit-Organisationen, so kann an dieser Stelle festgehalten werden, können nicht mehr pauschal als die größten Anbieter sozialer Dienstleistungen angesehen werden. Zwischen 1990 und 1998 entwickelte sich eine differenzierte Angebotslandschaft.

Ein starkes Beschäftigungswachstum erhöht im Allgemeinen die Integrationschancen für Langzeitarbeitslose auf dem ersten Arbeitsmarkt. Inwieweit dieser Sog-Effekt in den sozialen Dienstleistungen in den neunziger Jahren eintrat, kann nur vermutet werden. Neue Arbeitsplätze entstanden allerdings nicht nur in gemeinnützigen Einrichtungen sondern auch in erwerbswirtschaftlichen Betrieben mit sozialen Diensten. Nonprofit-Organisationen haben daher kaum ein besonderes Beschäftigungspotenzial gegenüber anderen Wirtschaftsformen. Inwieweit Langzeitarbeitslose bzw. Problemgruppen am Arbeitsmarkt von dem Beschäftigungswachstum in Nonprofit-Organisationen profitieren, hängt wesentlich davon ab, welche Personengruppen bei Neueinstellungen berücksichtigt werden.

5.2.1.2 Beschäftigungsstruktur

Welche Personengruppen insbesondere von dem Anstieg der Beschäftigung in den sozialen Diensten von Nonprofit-Organisationen profitierten, soll Gegenstand der weiteren Ausführungen sein. Von Langzeitarbeitslosigkeit sind vor allem Frauen, Ältere, gering Qualifizierte und MigrantInnen betroffen. Studien zur Beschäftigungsstruktur in Nonprofit-Organisationen bieten nur wenige Informationen über diese Personengruppen. Daher konzentriert sich die Darstellung auf Ältere, gering Qualifizierte und Frauen. An dieser Stelle ist aber darauf hinzuweisen, dass der Anteil von MigrantInnen, vor allem aus den osteuropäischen Ländern, insbesondere in Pflegeheimen deutlich wächst. Der reale Anteil der beschäftigten AusländerInnen ist aber nicht nur wegen fehlender statistischer Erhebungen schwer abzuschätzen, sondern auch angesichts der hohen Dunkelziffer aufgrund von Schwarzarbeit und nicht meldepflichtigen Beschäftigungsverhältnissen.

Ältere Personen

Die meisten MitarbeiterInnen in Nonprofit-Organisation sind zwischen 31 und 40 Jahre alt (38%). Älter als 50 Jahre sind etwa 18%; dies stellte eine Untersuchung von 234 Organisationen zwischen 1998 und 1999 in der Bundesrepublik fest (vgl. Betzelt/Bauer 2000: 44). In Nonprofit-Organisationen ist demnach der Altersdurchschnitt etwas geringer als bei der Gesamtheit der deutschen Erwerbsbevölkerung. Eine weitere Studie ermittelte einen noch geringeren Anteil älterer ArbeitnehmerInnen in Einrichtungen sozialer Dienstleistungen. Demnach sind weniger als 10% der ArbeitnehmerInnen in den sozialen Diensten älter als 55 Jahre. Zwischen 1989 und 1997 haben sich aber sowohl der Anteil und als auch die absolute Anzahl Älterer in den sozialen Diensten erhöht (vgl. Schmid/Schulz 1999). Trotz dieser Entwicklung ist die Chance für ältere

Arbeitslose in sozialen Einrichtungen von Nonprofit-Organisationen einen festen Arbeitsplatz zu erhalten, eher gering.

Abbildung 27: Ältere in den sozialen Dienstleistungen, Westdeutschland, 1989 - 1997, absolut und Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Soziale Dienstleistungen	Anzahl 1989	Anzahl 1997	Anteil 1989	Anteil 1997	WR 1989 - 1997
71 Kinder- und Altenheime	25.930	48.689	9,0	11,3	87,8
74 Schulen und Hochschulen	48.796	72.529	11,0	14,9	48,6
75 Sonstiges Bildungswesen	15.123	25.184	6,9	8,1	66,5
78 Gesundheitswesen	72.627	118.806	5,7	7,3	63,6
84 Hygienische Einrichtungen	12.663	16.399	13,6	13,0	29,5
88 Wohlfahrtsverbände	17.255	33.746	7,6	10,0	95,6
Gesamt	192.394	315.353	7,6	9,5	63,9

Quelle: Landesarbeitsamt Hessen 1998

Nur knapp ein Zehntel der Beschäftigten war 1997 über 55 Jahre alt. In allen sozialen Wirtschaftszweigen gab es nur einen geringen Anteil an älteren Beschäftigten. In den Schulen und Hochschulen, in den hygienischen Einrichtungen sowie in den Kinder- und Altenheimen zeigte sich ein überdurchschnittlicher Beschäftigungsanteil älterer Personen; allerdings auf niedrigem Niveau. Generell kann festgehalten werden: ältere Personengruppen sind bislang in sozialen Dienstleistungen sozialversicherungspflichtig kaum beschäftigt. Sie bilden in den Einrichtungen eine Minderheit unter den MitarbeiterInnen.

Die Wachstumsrate der Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen lag bei über 60%. Ältere wurden zunehmend in Wohlfahrtsverbänden und Kinder- und Altenheimen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Hier hat sich ihre Zahl zwischen 1989 und 1997 nahezu verdoppelt.

Soziale Berufe werden damit zwar mehrheitlich von belastbareren Jüngeren ausgeübt. Auch könnte die tariflich höhere Bezahlung älterer ArbeitnehmerInnen nach dem öffentlichen Tarif eine Ursache für den bislang nur geringen Anteil älterer Beschäftigter an den Belegschaften sein. ArbeitnehmerInnen über 55 Jahre finden aber zunehmend einen Arbeitsplatz in den sozialen Diensten. Sie arbeiten vor allem mehr in Kinder- und Altenheimen sowie in der verbandlichen Organisationsarbeit.

Den höchsten Anteil an älteren MitarbeiterInnen in sozialen Diensten hatten in Westdeutschland staatliche Einrichtungen (10%). Nonprofit-Einrichtungen hatten einen ähnlich hohen Anteil (8%). Den höchsten Anteil an Älteren hatten staatliche hygienische Einrichtungen, gefolgt von staatlichen Schulen und Hochschulen. Schulen und Hochschulen sind zusammen mit den Kinder- und Altenheimen diejenigen Einrichtungstypen, die im Nonprofit-Sektor den größten Anteil Älterer beschäftigen. Soziale Erwerbsbetriebe beschäftigten zu einem weitaus geringeren Teil Ältere. Hier waren nur in den genannten drei Dienstleistungen ebenfalls höhere Beschäftigungsanteile Älterer zu finden.

Abbildung 28: Ältere in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Westdeutschland, 1990 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Dienstleistungen	Gesamt 1998	Westdeutschland					
		Markt		Staat		Nonprofit- Organisationen	
		Anteil 1998	WR 1990 - 1998	Anteil 1998	WR 1990 - 1998	Anteil 1998	WR 1990 - 1998
71 Kinder- und Altenheime	49.253	10,1	137,5	13,1	30,8	12,2	67,9
74 Schulen und Hochschulen	71.338	11,5	119,9	16,8	30,2	14,8	56,4
75 Sonstiges Bildungswesen	22.672	9,8	86,1	9,3	29,6	7,0	99,8
78 Gesundheitswesen	112.861	5,8	86,2	9,8	30,0	9,4	43,3
84 Hygienische Einrichtungen	16.254	10,1	165,2	16,2	-14,6	0,0	0,0
88 Wohlfahrtsverbände	33.817	0,0	0,0	0,0	0,0	10,4	80,3
Gesamt	306.195	7,1	102,8	12,4	25,0	10,5	64,9

Quelle: Landesarbeitsamt Hessen 2001

Trotz des geringen Anteils Älterer in erwerbswirtschaftlichen Einrichtungen sozialer Dienstleistungen, lagen zwischen 1990 und 1998 die Beschäftigungspotenziale für Ältere gerade in diesem Sektor. Die Anzahl älterer MitarbeiterInnen hat sich hier in diesem Zeitraum verdoppelt. Im Nonprofit-Sektor lag der Beschäftigungsanstieg bei etwa 65%, im staatlichen Sektor bei 25%. Gerade private Kinder- und Altenheime, Schulen und Hochschulen sowie hygienische Einrichtungen stellten überdurchschnittlich viele Ältere ein. Der Beschäftigungszuwachs der über 55 jährigen MitarbeiterInnen lag im Nonprofit-Sektor nur beim sonstigen Bildungswesen und bei den Verbänden höher als bei den anderen Sektoren. In staatlichen Einrichtungen nahm die Beschäftigung Älterer in fast allen Dienstleistungen um 30% zu. Nur in den hygienischen Einrichtungen sank die Beschäftigtenzahl dieser Personengruppe.

Das Beschäftigungspotenzial des Nonprofit-Sektors für die Personengruppe der über 55 Jährigen liegt daher vor allem in den Bereichen Kinder- und Altenheime, der Verbände und im Bereich des sonstigen Bildungswesens. Im letzteren Bereich sind allerdings die Beschäftigungspotenziale privater Einrichtungen für diese Personengruppe ebenfalls hoch.

Abbildung 29: Ältere in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Ostdeutschland, 1993 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Dienstleistungen	Gesamt 1998	Ostdeutschland					
		Markt		Staat		Nonprofit- Organisationen	
		Anteil 1998	WR 1993 - 1998	Anteil 1998	WR 1993 - 1998	Anteil 1998	WR 1993 - 1998
71 Kinder- und Altenheime	8.658	11,9	387,4	12,4	51,4	13,1	227,0
74 Schulen und Hochschulen	48.127	16,7	98,9	20,2	190,8	18,9	51,5
75 Sonstiges Bildungswesen	5.977	11,4	89,7	15,3	120,9	13,4	173,1
78 Gesundheitswesen	31.275	8,7	156,4	12,3	70,0	12,0	116,7
84 Hygienische Einrichtungen	5.893	12,0	289,0	14,0	103,8	0,0	0,0
88 Wohlfahrtsverbände	21.179	0,0	0,0	0,0	0,0	15,1	209,5
Gesamt	121.109	11,0	155,0	16,3	129,2	15,1	149,7

Quelle: Landesarbeitsamt Hessen 2001

In Ostdeutschland war 1998 der Beschäftigungsanteil Älterer an den MitarbeiterInnen zwischen den drei verschiedenen Wirtschaftsformen in etwa gleich verteilt. Staatliche, erwerbswirtschaftliche und gemeinnützige Betriebe beschäftigten in den Schulen und Hochschulen den höchsten Anteil an Älteren.

Erst bei den Wachstumsraten zeigen sich die Unterschiede. Zwar waren die Beschäftigungszuwächse älterer MitarbeiterInnen zwischen 1993 und 1998 in allen drei Sektoren

höher als das durchschnittliche Beschäftigungswachstum. Am stärksten nahm die Beschäftigung aber in Einrichtungen mit Erwerbscharakter zu. For-profit Einrichtungen stellten zwischen 1993 und 1998 vor allem in den Kinder- und Altenheimen, hygienischen Einrichtungen und im Gesundheitswesen Ältere ein. Im staatlichen Sektor wuchs die Beschäftigtenzahl dieser Personengruppe vor allem an Schulen und Hochschulen; im Nonprofit-Sektor waren es gegenüber den anderen Sektoren das Sonstige Bildungswesen und die Verbände. Allerdings nahm auch in gemeinnützigen Kinder- und Altenheimen die Beschäftigung Älterer überdurchschnittlich zu.

In Ost- wie auch in Westdeutschland gab es gegenüber dem allgemeinen beschäftigungspolitischen Trend deutliche Beschäftigungspotenziale für ältere Arbeitskräfte über 55 Jahren. Im Nonprofit-Sektor boten für langzeitarbeitslose Personen über 55 Jahren in den neunziger Jahren vor allem die Bereiche sonstiges Bildungswesen, Verbände und Kinder- und Altenheime günstige Beschäftigungsstrukturen.

Ungelernte / gering qualifizierte Personen

Im Vergleich zu älteren Personen haben gering qualifizierte Personen und Ungelernte⁵⁷ eine größere Chance in den sozialen Einrichtungen, speziell bei gemeinnützigen Organisationen, eine Erwerbstätigkeit zu finden. Zwischen 1970 und 1987 nahm der Anteil ungelernter ArbeitnehmerInnen in Nonprofit-Organisationen um ca. 45 % zu (vgl. Anheier u.a. 1997). Kann man demnach behaupten, dass in sozialen Einrichtungen und Nonprofit-Organisationen gering Qualifizierte eine gute Chance haben, einen Arbeitsplatz zu finden? Es lassen sich zwei Tendenzen feststellen:

- Insgesamt gibt es einen Trend zur Höherqualifizierung und eine Verstärkung der Ausbildung im Bereich der sozialen Dienstleistungen von Nonprofit-Organisationen. Die Gründe für eher begrenzte Beschäftigungspotenziale für Ungelernte in den sozialen Diensten sind vor allem hohe formale und informale Qualifikationsanforderungen.
- In einzelnen sozialen Tätigkeitsfeldern entstehen Arbeitsplätze für gering qualifizierte Personen. Die Anzahl dieser Arbeitsplätze ist allerdings begrenzt, und sie finden sich eher am Rande der Kerntätigkeiten (z.B. Helferjobs). Soziale Dienstleistungen können demnach nicht pauschal als Beschäftigungsoption für gering qualifizierte Personen empfohlen werden.

Die Erhöhung der Zahl der Auszubildenden in Nonprofit-Organisationen geht vor allem auf die Professionalisierung in den sozialen Dienstleistungen zurück. Am stärksten von dieser Entwicklung profitierten die Bereiche soziale Dienste, das Bildungswesen und das Gesundheitswesen. Zwischen den 1970er und 1990er Jahren profitierten diese Wirtschaftsbereiche von dem expandierenden Wohlfahrtsstaat. Die Ausweitung der Beschäftigung zog auch eine höhere Nachfrage nach Auszubildenden nach sich. Außerdem verstärkten Initiativen der damaligen Bundesanstalt für Arbeit die Zahl der Ausbildungsplätze (vgl. Anheier u.a. 1997).

Hinweise auf den Bedeutungszuwachs von Qualifikationen im Bereich der sozialen Dienstleistungen bietet aber nicht nur der Anstieg der Ausbildungsplätze in Nonprofit-Organisationen. Auch in privatwirtschaftlich geführten Betrieben, die soziale Dienste anbieten, nimmt die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften zu. Allerdings geht diese Entwicklung mit einer Differenzierung zwischen einfachen und gehobenen sozialen Dienstleistungen einher, wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für die Jahre

⁵⁷ Während die Kategorie Ungelernte die formale Qualifikation der ArbeitnehmerInnen betrachtet, weist der Indikator gering Qualifizierte das Qualifikationsniveau eines Arbeitsplatzes aus. Sozialversicherte Beschäftigte auf diesen Arbeitsplätzen können demnach höhere, formale Bildungsabschlüsse besitzen. Aufgrund lebensweltlicher oder biographischer Verhältnisse hatten sie aber nur die Möglichkeit, einen Arbeitsplatz mit geringem qualifikatorischen Anspruchsniveau anzunehmen. Gleichwohl gehört auch diese Personengruppe zu den am Arbeitsmarkt Benachteiligten.

zwischen 1991 und 1997 ermittelte. Der Rat kumuliert das Gaststättengewerbe, Heime, hygienische Einrichtungen und sonstige Dienstleistungen sowie die privaten Haushalte zu den einfachen Dienstleistungen. Die Analyse der Beschäftigungsentwicklung zeigte für dieses Segment eine Zunahme der Beschäftigung von unausgebildeten Personen im Zeitraum von 1991 bis 1997 um 18,1% (in Westdeutschland). Dagegen wuchs die Zahl der unausgebildeten Arbeitskräfte in den gehobenen Dienstleistungen nur um 11,4%. Zu diesen Dienstleistungen zählen u.a. Schulen, sonstige Bildungsstätten wie z.B. Kindertageseinrichtungen, das Gesundheitswesen, die Rechtsberatung sowie die Wohlfahrtsverbände (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1997/98: 399). Diese Ergebnisse werden durch eine weitere sekundärstatistische Analyse der Beschäftigungsentwicklung Ungelernter in Westdeutschland bestätigt (vgl. Schmid/Schulz 2000). Zwar sank insgesamt der Anteil Ungelernter an der Gesamtbeschäftigung in den sozialen Diensten von 23,5 auf 17,7%. Ein Anstieg der Beschäftigung von Ungelernten wurde in dieser Studie aber für die sonstigen Dienstleistungen, in Wohlfahrtsverbänden und in den Kinder- und Altenheimen, ermittelt.

Abbildung 30: Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung in den sozialen Dienstleistungen, Westdeutschland, 1989 - 1997, absolut und Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Soziale Dienstleistungen	Anzahl 1989	Anzahl 1997	Anteil 1989	Anteil 1997	WR 1989 - 1997
71 Kinder- und Altenheime	94.117	107.757	32,5	25,1	14,5
74 Schulen und Hochschulen	83.291	65.823	18,8	13,5	-21,0
75 Sonstiges Bildungswesen	47.453	51.270	21,5	16,6	8,0
78 Gesundheitswesen	273.709	246.885	21,6	15,1	-9,8
84 Hygienische Einrichtungen	39.259	40.642	42,1	32,2	3,5
88 Wohlfahrtsverbände	44.399	56.380	19,6	16,8	27,0
Gesamt	582.228	568.757	22,9	17,1	-2,3

Quelle: Landesarbeitsamt Hessen 1998

Die Beschäftigungsmöglichkeiten für diese Beschäftigte ohne eine Berufsausbildung sind in den sozialen Dienstleistungen tendenziell abnehmend. Der Anteil Ungelernter unter den Beschäftigten sank zwischen 1989 und 1997 in allen sozialen Wirtschaftszweigen. Einen überdurchschnittlichen Beschäftigungsanteil von Ungelernten gab es in den hygienischen Einrichtungen, den Verbänden sowie den Kinder- und Altenheimen. In den letzten beiden Wirtschaftszweigen stieg gegenüber den anderen auch die absolute Zahl ungelerner ArbeitnehmerInnen. Langzeitarbeitslose Personen ohne eine Berufsausbildung haben daher nur sehr begrenzte Chancen, in den sozialen Dienstleistungen einen Arbeitsplatz zu finden. Kapazitäten bestehen nur noch in den Kinder- und Altenheimen sowie bei verbandlichen Organisationen. Gleichzeitig erweisen sich die sozialen Dienstleistungen bis auf die Schulen und Hochschulen für die Ungelernten als ein noch relativ sicherer Arbeitsmarkt, da hier bislang nur selten Arbeitsplätze für Ungelernte verloren gingen.

Abbildung 31: Gering Qualifizierte in den sozialen Dienstleistungen, Westdeutschland, 1989 - 1997, absolut und Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Soziale Dienstleistungen	Anzahl 1989	Anzahl 1997	Anteil 1989	Anteil 1997	WR 1989 - 1997
71 Kinder- und Altenheime	103.548	130.709	35,8	30,4	26,2
74 Schulen und Hochschulen	89.761	90.178	20,3	18,5	0,5
75 Sonstiges Bildungswesen	47.179	57.339	21,4	18,5	21,5
78 Gesundheitswesen	215.626	245.000	17,0	15,0	13,6
84 Hygienische Einrichtungen	54.814	68.033	58,8	53,8	24,1
88 Wohlfahrtsverbände	47.195	76.490	20,8	22,7	62,1
Gesamt	558.123	667.749	22,0	20,1	19,6

Quelle: Landesarbeitsamt Hessen 1998

Den höchsten Anteil an gering qualifizierten Arbeitsplätzen haben die hygienischen Einrichtungen. Dieser Wirtschaftszweig beinhaltet ein hohes Ausmaß einfacher Dienstleistungstätigkeiten. Demgegenüber sind in den anderen Dienstleistungen zu einem hohen Anteil qualifizierte Tätigkeiten auszuüben. Überdurchschnittlich viele einfache Arbeitsplätze fanden sich daher nur in den Kinder- und Altenheimen. Obwohl gering qualifizierte Arbeitnehmer in den beiden genannten Wirtschaftszweigen eine gute Möglichkeit fanden, einen Arbeitsplatz zu erhalten, ist ihr Anteil an der Mitarbeiterschaft zwischen 1989 und 1997 gesunken. In den anderen Wirtschaftszweigen blieb ihr Anteil relativ konstant. Soziale Dienstleistungen bieten demnach zwar eine relativ große Chance für gering qualifizierte Arbeiten. Insgesamt finden sich aber mehr qualifizierte als gering qualifizierte Arbeitsplätze.

Aber auch wenn der Anteil an einfachen Dienstleistungen auch im sozialen Bereich begrenzt ist: Durch das Beschäftigungswachstum haben mehr Personen im tertiären Bereich eine Chance, einen Arbeitsplatz zu finden als in anderen Wirtschaftszweigen. Zwischen 1989 und 1997 erhöhte sich die Zahl der gering qualifizierten Beschäftigten um nahezu 20%. Fast alle sozialen Wirtschaftszweige wiesen ähnlich hohe Wachstumsraten auf. Am höchsten ist der Zuwachs bei den Wohlfahrtsverbänden (60%). Fast konstant blieb die absolute Zahl an gering Qualifizierten bei den Schulen und Hochschulen. Langzeitarbeitslose haben angesichts des begrenzten Anteils an gering qualifizierten Arbeitsplätzen keine unbegrenzten Möglichkeiten, in den sozialen Dienstleistungen eine Beschäftigung zu finden. Die Chance einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt über diesen Wirtschaftssektor ist aber durch das hohe Beschäftigungswachstum größer als in anderen Wirtschaftszweigen. Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung sozialer Einrichtungen ist damit eng verbunden mit ihren eigenen Beschäftigungszuwächsen sowie ihrem Wirtschaftswachstum. Durch die Analyse kristallisierten sich vor allem zwei Wirtschaftszweige heraus, die ein größeres Beschäftigungswachstum für gering qualifizierte Personen aufwiesen - die Kinder- und Altenheime sowie die Verbände.

Der höchste Anteil ungelernter Beschäftigter fand sich in staatlichen Einrichtungen; Nonprofit-Einrichtungen hatten 1998 ebenfalls einen hohen Anteil an Ungelernten. Auch in den einzelnen Wirtschaftszweigen dominierten staatliche Einrichtungen mit einer hohen Anzahl an ungelernten MitarbeiterInnen unter den Beschäftigten. Der höchste Anteil dieser Personengruppe zeigte sich in staatlichen hygienischen Einrichtungen (35%). In diesem Wirtschaftszweig beschäftigten auch soziale Erwerbsbetriebe den höchsten Anteil an Ungelernten. Nonprofit-Organisationen beschäftigten in ihren Kinder- und Altenheimen sowie in den Verbandsstrukturen den höchsten Anteil von Personen ohne Berufsausbildung.

Abbildung 32: Ungelernte in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Westdeutschland, 1990 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Dienstleistungen	Gesamt 1998	Westdeutschland					
		Markt		Staat		Nonprofit	
		Anteil 1998	WR 1990 - 1998	Anteil 1998	WR 1990 - 1998	Anteil 1998	WR 1990 - 1998
71 Kinder- und Altenheime	94.255	19,2	47,9	25,4	-15,1	23,3	7,0
74 Schulen und Hochschulen	61.423	10,1	56,4	15,1	-10,1	11,1	19,0
75 Sonstiges Bildungswesen	29.083	11,5	40,9	13,2	-15,8	8,8	22,7
78 Gesundheitswesen	136.796	5,9	8,4	13,1	-20,9	11,9	-13,0
84 Hygienische Einrichtungen	39.299	27,9	87,6	35,0	-29,2	0,0	0,0
88 Wohlfahrtsverbände	49.664	0,0	0,0	0,0	0,0	15,3	46,2
Gesamt	410.520	9,7	33,4	15,8	-18,4	14,7	12,4

Quelle: Landesarbeitsamt Hessen 2001

Staatliche Einrichtungen beschäftigten den höchsten Anteil Ungelernter in den Einrichtungen, bei diesen Arbeitgebern nahm zwischen 1990 und 1998 aber die Zahl der MitarbeiterInnen ohne eine Berufsausbildung um ca. 20% ab, während in den anderen beiden Sektoren mehr Arbeitnehmer dieser Personengruppe eingestellt wurden. Im Marktsektor wuchs deren Zahl um über 30%, im Nonprofit-Sektor über 10%. In staatlichen Einrichtungen wurde in allen sozialen Wirtschaftszweigen die Beschäftigtenzahl Ungelernter reduziert. Im Nonprofit-Sektor ging die Zahl der Ungelernten nur im Gesundheitswesen zurück. Ansonsten stiegen die Beschäftigungszahlen. Der höchste Beschäftigungsanstieg im Nonprofit-Sektor war bei den Verbänden anzusetzen. Außerdem wurden im sonstigen Bildungswesen sowie an Schulen und Hochschulen mehr Ungelernte beschäftigt. Die größten Beschäftigungschancen hatten Ungelernte aber im privaten Sektor. In privaten Hygienischen Einrichtungen, Schulen und Hochschulen sowie Kinder- und Altenheimen nahm ihre Zahl überdurchschnittlich zu.

Abbildung 33: Ungelernte in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Ostdeutschland, 1993 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Dienstleistungen	Gesamt 1998	Ostdeutschland					
		Markt		Staat		Nonprofit	
		Anteil 1998	WR 1993 - 1998	Anteil 1998	WR 1993 - 1998	Anteil 1998	WR 1993 - 1998
71 Kinder- und Altenheime	4.957	6,5	40,6	7,7	-45,1	7,4	11,4
74 Schulen und Hochschulen	9.973	9,6	20,6	1,3	-20,0	8,3	48,0
75 Sonstiges Bildungswesen	2.011	4,5	-24,1	4,8	-32,7	4,4	11,4
78 Gesundheitswesen	9.790	2,5	3,4	4,1	-38,5	3,8	-17,4
84 Hygienische Einrichtungen	4.563	8,3	10,8	13,7	37,3	0,0	0,0
88 Wohlfahrtsverbände	8.950	0,0	0,0	0,0	0,0	6,4	28,5
Gesamt	40.244	5,0	12,1	3,3	-30,0	6,5	24,8

Quelle: Landesarbeitsamt Hessen 2001

In Ostdeutschland war 1998 der Anteil der Ungelernten an den Beschäftigten weitaus geringer als in Westdeutschland. Mit einem Anteil von 3 bis 7% der MitarbeiterInnen ist diese Personengruppe fast marginal. Staatliche Einrichtungen beschäftigten zu einem hohen Teil Personen ohne Berufsausbildung in hygienischen Einrichtungen. Im Nonprofit- sowie im Marktsektor arbeitete diese Personengruppe vor allem an Schulen und Hochschulen.

Ähnlich wie in Westdeutschland nahm die Beschäftigung Ungelernter im staatlichen Sektor zwischen 1993 und 1998 ab. Lediglich bei den hygienischen Einrichtungen gab es in dieser Zeit einen Beschäftigungszuwachs. Den höchsten Beschäftigungsanstieg für Ungelernte gab es in Nonprofit-Einrichtungen (25%). Hier sind vor allem die Schulen und Hochschulen sowie die Verbände zu nennen. Im Gesundheitswesen wurde die Zahl der Ungelernten reduziert. In privatwirtschaftlichen Einrichtungen hatten Personen ohne Berufsausbildung vor allem in den Kinder- und Altenheimen eine größere Beschäftigungschance. Im sonstigen Bildungswesen wurde deren Zahl reduziert.

In Ost- wie auch in Westdeutschland verringerten staatliche Einrichtungen die Zahl der ungelerten MitarbeiterInnen. Während in Westdeutschland Ungelernte in privatwirtschaftlichen Einrichtungen größere Arbeitsplatzchancen hatten, waren es in Ostdeutschland die Nonprofit-Einrichtungen. Ungelernte hatten 1998 in beiden Landesteilen vor allem in gemeinnützigen Schulen und Hochschulen sowie bei Verbänden eine größere Arbeitsplatzchance.

Alle drei Wirtschaftsformen hatten 1998 ungefähr den gleichen Anteil an gering qualifizierten Beschäftigten. Es zeigt sich allerdings bei näherer Betrachtung der einzelnen Wirtschaftszweige eine deutliche Differenzierung der Beschäftigungschancen für diese Personengruppe. Privatwirtschaftliche Einrichtungen beschäftigten den höchsten Anteil an gering Qualifizierten in den hygienischen Einrichtungen, Kinder- und Altenheimen sowie im sonstigen Bildungswesen.

Staatliche Einrichtungen haben bei den hygienischen Einrichtungen und den Kinder- und Altenheimen einen hohen Anteil an gering Qualifizierten. In Nonprofit-Organisationen hatte diese Personengruppe in Kinder- und Altenheimen sowie außerdem bei Verbänden eine höhere Beschäftigungschance. Gegenüber privatwirtschaftlichen und staatlichen Einrichtungen sind die Beschäftigungsanteile in den Wirtschaftszweigen des Nonprofit-Sektors aber geringer.

Abbildung 34: Gering Qualifizierte in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Westdeutschland, 1990 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Dienstleistungen	Gesamt 1998	Westdeutschland					
		Markt		Staat		Nonprofit	
		Anteil 1998	WR 1990 - 1998	Anteil 1998	WR 1990 - 1998	Anteil 1998	WR 1990 - 1998
71 Kinder- und Altenheime	132.498	34,4	67,4	32,3	-11,0	29,8	10,9
74 Schulen und Hochschulen	91.498	22,4	72,1	20,7	-8,4	18,5	26,3
75 Sonstiges Bildungswesen	52.569	32,2	71,6	16,8	-13,4	15,7	43,5
78 Gesundheitswesen	241.991	17,6	61,0	17,1	-18,6	15,1	-7,6
84 Hygienische Einrichtungen	68.622	54,2	118,6	54,5	-20,4	0,0	0,0
88 Wohlfahrtsverbände	82.718	0,0	0,0	0,0	0,0	25,5	64,4
Gesamt	669.896	23,5	71,2	21,3	-15,2	21,6	23,8

Quelle: Landesarbeitsamt Hessen 2001

Diese Unterschiede spiegeln sich im Beschäftigungswachstum wider, das beim privatwirtschaftlichen Sektor mit über 70% am höchsten lag. Im Vergleich zum Beschäftigungszuwachs insgesamt fiel auch das Wachstum im Nonprofit-Sektor bei dieser Personengruppe aus. Der staatliche Sektor verringerte in allen Wirtschaftssektoren die Zahl der gering Qualifizierten. Den größten Beschäftigungszuwachs im privatwirtschaftlichen Sektor gab es bei den hygienischen Einrichtungen. Ebenfalls hoch war dieser bei Schulen und Hochschulen sowie beim sonstigen Bildungswesen. Nonprofit-Einrichtungen erhöhten die Zahl der gering Qualifizierten vor allem bei den Verbänden und dem sonstigen Bildungswesen. Im Gesundheitswesen wurde deren Zahl reduziert.

Abbildung 35: Gering Qualifizierte in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Ostdeutschland, 1993 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Dienstleistungen	Gesamt 1998	Ostdeutschland					
		Markt		Staat		Nonprofit	
		Anteil 1998	WR 1993 - 1998	Anteil 1998	WR 1993 - 1998	Anteil 1998	WR 1993 - 1998
71 Kinder- und Altenheime	10.494	19,4	75,5	13,8	-57,9	13,0	7,8
74 Schulen und Hochschulen	25.755	29,9	-1,9	2,7	-45,8	18,5	12,6
75 Sonstiges Bildungswesen	6.537	22,1	1,9	11,7	-34,7	12,5	-2,6
78 Gesundheitswesen	33.419	16,4	27,6	6,2	-51,2	6,9	-43,6
84 Hygienische Einrichtungen	16.638	34,7	49,0	37,1	-17,0	0,0	0,0
88 Wohlfahrtsverbände	26.660	0,0	0,0	0,0	0,0	19,0	28,5
Gesamt	119.503	21,8	23,1	6,3	-44,6	16,8	16,5

Quelle: Landesarbeitsamt Hessen 2001

In Ostdeutschland zeigt sich für 1998 der höchste Beschäftigungsanteil von gering Qualifizierten im privatwirtschaftlichen Sektor. Etwas geringer fiel dieser Anteil im Nonprofit-Sektor aus, während er im staatlichen Sektor sehr gering war. Der privatwirtschaftliche Sektor beschäftigte etwa zu einem Drittel der Belegschaft gering Qualifizierte in hygienischen Einrichtungen sowie in Schulen und Hochschulen. Im staatlichen Sektor wies der höchste Beschäftigungsanteil dieser

Personengruppe die hygienischen Einrichtungen auf. Im Vergleich dazu waren die Beschäftigungsanteile im Nonprofit-Sektor in den einzelnen Dienstleistungen gering. Höhere Anteile fanden sich bei den Verbänden sowie den Schulen und Hochschulen.

Der Beschäftigungszuwachs zwischen 1993 und 1998 war im Markt- und Nonprofit-Sektor ähnlich. Staatliche Einrichtungen verringerten die Zahl der gering Qualifizierten um ca. 45%. Beschäftigungszuwächse gab es im Markt-Sektor vor allem bei den Kinder- und Altenheimen sowie bei den hygienischen Einrichtungen sowie beim Gesundheitswesen. Im Nonprofit-Sektor stieg die Zahl der gering Qualifizierten bei den Verbänden sowie bei den Schulen und Hochschulen. Im Gesundheitswesen wurde die Zahl dieser Personengruppe um über 40% reduziert.

Damit zeigen sich Beschäftigungspotenziale des Nonprofit-Sektors für gering Qualifizierte vor allem bei den Schulen und Hochschulen in Ostdeutschland und bei den sonstigen Bildungsstätten in Westdeutschland sowie bei den Verbänden. Allerdings hat diese Personengruppe die größte Beschäftigungschance im privatwirtschaftlichen Sektor und hier vor allem in hygienischen Einrichtungen, den Kinder- und Altenheimen und im Gesundheitswesen.

Für Langzeitarbeitslose gibt es daher nur geringe Chancen, in den sozialen Dienstleistungen von Nonprofit-Organisationen in relativ großer Zahl eine Erwerbstätigkeit zu finden. Die meisten dieser langfristig Arbeitslosen verfügen nicht nur über nicht ausreichende formal-professionelle Qualifikationen, sondern sind auch sozial-kulturell unqualifiziert. Eine Beschäftigung dieser Personengruppe kann daher nur über eine ausreichende formale Qualifikation und Einarbeitungsphase, in der auch soziale Kompetenzen vermittelt werden, in den sozialen Dienstleistungen in der Breite erfolgen. Bis dahin werden nur in begrenzten Feldern und einfachsten Dienstleistungen Arbeitsplätze für diese Personengruppe zur Verfügung stehen.

Frauen

Gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung ist die Zahl der erwerbstätigen Frauen sehr niedrig. Frauen haben sich in der Vergangenheit in die Haus- und Familienarbeit zurückgezogen. Seit den neunziger Jahren drängen zunehmend mehr Frauen auf den Arbeitsmarkt. Seitdem nimmt die Zahl der erwerbswilligen und -tätigen Frauen deutlich zu. Frauen haben allerdings erhebliche Probleme, einen Arbeitsplatz zu finden. Die sozialen Dienstleistungen gelten als ein Wirtschaftszweig, in dem Frauen traditionell bessere Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit finden. Deshalb sollen an dieser Stelle nur die allgemeinen Entwicklungstendenzen und spezifischen Tätigkeitsbereiche für Arbeitnehmerinnen herausgestellt werden.

Abbildung 36: Frauen in den sozialen Dienstleistungen, Westdeutschland, 1989 - 1997, absolut und Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Soziale Dienstleistungen	Anzahl 1989	Anzahl 1997	Anteil 1989	Anteil 1997	WR 1989 - 1997
71 Kinder- und Altenheime	232.408	345.099	80,2	80,2	48,5
74 Schulen und Hochschulen	252.935	269.476	57,2	55,3	6,5
75 Sonstiges Bildungswesen	176.104	257.567	79,8	83,2	46,3
78 Gesundheitswesen	1.027.032	1.325.264	81,1	81,3	29,0
84 Hygienische Einrichtungen	11.331	20.866	12,1	16,5	84,1
88 Wohlfahrtsverbände	143.179	214.566	63,1	63,8	49,9
Gesamt	1.842.989	2.432.838	72,6	73,3	32,0

Quelle: Landesarbeitsamt Hessen 1998

Etwa dreiviertel der Beschäftigten in den sozialen Dienstleistungen waren 1997 Frauen. Sie waren fast in allen Wirtschaftsbereichen überproportional vertreten. Der außergewöhnlich hohe Anteil der Frauenerwerbstätigkeit in den sozialen Dienstleistungen verdeckt allerdings, dass Frauen

meist operative Tätigkeiten ausüben und nur selten zum leitenden Personal der Einrichtungen gehören.

In fast allen sozialen Wirtschaftszweigen stieg außerdem ihr Anteil an den Beschäftigten. Dies liegt auch darin begründet, dass das Beschäftigungswachstum der Frauen insgesamt höher lag als bei den Männern. Ihr Beschäftigungsanteil ging allein bei den Schulen und Hochschulen zurück. In diesem Wirtschaftszweig lag das Beschäftigungswachstum außerdem stark unterhalb des Durchschnittswertes.

Frauen sind somit die größte Beschäftigtengruppe in sozialen Einrichtungen. Die bisherige Personalentwicklung weist ebenfalls darauf hin, dass sie in fast allen Bereichen weiterhin gute Erwerbsmöglichkeiten finden werden. In vielen Bereichen liegt das Beschäftigungswachstum von Frauen sogar über der allgemeinen Beschäftigungsentwicklung des Wirtschaftszweiges. Nähere Analysen sind allerdings notwendig, um die Tätigkeitsbereiche von Frauen in den sozialen Dienstleistungen näher zu bestimmen. Im Allgemeinen finden Frauen überproportional häufig eine Beschäftigung in operativen Tätigkeitsbereichen von Nonprofit-Organisationen, während sie in Leitungs- und strategischen Tätigkeitsbereichen unterrepräsentiert sind.

Den höchsten Anteil an Frauen von allen Beschäftigten hatten aber marktwirtschaftliche Anbieter sozialer Leistungen. Nonprofit-Organisationen hatten 1998 mit etwas über 70% den zweithöchsten Anteil an Frauen beschäftigt. Der Vergleich zwischen einzelnen sozialen Wirtschaftszweigen zeigt ein sehr differenziertes Bild. Nonprofit-Organisationen haben im sonstigen Bildungswesen die höchste Frauenerwerbstätigkeit (90%). Ebenfalls in diesem Wirtschaftszweig beschäftigten staatliche Organisationen die meisten Frauen. In marktwirtschaftlichen Einrichtungen fand sich der höchste Frauenanteil im Gesundheitswesen (89%). Bezieht man in diese Analyse auch einen Vergleich der drei Sektoren mit ein, beschäftigten staatliche und Nonprofit-Einrichtungen des sonstigen Bildungswesens mehrheitlich Frauen. Marktförmige Einrichtungen beschäftigten im Gesundheitswesen den höchsten Anteil an Frauen. In allen drei Sektoren fand sich zudem in Kinder- und Altenheimen ein hoher Anteil Frauen (ca. 80%). In Verbänden waren über zwei Drittel der MitarbeiterInnen Frauen.

Abbildung 37: Frauen in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Westdeutschland, 1990 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Dienstleistungen	Gesamt 1998	Westdeutschland					
		Markt		Staat		Nonprofit	
		Anteil 1998	WR 1990 - 1998	Anteil 1998	WR 1990 - 1998	Anteil 1998	WR 1990 - 1998
71 Kinder- und Altenheime	338.187	79,7	95,4	79,8	10,4	80,8	34,0
74 Schulen und Hochschulen	251.216	57,3	54,9	57,5	-2,5	50,2	13,6
75 Sonstiges Bildungswesen	235.050	59,8	54,3	88,2	25,5	90,4	53,4
78 Gesundheitswesen	1.175.792	88,3	46,4	76,3	7,4	77,8	19,6
84 Hygienische Einrichtungen	20.827	18,9	139,6	13,6	20,7	0,0	0,0
88 Wohlfahrtsverbände	204.998	0,0	0,0	0,0	0,0	63,1	47,2
Gesamt	2.226.070	79,2	53,1	68,0	6,5	73,0	33,4

Quelle: Landesarbeitsamt Hessen 2001

Den höchsten Zuwachs an Frauen hatten marktförmige Einrichtungen, wo auf jede zweite Arbeitnehmerin eine Neueinstellung zwischen 1990 und 1998 kommt. In Nonprofit-Einrichtungen war es nur etwa jede Dritte. In staatlichen Einrichtungen veränderte sich die Zahl der beschäftigten Frauen kaum. Das hohe Beschäftigungswachstum von Frauen in sozialen Erwerbsbetrieben fand vor allem in den Hygienischen Einrichtungen statt, die nur insgesamt einen geringen Anteil an weiblichen ArbeitnehmerInnen hatten. In den Kinder- und Altenheimen verdoppelte sich die Zahl der Frauen nahezu. Demgegenüber fiel der Beschäftigungszuwachs in

Nonprofit-Einrichtungen eher gering aus. Den höchsten Zuwachs hatte das sonstige Bildungswesen. Aber auch bei den Verbänden lag das Beschäftigungswachstum bei nahezu 50%.

Frauen stellen damit die größte Beschäftigungsgruppe in den sozialen Dienstleistungen. Die Chancen für diese Personengruppe, einen Arbeitsplatz in einer der Einrichtungen zu finden, sind aber ungleich verteilt. Frauen, die es bevorzugen, in Kinder- und Altenheimen, im Gesundheitswesen, sowie an Schulen und Hochschulen, zu arbeiten, haben die größten Möglichkeiten bei privaten Einrichtungen. Für die Beschäftigung im sonstigen Bildungswesen und den Verbänden bieten Nonprofit-Einrichtungen am ehesten Beschäftigungspotenziale. Staatliche Einrichtungen bieten eher im sonstigen Bildungswesen und den Hygienischen Einrichtungen Beschäftigungskapazitäten für Frauen.

Abbildung 38: Frauen in den sozialen Dienstleistungen und Sektoren, Ostdeutschland, 1993 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Dienstleistungen	Gesamt 1998	Ostdeutschland					
		Markt		Staat		Nonprofit	
		Anteil 1998	WR 1993 - 1998	Anteil 1998	WR 1993 - 1998	Anteil 1998	WR 1993 - 1998
71 Kinder- und Altenheime	57.448	81,4	127,9	87,3	-29,7	82,8	74,5
74 Schulen und Hochschulen	159.494	54,7	5,2	69,9	18,7	51,9	-20,0
75 Sonstiges Bildungswesen	32.651	55,6	42,1	83,0	15,3	81,1	83,7
78 Gesundheitswesen	254.854	90,7	56,6	81,0	-10,1	79,5	15,2
84 Hygienische Einrichtungen	12.379	26,6	83,9	25,5	49,7	0,0	0,0
88 Wohlfahrtsverbände	97.103	0,0	0,0	0,0	0,0	69,2	44,9
Gesamt	613.929	73,1	51,5	74,1	1,4	69,7	33,6

Quelle: Landesarbeitsamt Hessen 2001

In Ostdeutschland gab es 1998 den höchsten Anteil an Frauen unter den MitarbeiterInnen in staatlichen Einrichtungen. Etwa dreiviertel der MitarbeiterInnen waren in diesen Einrichtungen Frauen. In den anderen beiden Sektoren war ihr Anteil etwas geringer. Wie in Westdeutschland hatten auch in Ostdeutschland gesundheitliche Einrichtungen mit Erwerbscharakter den höchsten Beschäftigungsanteil von Frauen (90%). In Kinder- und Altenheimen und im sonstigen Bildungswesen hatten staatliche Einrichtungen den höchsten Frauenanteil. Nonprofit-Einrichtungen beschäftigten im Gesundheitswesen und in Kinder- und Altenheimen mehrheitlich Frauen.

Zwischen 1993 und 1998 nahm die Beschäftigung von Frauen vor allem in privaten Kinder- und Altenheimen sowie in hygienischen Einrichtungen zu. Im Nonprofit-Sektor wurden vor allem Frauen im sonstigen Bildungswesen sowie in Kinder- und Altenheimen eingestellt. Erheblich rückgängig war die Beschäftigung von Frauen in gemeinnützigen Schulen, staatlichen Kinder- und Altenheimen sowie im staatlichen Gesundheitswesen.

In Ostdeutschland waren 1998 damit insgesamt etwas weniger Frauen an der Belegschaft in sozialen Einrichtungen vertreten als in Westdeutschland. Außerdem lagen die Beschäftigungschancen bislang eher im staatlichen Sektor, zukünftig werden sie stärker in marktlichen Einrichtungen liegen. Höhere Beschäftigungspotenziale für Frauen bietet der Nonprofit-Sektor nur in den Bereichen Kinder- und Altenheime sowie dem sonstigen Bildungswesen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass vom starken Wachstum der sozialen Dienstleistungen nicht alle Personengruppen in gleichem Maße profitieren. Insbesondere Personengruppen, die stark von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht bzw. betroffen sind, haben nur begrenzte Möglichkeiten, einen Arbeitsplatz in Nonprofit-Organisationen und ihren sozialen Einrichtungen zu finden. Wie in

anderen Wirtschaftszweigen auch, werden jüngere ArbeitnehmerInnen mit einer Berufsausbildung auch auf dem Arbeitsmarkt der sozialen Dienstleistungen bevorzugt. Die bisherigen Daten bestätigen aber auch eine noch relativ hohe Beschäftigungsstabilität und ein Beschäftigungswachstum von in der Regel am Arbeitsmarkt benachteiligten Personengruppen bis zum Ende der 1990er Jahre. Insbesondere das hohe Beschäftigungswachstum der sozialen Dienstleistungen bewirkte, dass Anbieter dieses Wirtschaftszweiges in höherem Maße benachteiligte Personengruppen einstellen konnten. Die skizzierten Beschäftigungschancen sind allerdings zwischen einzelnen sozialen Dienstleistungsarten und Dienstleistungsträgern unterschiedlich verteilt. Von einem hohen arbeitsmarktpolitischen Potenzial von Nonprofit-Organisationen kann nur in begrenztem Ausmaß gesprochen werden.

5.2.2 Struktur und Entwicklung der Beschäftigung bei der Caritas

Die Struktur und Entwicklung der Beschäftigung in sozialen Diensten von Nonprofit-Organisationen, wie sie bislang in der Untersuchung dargestellt wurde, ist nur bedingt mit der im Deutschen Caritasverband vergleichbar. Der Nonprofit-Sektor ist zu heterogen. In dieser eher analytischen Kategorie sind die großen Dachverbände der Wohlfahrtspflege wie auch viele kleine soziale Initiativen zusammengefasst, so dass Aufgaben und die Struktur der MitarbeiterInnen uneinheitlich zwischen den Organisationen sind. Die Entwicklung und Struktur der Beschäftigten ist neben dem Tätigkeitsfeld auch von der Größe der Organisation abhängig (vgl. Schmid/Schulz 2000). Die bisherigen Aussagen über die Beschäftigungspotenziale von Nonprofit-Organisationen mit sozialen Dienstleistungen für Langzeitarbeitslose können daher nur begrenzt für den Deutschen Caritasverband gelten. Daher wurde eine sekundärstatistische Analyse der Entwicklung und Struktur der Beschäftigung in Einrichtungen und Verbänden der Caritas durchgeführt. Die Einrichtungsstatistik der Caritas ist allerdings kaum geeignet, Analysen über längere Zeiträume durchzuführen. So existieren zum Beispiel keine einheitlichen Erhebungskategorien für Beschäftigungsstrukturen.

5.2.2.1 Beschäftigungsentwicklung

Etwa 40% der Beschäftigten in den sozialen Diensten von Nonprofit-Organisationen waren in Westdeutschland 1998 MitarbeiterInnen der Caritas. Damit hat die Caritas einen großen Anteil an der Entwicklung und Struktur der Beschäftigung im Nonprofit-Sektor. Die Caritas hatte zwischen 1990 und 1998 nur ein Beschäftigungswachstum von knapp 20%. Somit konnte der Wohlfahrtsverband nur begrenzt von dem Beschäftigungsanstieg des Nonprofit-Sektors in Westdeutschland profitieren. Eine Ursache hierfür kann der starke Beschäftigungsabbau im Bereich der sonstigen Angebote, die nicht zum Umfeld der sozialen Dienstleistungen gehören, sein. Hierunter fallen beispielsweise Einrichtungen der Rechtsberatung, des Gaststätten- und Hotelgewerbes oder die Arbeitsvermittlung. Gleichzeitig zeigen sich aber auch geringere Wachstumsraten der Beschäftigten in den sozialen Dienstleistungen. Kinder- und Altenheime sowie das sonstige Bildungswesen sind, ähnlich dem Nonprofit-Sektor, die beiden großen Wachstumsmotoren. Einen starken Beschäftigungsanstieg gab es aber auch bei den Schulen und Hochschulen. Gegenüber dem Nonprofit-Sektor beschäftigte die Caritas überdurchschnittlich viele MitarbeiterInnen im Gesundheitswesen, auch wenn der Beschäftigungsanteil in diesem Wirtschaftszweig fällt. Die Caritas hat weder ein vergleichbar starkes Beschäftigungswachstum wie andere Nonprofit-Organisationen, noch zeigen sich gleiche Entwicklungen in der Beschäftigung der sozialen Dienstleistungen im Wohlfahrtsverband (vgl. Schulz/Schmid 2000).

Eine besondere Bedeutung für die Integration Langzeitarbeitsloser hat der Wohlfahrtsverband aufgrund der geringeren Wachstumsrate der Beschäftigung im Vergleich zum Nonprofit-Sektor nicht. Nur absolut gesehen ergibt sich durch den hohen Anteil der Beschäftigten der Caritas im Nonprofit-Sektor ein arbeitsmarktpolitischer Vorteil. Langzeitarbeitslose und Personen mit vermittlungshemmenden Merkmalen könnten vom hohen Beschäftigungsanstieg in den Kinder-

und Altenheimen und Einrichtungen des Sonstigen Bildungswesens (z.B. Kindertagesstätten) profitieren.

In den letzten Jahren schwächte sich aber das Beschäftigungswachstum deutlich ab. Es kam zwar nicht zu einer Verringerung, aber zu einem Einbruch beim Ausbau der Beschäftigtenzahlen sowie zu einer Verschiebung der Beschäftigungsformen von Vollzeit- auf Teilzeitbeschäftigungen. Den größten Beschäftigungsanteil bei der Caritas hatten Einrichtungen der Gesundheitshilfe, der Jugendhilfe und der Altenhilfe. Die Einrichtungen weisen allerdings eine deutlich unterschiedliche Entwicklung in der Beschäftigung auf. Während die Gesundheitshilfe zwischen 1990 und 2005 nur einen geringen Beschäftigungsanstieg aufwies, expandierten vor allem die Altenhilfe, die Behindertenhilfe und die weiteren sozialen Hilfen. Außerdem lässt sich das zunächst recht hohe Beschäftigungswachstum in den klassischen sozialen Dienstleistungsbereichen wie Gesundheitswesen, Jugendhilfe und Altenhilfe, in den 1990er Jahren erkennen, welches sich dann bis 2005 deutlich verringerte.

Abbildung 39: Beschäftigte beim Deutschen Caritasverband nach Fachbereichen, 1990 - 2005, Wachstumsraten in Prozent

Einrichtungsart	1990	1998	2005	WR 1990 - 2005
Gesundheitshilfe	177.650	221.237	196.012	10,3
Jugendhilfe	74.133	102.061	106.749	44,0
Familienhilfe	3.555	3.777	3.964	11,5
Altenhilfe	50.162	77.060	97.551	94,5
Behindertenhilfe	29.570	43.160	57.409	94,1
Weitere soziale Hilfen	12.496	14.778	20.487	63,9
Gesamt	347.566	476.186	482.172	38,7

Quelle: Deutscher Caritasverband 1991, 1999, 2007

Der Beschäftigungsanstieg in den neunziger Jahren ist vor allem mit der Wiedervereinigung und dem nachfolgenden Aufbau der wohlfahrtsverbandlichen Strukturen und sozialen Einrichtungen in Ostdeutschland erklärbar. Aber auch eine starke Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung war für die Sicherung und das Wachstum der Beschäftigung bei der Caritas verantwortlich.

Abbildung 40: Teilzeitbeschäftigte beim Deutschen Caritasverband nach Fachbereichen, Anteil an Beschäftigten insgesamt 1990 - 2005, Wachstumsraten in Prozent

Einrichtungsart	1990	1998	2005	Wachstumsrate 1990 - 2005
Gesundheitshilfe	25,6	36,3	47,8	106,2
Jugendhilfe	31,2	44,8	52,3	141,6
Familienhilfe	36,0	60,0	71,9	122,6
Altenhilfe	33,2	47,3	63,8	274,1
Behindertenhilfe	24,5	39,6	51,7	310,7
Weitere soziale Hilfen	30,5	40,4	54,6	193,4
Gesamt	28,1	40,6	53,0	162,1

Quelle: Zentralstatistik des DCV 1991, 1999, 2007

Insbesondere diejenigen Einrichtungsbereiche, die sich durch einen hohen Beschäftigungsanstieg auszeichneten, wiesen einen hohen Anteil an Teilzeitkräften auf, wie z.B. die Familienhilfe und die Altenhilfe. Hier finden sich nicht nur die höchsten Anteile an Teilzeitarbeit sondern auch ein überproportionales Wachstum der Teilzeitbeschäftigung.

Das Beschäftigungswachstum ging zudem bei der Caritas mit einem Ausbau weiterer atypischer Beschäftigungsverhältnisse einher. Etwa in den letzten 10 Jahren wurden so auch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse genutzt, um Arbeitsnehmer und Arbeitnehmerinnen zu beschäftigen

und die Stammebelegschaften zu entlasten. Auch hier haben wieder diejenigen Einrichtungsarten einen hohen Anteil an atypischen Arbeitsverhältnissen, die ihre Beschäftigung in den letzten Jahren stark ausbauten, wie z.B. die Altenhilfe und die weiteren sozialen Hilfen. Aber auch andere Fachbereiche (z.B. die Gesundheitshilfe) und Einrichtungsgruppen (wie z.B. Einrichtungen der offenen Hilfe) nutzten diese Beschäftigungsverhältnisse relativ häufig.

Abbildung 41: Anteil geringfügig Beschäftigter an Teilzeitbeschäftigten beim Deutschen Caritasverband nach Fachbereichen, Anteil an Beschäftigten 2005

Einrichtungsart	TZ-Beschäftigte	Anteil geringfügig Beschäftigter an TZ-Beschäftigten (in Prozent)
Gesundheitshilfe	93.709	15,0
Jugendhilfe	55.816	12,2
Familienhilfe	2.851	15,4
Altenhilfe	62.279	22,3
Behindertenhilfe	29.702	11,1
Weitere soziale Hilfen	11.186	14,4
Gesamt	255.543	15,7

Quelle: Zentralstatistik des DCV 2007

Für die Beschäftigung Langzeitarbeitsloser bzw. schwer vermittelbarer Personengruppen wie Ältere und Ungelernte in den sozialen Einrichtungen bedeuten die bisherigen Ergebnisse:

Eine Chance auf einen Arbeitsplatz hatten Langzeitarbeitslose vor allem in den neunziger Jahren, als das Beschäftigungswachstum noch deutlich höher war als in der Zeit zwischen 1998 und 2005. Nur ein neuer Ausbau der Beschäftigung kann Arbeitsplätze auch für am Arbeitsmarkt schwach vertretene Personengruppen bieten. Voraussetzungen hierfür wären aber u.a. eine Reform der Finanzierung sozialer Dienstleistungen, eine weitere Professionalisierung der Tätigkeiten und ein Ausbau der Ausbildungs- und Qualifizierungsplätze für soziale Berufe.

Eine Beschäftigung in den sozialen Einrichtungen der Caritas ist aber nicht unbedingt mit einem Normalarbeitsverhältnis verbunden. Der hohe Anteil an Teilzeitarbeitskräften und geringfügig Beschäftigten weist eher darauf hin, dass ein Arbeitsplatz in dem Wohlfahrtsverband nur bedingt eine soziale Integration für ehemals Langzeitarbeitslose ermöglicht, da mit der Beschäftigung in einem Arbeitsverhältnis auf Teilzeit kaum ein ausreichendes Einkommen erwirtschaftet werden kann. Geringfügig Beschäftigte leisten zudem keine Sozialversicherungsbeiträge.

5.2.2.2 Beschäftigungsstruktur

Angesichts der Datenlage kann nur das Ausmaß und die Entwicklung ungelerner Beschäftigter und Frauen der Caritas analysiert werden. Allerdings könnten auf der Basis dieses Indikators tendenziell Aussagen über das Potenzial für die Beschäftigung Langzeitarbeitsloser bei dem Wohlfahrtsverband getroffen werden. Zunächst werden die Entwicklungen von 1990 bis 1998 auf der Basis der Wirtschaftszweigsystematik der Bundesagentur für Arbeit in West- und Ostdeutschland betrachtet. Aufgrund der Effekte der deutschen Wiedervereinigung müssen diese Auswertungen getrennt erfolgen. Danach werden die Entwicklungen von 1998 bis 2004 betrachtet. Ein Vergleich der Beschäftigtenstruktur zwischen 1990 bis 2004 ist aufgrund der Datenlage nicht möglich, da sich die Art der Einrichtungen bei der Caritas, die Klassifikationen und Erhebungsvariablen stetig verändern. Außerdem gibt es Erhebungslücken, wenn die Einrichtungen nicht alle statistischen Informationen vollständig weitergeben.

Ungelernte

Der Caritasverband beschäftigte 1998 über 32% ungelernete MitarbeiterInnen. Zwischen 1990 und 1998 erhöhte sich deren Anzahl um 32%. Personen ohne Berufsausbildung waren 1998 in der Caritas in Westdeutschland am häufigsten in den Kinder- und Altenheimen sowie dem Gesundheitswesen beschäftigt. In den bildungsnahen Dienstleistungen war das Beschäftigungswachstum dieser Personengruppe zwar überdurchschnittlich doch ihr Anteil an der Belegschaft relativ marginal. In verbandlichen Einrichtungen der Caritas hatten Ungelernte nur durchschnittliche Beschäftigungschancen.

Abbildung 42: Ungelernte beim Deutschen Caritasverband, Westdeutschland, 1990 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Dienstleistungen	Anzahl 1990	Anzahl 1998	Anteil 1990	Anteil 1998	WR 1990 - 1998
71 Kinder- und Altenheime	19.182	25.395	17,6	17,6	32,4
74 Schulen und Hochschulen	1.389	2.511	1,3	1,7	80,8
75 Sonstiges Bildungswesen	7.668	13.930	7,0	9,7	81,7
78 Gesundheitswesen	69.974	94.849	64,1	65,8	35,5
88 Wohlfahrtsverbände	2.928	3.822	2,7	2,6	30,5
Sonstiges	8.028	3.727	7,4	2,6	-53,6
Gesamt	109.169	144.234	28,5	31,6	32,1

Quelle: Zentralstatistik des DCV 2001

Diese Ergebnisse können dahingehend interpretiert werden, dass die Caritas in denjenigen Dienstleistungen Beschäftigungspotenziale für Ungelernte bietet, die sich durch ein hohes Beschäftigungswachstum auszeichnen. Dies waren bis 1998 insbesondere die Schulen und Hochschulen sowie das sonstige Bildungswesen. Angesichts der Entwicklungen seit 1998 kann man gegenwärtig von einem höheren Beschäftigungspotenzial für Ungelernte in der Alten- und in der Behindertenhilfe ausgehen, da hier das Beschäftigungswachstum zwischen 1990 und 2005 am größten war. Allgemeiner Beschäftigungsaufbau und Integration von Langzeitarbeitslosen sind daher aneinander gekoppelt.

Diese Ergebnisse gelten im Wesentlichen für West- als auch Ostdeutschland. Doch es gibt hier einige Unterschiede, da in Ostdeutschland mehr Langzeitarbeitslose als im Westen Deutschlands über eine formale Qualifikation verfügen und sich der Wohlfahrtsverband Anfang der 1990er Jahre in dieser Region aufbaute. In den ostdeutschen Caritasverbänden war 1998 daher nur ein geringer Anteil Ungelernter beschäftigt. Der Beschäftigungsanteil dieser Personengruppe betrug 1998 nur etwa 20%, d.h. etwa jeder fünfte Beschäftigte war zu diesem Zeitpunkt bei der Caritas ungelernnt. Zwischen 1990 und 1998 erhöhte sich die Zahl der ungelernnten Beschäftigten bei der Caritas aber um 46%. Personen ohne Ausbildung wurden demnach beim Aufbau der Caritas unterproportional beteiligt, wie der Rückgang der Beschäftigungsanteile für Ungelernte zeigt.

Die Caritas trug damit wesentlich zur Milderung der arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Folgekosten des Zusammenbruchs der DDR bei. Indem sie diese Personengruppe in ihren internen Arbeitsmarkt integrierte, schuf sie außerdem beschäftigungspolitische Signale für andere, in ihrer Region oder ihrem Sektor tätigen, Organisationen. Der Beschäftigungsaufbau dieser Personengruppe fand in Dienstleistungen statt, die stärker in Konkurrenz zu kommerziellen Anbietern stehen und durch andere Nonprofit-Organisationen nur in geringem Maße erbracht werden. In den Kinder- und Altenheimen sowie dem Gesundheitswesen sind bei der Caritas der Beschäftigungsanteil und die Wachstumsrate im Vergleich zum Nonprofit-Sektor und den anderen Dienstleistungen überdurchschnittlich hoch. Die Entwicklung der Caritas und des Nonprofit-Sektors deckt sich nur bei den Verbänden, in denen bei der Caritas das größte Wachstum an Beschäftigten ohne Berufsausbildung in diesem Verband stattfand.

Abbildung 43: Ungelernte beim Deutschen Caritasverband, Ostdeutschland, 1990 - 1998, Anteile sowie Wachstumsraten in Prozent

Dienstleistungen	Anzahl 1990	Anzahl 1998	Anteil 1990	Anteil 1998	WR 1990 - 1998
71 Kinder- und Altenheime	824	779	40,2	26,1	-5,5
74 Schulen und Hochschulen	5	7	0,2	0,2	40,0
75 Sonstiges Bildungswesen	152	167	7,4	5,6	9,9
78 Gesundheitswesen	802	1.762	39,1	58,9	119,7
88 Wohlfahrtsverbände	42	165	2,0	5,5	292,9
Sonstiges	224	109	10,9	3,6	-51,3
Gesamt	2.049	2.989	21,7	19,8	45,9

Quelle: Zentralstatistik des DCV 2001

Angesichts der oben beschriebenen Probleme für einen korrekten Vergleich der Statistiken, wird die Beschäftigtenstruktur nun anhand der Fachbereiche zwischen 1998 und 2004 näher betrachtet. Der Anteil der MitarbeiterInnen mit einer Ausbildung weist auf die Bedeutung von formalen Qualifikationen in den Einrichtungen sowie das Potenzial für Menschen ohne Berufsabschluss hin. Zunächst kann festgehalten werden, dass viele Ungelernte 1998 in hauswirtschaftlichen Tätigkeiten der Caritas beschäftigt waren; der Anteil der Qualifizierten lag in diesem Jahr nur bei 40%. Der Umfang für Tätigkeiten im Bereich dieser einfachen Dienstleistungen war außerdem sehr begrenzt und machte einen (stagnierenden) Anteil von etwa 15% aus.

Abbildung 44: Beschäftigtenentwicklung und -struktur in hauswirtschaftlichen Tätigkeitsbereichen

Fachbereich	MA gesamt		Anteil MA		MA mit Ausbildung 1998
	1998	2004	1998	2004	
Gesundheitshilfe	228.477	200.502	12,1	11,2	44,4
Kinder - und Jugendhilfe	95.085	107.149	9,8	11,0	33,0
Familienhilfe	4.573	4.039	15,9	15,4	56,0
Altenhilfe	79.956	98.291	25,2	26,5	31,0
Behindertenhilfe	47.920	54.792	14,9	15,2	49,8
Weitere Soziale Hilfe	15.086	21.278	15,1	15,1	44,7
Gesamt	471.097	486.051	14,3	14,9	39,5

Quelle: Zentralstatistik des DCV, 1998 und 2004

Werden diese drei Indikatoren - Ausbildungsanteil, Anteil der MitarbeiterInnen insgesamt und Anteil der MitarbeiterInnen in den einzelnen Fachbereichen - als Ausgangspunkt genommen, um nach dem Beschäftigungspotenzial für Langzeitarbeitslose zu fragen, können folgende Ergebnisse festgehalten werden: Langzeitarbeitslose bzw. am Arbeitsmarkt benachteiligte Personengruppen haben vor allem Möglichkeiten für eine Integration in hauswirtschaftliche Tätigkeitsbereiche der sozialen Einrichtungen der Caritas. Zwischen 1998 und 2004 haben sich die Beschäftigungspotenziale im Bereich einfacher, hauswirtschaftlicher Tätigkeiten aber kaum verändert. Die größten Integrationschancen können Langzeitarbeitslose in Einrichtungen der Altenhilfe finden, da hier relativ viele Beschäftigte tätig sind und der Anteil der MitarbeiterInnen mit Ausbildung am geringsten ist.

Deutlich geringere Potenziale haben Ungelernte in den sozialen Tätigkeitsbereichen der Caritas. Außerdem nimmt der Anteil von Personen mit Ausbildung zu, d.h. die Bedeutung qualifizierter MitarbeiterInnen wächst in den sozialen Einrichtungen. Der Anteil an Beschäftigten ohne eine Ausbildung lag 2004 knapp bei 10 %. Arbeitsplätze für Ungelernte gibt es noch eher in der Altenhilfe und der Behindertenhilfe.

Abbildung 45: Beschäftigtenentwicklung und -struktur in sozialen Tätigkeitsbereichen der Caritas

Fachbereich	Anteil MA im sozialen Bereich		MA mit Ausbildung*		MA ohne Ausbildung 2004
	1998	2004	1998	2004	
Gesundheitshilfe	78,5	76,4	78,5	88,4	5,5
Kinder - und Jugendhilfe	86,3	64,7	85,8	94,0	5,7
Familienhilfe	70,0	62,5	90,6	95,3	3,7
Altenhilfe	64,3	64,2	50,7	65,6	28,5
Behindertenhilfe	76,6	73,2	70,6	87,6	10,5
Weitere Soziale Hilfe	51,1	47,7	86,3	95,3	4,7
gesamt	76,5	69,6	75,7	85,5	10,4

Quelle: Zentralstatistik des DCV, 1998 und 2004

* inkl. Hochschul-, Fachhochschul sowie Berufsausbildung; MA mit und ohne Ausbildung ergeben 2004 aufgrund von Erhebungslücken beim Deutschen Caritasverband keine 100%. Es ist nicht erkennbar, ob die Zahl der gelernten oder unqualifizierten MitarbeiterInnen unterrepräsentiert ist.

Langzeitarbeitslose haben daher kaum eine Möglichkeit in Einrichtungen der Caritas, insbesondere in den sozialen Tätigkeitsbereichen, einen Arbeitsplatz zu finden. Dieser Befund weist auf eine hohe Bedeutung an Qualifizierung und Professionalisierung in den sozialen Einrichtungen der Caritas hin. Allerdings verringert sich im Rahmen dieser Entwicklung auch das Potenzial des Wohlfahrtsverbandes, Benachteiligten auf dem Arbeitsmarkt eine berufliche Integrationschance zu geben und als Arbeitgeber für Langzeitarbeitslose aufzutreten.

Frauen

Die Caritas unterscheidet sich auch in Hinblick auf den Anteil an Frauen unter den Beschäftigten kaum von anderen Nonprofit-Organisationen in den sozialen Dienstleistungen. Auch im Wohlfahrtsverband sind mit über 80% überproportional viele Frauen in den sozialen Einrichtungen tätig. Den größten Anteil von Frauen an den Beschäftigten findet sich in der Jugendhilfe und der Familienhilfe.

Abbildung 46: Anteil von Frauen an den Beschäftigten beim Deutschen Caritasverband nach Fachbereichen 2005

Einrichtungsart	Beschäftigte (insgesamt)	Anteil Frauen an Beschäftigten (in Prozent)
Gesundheitshilfe	196.012	77,8
Jugendhilfe	106.749	90,6
Familienhilfe	3.964	88,0
Altenhilfe	97.551	88,2
Behindertenhilfe	57.409	69,8
Weitere soziale Hilfen	20.487	64,2
Gesamt	482.172	81,3

Quelle: Deutscher Caritasverband 2007

Die sekundärstatistische Analyse zeigte, dass das hohe Beschäftigungswachstum in den sozialen Dienstleistungen auch zu Integrationseffekten für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personengruppen und Langzeitarbeitslose führen kann. Im Vergleich zwischen den verschiedenen sozialen Wirtschaftszweigen kristallisierten sich die Kinder- und Altenhilfe und die Wohlfahrtsverbände als Dienstleistungen mit den höchsten Beschäftigungspotenzialen für diese Personengruppen heraus. Der Deutsche Caritasverband hatte ein vergleichbares Beschäftigungswachstum in den sozialen Dienstleistungen wie andere soziale Einrichtungen, wovon auch Ungelernte profitierten. Allerdings ist das Arbeitsplatzpotenzial für Langzeitarbeitslose auch in dem Wohlfahrtsverband begrenzt. Überdurchschnittliche Beschäftigungschancen kann die Caritas Menschen ohne Ausbildung meist nur in hauswirtschaftlichen Diensten sowie in der Kinder- und Altenhilfe bieten. Langzeitarbeitslose

haben demnach in den sozialen Einrichtungen der Caritas keine besseren Chancen auf einen dauerhaften Arbeitsplatz als bei anderen gemeinnützigen oder privatwirtschaftlichen Anbietern sozialer Dienstleistungen.

5.3 Fallstudien zur Beschäftigung Benachteiligter in den Ortsverbänden und Einrichtungen der Caritas

Nachdem sekundärstatistisch und auf der Basis von Leitlinien aus einer gesamtverbandlichen Perspektive untersucht wurde, inwieweit die Caritas als Arbeitgeber einen Beitrag zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit leistet, wird im folgenden Teil die Ebene der Einzelverbände und der Einrichtungen der Caritas näher analysiert. Hierzu werden in vier Fallstudien die beschäftigungspolitischen Instrumente und deren Nutzung vorgestellt und diskutiert.⁵⁸ Eine ausführliche Darstellung der Fallstudien findet sich im Anhang.

5.3.1 Überblick über die Fallstudien

Fallstudie 1: Beschäftigungsgarantien durch Einkommensreduzierung

Die Tätigkeitsbereiche des Orts-Caritasverbandes umfassen Beratungs- und Betreuungsdienste sowie pflegerische Dienste. Schwerpunkte der Beratungsstellen sind Migration, Erziehung, Senioren, Arbeitslosigkeit sowie Gesundheit (z.B. für Kuren und zur Erholung). Daneben betreut der Verband eine psychosoziale Betreuungsstätte für psychisch Kranke und Suchtkranke, deren Angebote sowohl betreutes Wohnen als auch eine Tagesklinik und einen offenen Treff beinhalten. Ein weiteres Aufgabenfeld besteht in der ambulanten Kranken- und Altenpflege sowie in hauswirtschaftlichen Hilfsdiensten. Außerdem befinden sich in Trägerschaft des Verbandes ein Kinderdorf, ein Altenheim und ein Seniorenzentrum.

Den größten Anteil der über 500 Beschäftigten hatte 1999 das Altenheim mit 143 Beschäftigten, davon 82 in Teilzeit, das Seniorenzentrum mit 154 Beschäftigten, davon 92 in Teilzeit, und das Kinderdorf mit 50 Beschäftigten, davon 11 in Teilzeit. Weiterhin sind 90 Personen im sozialpflegerischen Dienst beschäftigt, davon 40 als geringfügig Beschäftigte im Haushaltshilfedienst. Die restlichen rund 70 Beschäftigten verteilen sich auf diverse Beratungs- und Betreuungsstellen. Gegenwärtig gibt darunter 11 Personen, die mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gefördert werden. Seit 1995 ist die Beschäftigtenzahl geringfügig rückläufig, gegenüber 1984 ist die Beschäftigtenzahl jedoch um ca. 100 Personen gestiegen. Dies lag auch an dem verstärkten Ausbau der Tätigkeitsfelder. Der Anteil der über arbeitsmarktpolitische Programme beschäftigten MitarbeiterInnen war in den letzten Jahren schwankend, stellte aber im Verhältnis zu den 540 regulär beschäftigten MitarbeiterInnen mit 11 TeilnehmerInnen eine kleine Gruppe dar. Geringfügig Beschäftigte gibt es vor allem im Bereich der Familienhilfe und im Reinigungsbereich. Der größte Teil der Reinigungskräfte ist bei einem externen Reinigungsunternehmen beschäftigt. Gerade in diesem Bereich wurden viele MitarbeiterInnen in Servicebetriebe ausgegliedert.

Zusammen mit der MitarbeiterInnenvertretung (MAV) wurde vereinbart, dass die MitarbeiterInnen freiwillig drei Jahre lang auf die Hälfte ihres Weihnachtsgeldes verzichten, um die Angebotspalette des Verbandes sicherzustellen. Diese Regelung wurde mit den MitarbeiterInnen einzelvertraglich geregelt. Dadurch konnte etwa 180 MitarbeiterInnen eine dreijährige Arbeitsplatzgarantie gegeben werden. Dieser Verzicht brachte eine Einsparung von ca. 170.000 DM pro Jahr. Das waren 510.000 DM für die drei Jahre. Der Vorstand hat aus Rücklagen

⁵⁸ Die in diesem Kapitel vorgestellten Fallbeispiele waren Teil eines früheren Praxisforschungsprojektes, an dem der Autor mitarbeitete. Ein Orts-Caritasverband wurde von Andreas Weinbörner besucht. Die Fallstudien „Wohnheim für Menschen mit Behinderungen“ und die Fallstudie „Ambulante Altenhilfe“ wurden im Dezember 2006 aktualisiert. Bei den anderen beiden Fallstudien stand niemand für eine Befragung im Verband zur Verfügung.

180.000 DM dazugeschossen. Weiter wurden Sachkosten eingespart, Kosten für Weiterbildung, Kilometerpauschalen, für Betriebsausflüge etc., so dass insgesamt über 900.000 DM eingespart werden konnten. Nachdem die drei Jahre vergangen waren, hat sich die finanzielle Situation nicht stabilisiert. Man rechnete mit weiteren notwendigen Kürzungen. Dabei werden auch Entlassungen nicht mehr grundsätzlich ausgeschlossen. Obwohl in den drei Jahren die Chance zur Konsolidierung der Finanzen nicht genutzt werden konnte, gilt die Aktion als Erfolg, da für diese Zeit den Beschäftigten wenigstens Arbeitsplatzgarantie gegeben werden konnte.

Weitere Strategien werden in der Frühverrentung, im Austausch von qualifiziertem durch weniger qualifiziertes Personal, sowie den Einsatz von ehrenamtlichen Kräften, gesehen.

Fallstudie 2: Arbeitszeitreduzierung in einem Wohnheim für Menschen mit Behinderungen

Die Behindertenwohnanlage ist eine große Einrichtung, die in der Region eine lange Tradition hat. In ihr leben, lernen und arbeiten etwa 700 Behinderte, im Jahr 2006 waren es 920 Beschäftigte. Die Wohnanlage und die Behindertenwerkstätten sind dabei die Kernbereiche der Einrichtung, die sich über mehrere Standorte in der Region verteilt.

Am Hauptstandort befinden sich zusätzlich eine Fachschule für Heilpädagogik, eine zentrale Küche, ein Technikpool, die ärztliche Station sowie die Verwaltung. Die Fachschule wird von der Einrichtung betrieben, da es relativ schwer ist, geeignete Fachkräfte in der Region zu finden. Durch die Nähe zur Grenze pendeln viele gut qualifizierte, junge ArbeitnehmerInnen in die Schweiz. Mit der Fachschule wird daher versucht, das eigene Personal auszubilden. Die etwa 100 Auszubildenden haben alle eine Übernahmegarantie. Jährlich werden insgesamt etwa 70-80% in die Einrichtung übernommen.

Anfang 1999 arbeiteten 850 Personen in den verschiedenen Bereichen des Heimes. Davon waren etwa 60% ausschließlich im pädagogischen Bereich beschäftigt. Weitere MitarbeiterInnen sind als ArbeitserzieherInnen, aber auch HandwerkerInnen, Hauswirtschaftskräfte, PsychologInnen, Betriebswirte/innen oder MedizinerInnen im Heim angestellt.

Unter den 850 Beschäftigten befanden sich eine geringe Anzahl an Aushilfen (40 Personen), Zivildienstleistenden und Praktikanten sowie geringfügig Beschäftigten (80 Personen), die nur für bestimmte zusätzliche Aufgaben oder bei Personalmangel eingesetzt wurden. Ihr Anteil hatte sich in den letzten Jahren leicht erhöht. Hinzu kamen noch etwa 100 Auszubildende, die ebenfalls im praktischen Anteil ihrer Ausbildung im Heim arbeiten. Im Wohnheim arbeiten überwiegend jüngere ArbeitnehmerInnen.

Problemgruppen wie Ältere und gering Qualifizierte sind eher in der Reinigung und Hauswirtschaft eingesetzt. Ihre Zahl (etwa 100) ist aber 2006 abnehmend. Ältere arbeiten in der Werkstatt und zu einem Drittel in der Pflege. Die Beschäftigung dieser Personengruppen ist daher stark von den Tätigkeiten in einzelnen Bereichen abhängig. Teilzeitarbeit hat mit 40% einen steigenden und hohen Anteil. Auch Mini-Jobs werden zunehmend eingesetzt, sind aber bislang nur minimal in ihrer Anzahl. 7-10 Stellen für Personen auf 1 Euro-Basis von der Arbeitsagentur sind beantragt. Bislang arbeiteten 15 Arbeitslose auf 1 Euro-Basis im Wohnheim mit.

Zwischen 1997 und 1999 konnten durch bestimmte betriebswirtschaftliche Maßnahmen die Zahl der Mitarbeiterinnen in Vollzeitbeschäftigte um 20 ArbeitnehmerInnen erhöht werden. Durch arbeitszeitpolitische Maßnahmen erhöhte sich in dem Heim die Beschäftigung um etwa 200 Personen, d.h. durch die Ausnutzung bestimmter Teilzeitstrategien wurde die MitarbeiterInnenzahl um etwa 23,5 Prozent erhöht. Fast jeder vierte Arbeitsplatz besteht durch die arbeitszeitpolitischen Maßnahmen des Heimes. Die jüngsten arbeitszeitpolitischen Maßnahmen des Heimes dienen aber ausschließlich der Stabilisierung der Belegschaftszahlen durch eine flexiblere Arbeitszeitorganisation. Hier ist vor allem auch die Einführung eines Jahresarbeitszeitmodells zu nennen. Das Modell sieht vor, dass die MitarbeiterInnen täglich je nach Bedarf zwischen 3 und 12 Stunden arbeiten können. Minus- oder Plusstunden können im Laufe des Jahres ausgeglichen werden. Mit der höheren zeitlichen und arbeitsorganisatorischen

Flexibilität stiegen gleichzeitig die qualifikatorischen Anforderungen an die MitarbeiterInnen, da sie teilweise ein breiteres Aufgabenspektrum erfüllen mussten als früher. Fortbildung und Qualifizierung sind daher eng mit der neuen Arbeitszeitorganisation verbunden. Durch die Einführung der flexibleren Arbeitszeitorganisation zur Unterstützung der vorherigen Arbeitszeitverkürzung konnten die Überstunden reduziert und der Bedarf an Aushilfen eingeschränkt werden, mit dem Ergebnis, dass die Kosten reduziert werden konnten. Weitere Strategien zur Stabilisierung und zum Ausbau der Beschäftigung sind die Befristung bei neuen Einstellungen und besondere Personaleinstellungsstrategien zur Reduzierung der Tarifzulagen (wie z.B. die Einstellung von mehrheitlich jüngeren Personen).

Im Rahmen der Personalpolitik laufen seit 2006 soziale Anstrengungen, wie z.B. die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für die MitarbeiterInnen (insbesondere Alleinerziehende) zu realisieren. Zudem wird versucht, alle MitarbeiterInnen in Beschäftigung zu halten, und auf Kündigungen zu verzichten. Bei personellen Umstellungen werden die MitarbeiterInnen beraten und / oder qualifiziert, um nicht aus dem ersten Arbeitsmarkt zu fallen.

Der Beschäftigung von jüngeren und qualifizierten Personen wird in der Einrichtung Vorrang gegeben. Die qualitativen Anforderungen in Hinblick auf Belastbarkeit und formale Kenntnisse sind für die Tätigkeiten in dem Wohnheim sehr hoch. Die Einrichtung beschreibt sich selbst als fachlich professioneller Dienstleister und nicht als „Sozialfuzzi“⁵⁹. Die karitative Hilfe kommt hier in erster Linie den Menschen mit geistigen und körperlichen Behinderungen, und nicht am Arbeitsmarkt Benachteiligten, zu. Daher haben Langzeitarbeitslose in der Einrichtung kaum eine Chance auf Berücksichtigung bei Einstellung. Für Einzelne gibt es Chancen vor allem in der Werkstatt, in der Hauswirtschaft, bei Hilfstätigkeiten wie Waschen, Botengängen oder bei der Unterstützung während der Mahlzeiten. Hier wird aber zunächst die Möglichkeit der öffentlich geförderten Beschäftigung (ABM oder 1-Euro-Jobs) genutzt. Hierüber konnten zwei bis drei Personen eine dauerhafte Beschäftigung erhalten. Insgesamt erfolgt die Auswahl neuer MitarbeiterInnen nach qualitativen Kriterien; erst wenn auf diesem Wege keine MitarbeiterInnen gefunden werden können, kommen am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen wie Ältere oder geringer Qualifizierte in die nähere Auswahl.

Fallstudie 3: Lohndifferenzierungen und Outsourcing von MitarbeiterInnen in einem Altenpflegeheim

Der Träger ist eine gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die sich ausschließlich der Altenhilfe widmet. Träger sind die kommunale Caritaskrankenhilfe, der örtliche Caritasverband und der regionale Diözesen-Verband. Die Aufgaben der Gesellschaft umfassen Tätigkeiten wie die Seniorenpflege, das betreute Wohnen, die Altenarbeit sowie die Tages- und Kurzzeitpflege von älteren Personen. Zur Gesellschaft zählen 25 Einrichtungen an unterschiedlichen Standorten der Diözese, wobei ein Teil der Einrichtungen (6 Heime) im Gebiet der neuen Bundesländer angesiedelt sind.

Die Gesellschaft nutzt daher die ganze Bandbreite personalpolitischer Möglichkeiten, wie arbeitszeit- und lohnpolitische Regelungen, Beschäftigung von SozialhilfeempfängerInnen und Langzeitarbeitslosen sowie Ausnutzung der Möglichkeiten der Pflegeversicherung hinsichtlich der Belegung mit BewohnerInnen höherer Pflegesätze. Da 50% des Pflegepersonals nicht fachlich qualifiziert sein müssen, ist die Gesellschaft interessant, da Altenpflegeeinrichtungen ein hohes Beschäftigungspotential gering qualifizierter ArbeitnehmerInnen aufweisen.. Alle personalpolitischen Anstrengungen der Gesellschaft zielen aber auf Kosteneinsparungen über Kürzungen der Personalkosten, d.h. auf die Stabilisierung bzw. Verringerung des Personalbestandes, ab.

⁵⁹ Fuzzi beschreibt umgangssprachlich-abwertend eine Person, die von der Gesellschaft nicht ernst genommen wird. Der Begriff entstand nach der Kunstfigur Fuzzi des Schauspielers Al St. John.

Bei der gemeinnützigen Gesellschaft entstanden ausschließlich durch die Übernahmen und den Neubau von Altenpflegeheimen zusätzliche Arbeitsplätze. Waren bei der Gesellschaft 1990 noch etwa 100 Beschäftigte tätig, zählte sie 1999 600 MitarbeiterInnen. Dennoch sank in der gleichen Zeit aufgrund der oben beschriebenen finanziellen Situation die Zahl der Beschäftigten pro HeimbewohnerIn. Die Auswirkung der Pflegekassen auf die Situation der Beschäftigten ließ sich besonders gut in einem Altenwohnheim erkennen. Es handelt sich um ein Altenpflegeheim mit insgesamt 129 BewohnerInnen, wobei etwa 56% der BewohnerInnen eine vollstationäre Pflege benötigen. Um die Betreuung der BewohnerInnen kümmern sich insgesamt 58 MitarbeiterInnen.

Durch die Einstellung junger und alleinstehender ArbeitnehmerInnen wird versucht, die Personalkosten zu senken, was ein Ausdruck dafür ist, dass Löhne und Gehälter für die MitarbeiterInnen nach den AVR im Vergleich zu privaten Anbietern zu hoch sind. Zuschüsse für Dienst- und Altersjahre sowie Familienzulagen entfallen dadurch vorerst. Im Rahmen von Betriebsvereinbarungen könnten Öffnungsklauseln im AVR für Niedriglöhne genutzt werden. Die Gesellschaft wies aber auch hier auf die Realitätsferne dieser Option hin, da die Einsparungen den MitarbeiterInnen nachgezahlt werden müssen, so dass die gemeinnützige Gesellschaft diese Öffnungsklausel der AVR nicht nutzt.

Zum Zeitpunkt der Befragung 2001 waren etwa 49 ArbeitnehmerInnen in einer Serviceagentur angestellt, die als Leiharbeitsfirma für den Orts-Caritasverband fungiert. In der Mehrzahl sind dies gering qualifizierte Personen, die in der Reinigung, in der Küche oder bei den technischen Diensten (z.B. Hausmeister, Verwaltung) arbeiten. Das Kerngeschäft der Pflege ist aus ethischen Gründen nicht tangiert, da sie Bestandteil karitativer Aufgaben der besuchten GmbH ist. Die Serviceagentur ist eine GmbH, die neben der gemeinnützigen Gesellschaft mehrheitlich von einer Privatperson getragen wird. Die Tarife orientieren sich an branchenspezifischen Tarifen und enthalten zum Teil Zusatzleistungen nach den AVR.

Schließlich beschäftigte der Verband SozialhilfeempfängerInnen und MitarbeiterInnen aus Arbeitsförderungsgesellschaften. Die Zuschüsse vom Sozialamt, der Arbeitsförderungsgesellschaft sowie die Lohnkostenzuschüsse vom Arbeitsamt verringerten die Personalkosten effektiver als letztgenannte Strategien. Sie ermöglichen vor allem Zusatzdienste für die HeimbewohnerInnen, für die die hauptamtlichen MitarbeiterInnen nur wenig Zeit haben. Zudem sind sie zeitlich flexibel einsetzbar, da sie nur zusätzliche Aufgaben erfüllen und außerhalb des regulären Dienstplanes geführt werden. Gleichzeitig bieten sie für die Heimleitung Chancen, neues Personal zu testen und gegebenenfalls bei Bedarf zu akquirieren. Dennoch ist der Anteil der öffentlich finanzierten MitarbeiterInnen (8 Personen) zum Untersuchungszeitpunkt 2001 in den Heimen nur sehr gering, was insbesondere an deren geringen Eingangsqualifikationen und ihrer Zuverlässigkeit liegt.

Fallstudie 4: Arbeitszeitverkürzung und geringfügige Beschäftigung in einer mobilen Altenhilfe

Schließlich wurde ein Orts-Caritasverband besucht, der eine mobile Altenhilfe betreibt. Dieses Pflegesystem verlangt aber wegen der reinen Bedarfsorientierung einen hohen Koordinationsaufwand und zeitlich flexibles sowie kurzfristig einsetzbares Pflegepersonal. Der Orts-Caritasverband setzte daher seit Einführung der Pflegeversicherung verstärkt auf arbeitszeitpolitische Maßnahmen, die sie mit der Einstellung geringfügig Beschäftigter Personen unterstützte.

Die Mobile Altenpflege des Orts-Caritasverbandes ist in zwei Stationen organisiert. Vor der Pflegeversicherung arbeiteten pro Station etwa 9 MitarbeiterInnen auf Vollzeitarbeitsplätzen. Nach der Umstrukturierung arbeiteten in beiden Stationen 47 MitarbeiterInnen, was einer Steigerung um mehr als 160% gleichkommt. Allerdings ging mit dieser Beschäftigungsentwicklung eine gravierende Strukturveränderung einher. So sind etwa ein Drittel der MitarbeiterInnen geringfügig beschäftigt. Außerdem haben die wenigsten hauptamtlich Beschäftigten einen Vollzeitarbeitsplatz (8 MitarbeiterInnen). Etwa zwei der Teilzeit-MitarbeiterInnen arbeiten aus persönlichen Gründen weniger als 50% der Arbeitszeit. Die meisten Teilzeitbeschäftigten arbeiten

zwischen 50% und 75% der "Normalarbeitszeit". Werden die geringfügig Beschäftigten und die Teilzeitkräfte in Vollzeitstellen umgerechnet, zeigt sich, dass der Verband durch eine Ausweitung seiner Leistung etwa 6,5 Stellen zusätzlich schaffen konnte.

Mit der vermehrten Einstellung geringfügig Beschäftigter und Teilzeitkräften hat sich das Qualifikationsniveau nicht verringert. Da der Leiter der Einrichtung stark auf die Qualität der Leistung achtet, womit er sich vor allem gegenüber den privaten Anbietern durchsetzen will, achtete man bei Neueinstellungen immer auf die entsprechende Berufsausbildung und Berufserfahrung. Viele der MitarbeiterInnen sind daher Altenpfleger, Krankenschwestern oder haben eine einjährige Krankenpflegehelferausbildung absolviert. Der Anteil der qualifizierten Fachkräfte liegt in der besuchten Einrichtung bei etwa 80% des Personalbestandes.

Außerdem ist die Arbeitsintensität und Leistungskontrolle gegenüber der Zeit vor der Pflegeversicherung drastisch gestiegen. Langjährige und vor allem ältere MitarbeiterInnen, von denen die meisten Frauen sind, schieden aus. Nach den Umstellungen ist nur noch eine geringe Zahl an langjährigen MitarbeiterInnen in der Einrichtung tätig, die aber mit der neuen Arbeitsgestaltung zu kämpfen haben. Für die ausgeschiedenen MitarbeiterInnen stellte der Verband teilzeit- und geringfügig beschäftigte Frauen ein. Die Veränderungen in der Personalstruktur gingen somit ohne Entlassungen vor sich.

Im Jahr 2006 waren 90% der MitarbeiterInnen examinierte Kranken- und Altenhelfer. Gering qualifizierte MitarbeiterInnen werden in den ambulanten Hilfen nur im hauswirtschaftlichen Dienst oder bei „Essen auf Rädern“ eingesetzt. In ergänzenden, sozialen Bereichen wurden Mini-Jobs für etwa 150 bis 160 Personen geschaffen.

Eine der wichtigsten Veränderungen seit Einführung der sozialen Pflegeversicherung waren die Verkürzung der täglichen Arbeitszeit, die Einführung der 5,5 Arbeitstageswoche sowie die Einführung von Arbeitszeitkonten. Durch die neuen betriebswirtschaftlichen Anforderungen war es nicht mehr möglich, die MitarbeiterInnen 5 Tage in der Woche jeweils 8 Stunden zu beschäftigen, oder Leerzeiten, in denen keine Pflege nachgefragt wurde, zuzulassen, welche zu viele finanzielle Ressourcen verbrauchen.

Obwohl es in der Qualifikationsstruktur der ArbeitnehmerInnen in der besuchten Mobilen Altenhilfe kaum Veränderungen gab, zeigen sich nach der Einführung der neuen Arbeitszeitorganisation erhebliche Strukturveränderungen. So schied ein Großteil der vor allem älteren MitarbeiterInnen (ca. ab 50 Jahren und älter) aus, weil sie sich nur schwer an die neuen Arbeitsweisen gewöhnen konnten. Jüngere ArbeitnehmerInnen (bis 35) übernahmen die Arbeit, wurden aber nur in Teilzeit oder als geringfügig Beschäftigte mit max. 20 Wochenstunden angestellt. Der Träger gibt auch in Einzelfällen den MitarbeiterInnen die Chance, ihre Arbeitszeit auf 70 bis 80% eines Vollzeit Arbeitsplatzes auszuweiten, wenn es die Arbeitsplanung und die Haushaltssituation zulassen. Insgesamt konnte die Zahl der MitarbeiterInnen und der besetzten Stellen erhöht werden. Weitere Strategien, wie die Nutzung von Öffnungsklauseln oder die stärkere Nutzung von Ehrenamtlichen, wurden im Verband eher kritisch diskutiert.

Der Erhalt und der Ausbau der Beschäftigung in der Mobilen Altenhilfe basiert auch 2004 vorwiegend auf Flexibilisierung der Arbeitszeit. Es werden kaum noch Vollzeitkräfte beschäftigt, die an 6 Tagen in der Woche arbeiten. Es gibt nur noch für Ältere Vollzeitverträge. Neueinstellungen erfolgen nur noch auf Teilzeit. Einen großen Anteil machen auch die Mini-Jobs aus, die aber weitgehend mit Studenten, Frauen und Personen mit ergänzenden Transferleistungen besetzt werden.

Die Qualität der Dienste geht vor der Beschäftigung von gering qualifizierten Personen oder ehemals Langzeitarbeitslosen. In den letzten Jahren ist die MitarbeiterInnenzahl in der Altenhilfe kontinuierlich aufgrund einer stärkeren Nachfrage gewachsen. Bei Neueinstellungen wurde allerdings auf die Qualifizierung der MitarbeiterInnen geachtet. Minderqualifizierte werden nur in

begrenzen Bereichen eingesetzt und kontrolliert. Dadurch erhöhte sich auch der Aufwand für die Pflegedokumentationen. Die Beschäftigung von Ehrenamtlichen ist weiterhin keine Alternative für die Altenhilfe. Sie werden im Rahmen neuer Projekte, wie z.B. Stadtteilprogrammen, eingesetzt.

5.3.2 Ergebnisse aus den Fallstudien

Arbeitszeitpolitische Maßnahmen

In allen Einrichtungen nehmen arbeitszeitpolitische Maßnahmen einen großen Stellenwert zu Sicherung und Ausbau der Beschäftigung ein. Hierbei spielt vor allem die Teilzeit eine große Rolle. Neueinstellungen werden teilweise nur auf der Basis von Teilzeitverträgen vorgenommen. Vollzeitarbeit ist dabei ein Privileg der langjährigen und älteren MitarbeiterInnen. Weitere arbeitszeitpolitische Maßnahmen waren die Reduzierung der Jahresarbeitszeit und eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte.

Die Einführung dieser Arbeitszeitmodelle war teilweise mit enormen betriebswirtschaftlichen und arbeitsorganisatorischen Aufwendungen verbunden. Recht eindrucksvoll wurde dies in dem Wohnheim für Menschen mit Behinderungen während des Besuches dargestellt: Ein externer Unternehmensberater unterstützte die Leitung bei der Erarbeitung des Arbeitszeitkonzeptes. Das Konzept wurde von einer Projektgruppe erstellt. Der gesamte Prozess orientierte sich an dem Modell der Organisationsentwicklung. Begleitend wurden Fortbildungen durch externe Dozenten durchgeführt, die der Projektgruppe die notwendigen Kenntnisse für den Prozess vermittelte. Hierfür stand ein Fortbildungsbudget zur Verfügung. Die MitarbeiterInnenvertretung wurde schon zu Beginn des Umstrukturierungsprozesses eingebunden und spielte eine wesentliche Rolle bei dem Erarbeiten der Arbeitszeitstrategie. Interessant sind hier die stark dezentrale Suche nach einer für die Einrichtung passenden Arbeitsorganisation und der hohe Ressourcenaufwand für die Erarbeitung und Umsetzung des Jahresarbeitszeitmodells. Nach der Einführung der neuen Arbeitszeitorganisation wurden die MitarbeiterInnen durch Qualifizierungsmaßnahmen, Zielvereinbarungsgespräche und Erläuterungen der Notwendigkeit der Umorganisationen in den arbeitszeitpolitischen Prozess mit eingebunden, was das wirtschaftliche Mitdenken und die Motivation der MitarbeiterInnen erhöhte. Das Abwenden von Entlassungen war dabei ein wichtiges Zeichen der Geschäftsführung des Heimes an die MitarbeiterInnen, dass die arbeitszeitpolitischen Maßnahmen notwendig waren. Durch die Reduzierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit konnte in dem Wohnheim aber die bisherige Beschäftigung gesichert werden. Neue MitarbeiterInnen wurden aufgrund eines neuen betriebswirtschaftlichen Konzeptes und einer neuen Arbeitsorganisation eingestellt. Gleichzeitig nutzte die Einrichtung die AVR-Anlage zur Mobilzeit.

Die Flexibilisierung und Verkürzung der Arbeitszeit brachte daher relativ große Veränderungen in den Einrichtungen mit sich. Aber auch die Tätigkeiten in den einzelnen sozialen Diensten, wie z.B. der Mobilen Altenhilfe, verlangen größere Flexibilität und atypische Arbeitszeitmodelle. Neue Anforderungen an die Organisation der Arbeit und der Qualifikation der MitarbeiterInnen mussten bewältigt werden. Nur unter diesen Voraussetzungen konnte das vorrangige Ziel der Beschäftigungssicherung für alle MitarbeiterInnen in den Einrichtungen realisiert werden. Und tatsächlich kam es in allen besuchten Orts-Caritasverbänden und Einrichtungen zu keiner Reduzierung der Beschäftigten oder Entlassungen. In einzelnen Einrichtungen konnte sogar die Zahl der Beschäftigten ausgebaut werden. Arbeitszeitpolitische Maßnahmen sind demnach eines der wichtigsten Instrumente der Caritas zur Sicherung und zum Ausbau der Beschäftigung.

In dieser Studie interessierte allerdings die Frage, ob durch diese Maßnahmen auch am Arbeitsmarkt benachteiligte Personengruppen profitierten und Langzeitarbeitslose im Rahmen der Arbeitszeitverkürzungen eine Chance auf einen Arbeitsplatz in den sozialen Diensten der Caritas haben könnten. Diese Idee einer Beschäftigungsintegration Langzeitarbeitsloser durch eine Verkürzung der Arbeitszeit bei den Beschäftigten muss für die sozialen Dienstleistungen der Caritas ganz eindeutig verneint werden. Langzeitarbeitslose profitierten von den Arbeitszeitveränderungen in keiner besuchten Einrichtung. Wenn arbeitslose Personen eingestellt

wurden, gab es andere Ursachen, wie z.B. lohnpolitische Maßnahmen oder Übernahme aus Beschäftigungsmaßnahmen. Bei Neueinstellungen, die durch arbeitszeitpolitische Veränderungen ermöglicht wurden, profitierten meist qualifizierte und jüngere Personen. Dies hat u.a. diese Gründe:

- Die Einrichtungen wollen (auch angesichts des Wettbewerbs auf dem Dienstleistungsmarkt) ihre Marktposition vor allem gegenüber staatlichen und erwerbswirtschaftlichen Dienstleistern durch eine hohe Qualität der sozialen Dienste halten. Bei Neueinstellungen werden daher qualifizierte Personen bevorzugt.
- Arbeitszeitverkürzungen führen zu einer Intensivierung der Arbeit; es entsteht ein breiteres Tätigkeitsspektrum, das zudem noch in kürzeren Zeiten abgearbeitet werden muss. Daher sind Veränderungen der Arbeitszeitorganisation idealerweise auch immer mit Weiterbildungsmaßnahmen verbunden. Auch daher kommen für neu entstehende Arbeitsplätze in diesen sozialen Tätigkeitsfeldern nur qualifizierte Personen in Betracht.
- Schichtdienst und Tagesarbeitszeiten mit Unterbrechungen verlangen den MitarbeiterInnen hohe Flexibilität ab. Alleinerziehende und ältere Beschäftigte sind diesen Anforderungen u.U. nicht immer gewachsen. Neben den psychischen Belastungen der sozialen Tätigkeiten werden auch aus diesem Grund eher jüngere Personen eingestellt, die diese Flexibilität noch erbringen. Zudem sprechen tarifliche Gründe für die Einstellung eher jüngerer Personen. Die Bevorzugung Jüngerer ist aber problematisch, da diese auch altern.
- Gegen die Beschäftigung von älteren und gering qualifizierten Personen werden seitens der Einrichtungen, die soziale Dienste im Caritasverband organisieren, einige wettbewerbsbedingte und tätigkeitsspezifische Gründe angesprochen. Allerdings schaffen die Flexibilisierung und Verkürzung der Arbeitszeit Voraussetzungen für eine Übernahme bzw. Einstellung von ehemals Arbeitslosen, die zuvor eine Ausbildung, eine Qualifizierungsmaßnahme, ein Praktikum oder ähnliches absolvierten. Zudem entstehen durch die begleitenden Reorganisationen bei der Umstellung auf die neuen Arbeitszeitmodelle Arbeitsplätze in einfachen Tätigkeitsfeldern, die für gering qualifizierte Personen genutzt werden können. Bei der Nutzung von Arbeitszeitmaßnahmen ist es daher wichtig, auf die Entstehung einfacher Tätigkeiten zu achten, die mit am Arbeitsmarkt benachteiligten Personengruppen besetzt werden kann.

Lohnpolitische Maßnahmen

Die besuchten Einrichtungen umgehen durch eine gezielte Personaleinstellungspolitik bestimmte Zulagen, die ihrer Ansicht nach nicht marktkonform sind. Genannt wurden hier speziell die Zulagen für das Lebensalter und die Betriebszugehörigkeit sowie für den Familienstand. In der Konsequenz wurden bei Einstellungen jüngere und unverheiratete Innenbevorzugt. Im Rahmen der AVR steht den Einrichtungen eine Öffnungsklausel als eine weitere lohnpolitische Möglichkeit zur Verfügung. Diese Öffnungsklausel wird allerdings kaum genutzt, da sie mit der Stundung bestimmter finanzieller Vergütungsbestandteile die finanziellen Probleme in die Zukunft verschiebt und realitätsfern ist. Mit der Gründung einer Senioren-Service-Gesellschaft versucht ein Caritas-Ortsverband, gering qualifizierte Personen entsprechend den Wettbewerbsbedingungen zu bezahlen und die AVR zu umgehen. Ein anderer Orts-Caritasverband regelte einzelvertraglich eine Aussetzung bestimmter Zulagen (z.B. Weihnachtsgelder), um mit den so eingesparten finanziellen Mitteln die Beschäftigung in der Zeit der Vereinbarung mit den MitarbeiterInnen zu sichern.

Freiwilligkeit und Sozialverträglichkeit für die MitarbeiterInnen mit den lohnpolitischen Vereinbarungen sind für den Erfolg der Maßnahmen wichtig. Außerdem dürfen die Maßnahmen nicht das Betriebsklima in der Einrichtung und die Motivation der MitarbeiterInnen berühren. Deshalb lehnen einige LeiterInnen eine Ausgliederung der Beschäftigten in eine

Beschäftigungsholding außerhalb der AVR ab, wie auch einige MitarbeiterInnen bei einem Verband nicht auf Vergütungsbestandteile verzichteten. Dennoch profitierten sie von den Arbeitsplatzgarantien. Diese Arbeitsplatzgarantien sind wichtige Voraussetzungen neben der Freiwilligkeit, Sozialverträglichkeit und personalpolitischen Sinnhaftigkeit von lohnpolitischen Maßnahmen, da sie die MitarbeiterInnen von der Bedeutung der Maßnahmen überzeugen. Außerdem konnten mit Hilfe dieser Maßnahmen auch Neueinstellungen von gering qualifizierten Personen auf geringfügiger Basis vorgenommen werden.

Lohnpolitische Maßnahmen bieten demnach eine größere Chance für Langzeitarbeitslose, einen Arbeitsplatz in den Einrichtungen der Caritas zu erhalten. Allerdings ist die Nutzung von Mini-Jobs, Öffnungsklauseln oder Stundung von Einkommensbestandteilen kritisch zu hinterfragen, wenn sie die soziale Situation der Beschäftigten gefährdet. Eine Kombination aus Teilzeitarbeit und geringer Entlohnung kann die MitarbeiterInnen leicht in die Situation bringen, auf ergänzende staatliche Unterstützung im Rahmen des Arbeitslosengeldes II angewiesen zu sein. Außerdem zeigen die bisherigen Erfahrungen in anderen Wirtschaftszweigen, dass diese lohnpolitischen Maßnahmen - wie z.B. Mini-Jobs - vor allem StudentInnen, RentnerInnen und andere Erwerbstätige nutzen; Langzeitarbeitslose haben kaum eine Chance, über diese Arbeitsverhältnisse einen dauerhaften Arbeitsplatz in den sozialen Dienstleistungen zu erhalten. Außerdem können auch durch die Nutzung von lohnpolitischen Maßnahmen kaum Arbeitsplätze für gering qualifizierte Personen geschaffen werden, sondern bieten nur die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine mögliche Einstellung. Einfache Dienstleistungen sind eher durch arbeitsorganisatorische Umgestaltungen in den Einrichtungen zu schaffen. Die Ausweitung der Beschäftigung von qualifizierten MitarbeiterInnen und die Intensivierung der sozialen Tätigkeiten im qualifizierten Bereich ermöglicht Potenziale für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personengruppen.

Eine weitere, diskutierte Möglichkeit ist die Schaffung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor. Im Sommer 2007 kündigte der Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes Anstrengungen an, in den sozialen Einrichtungen des Verbandes entsprechende Arbeitsplätze einzurichten. Vergleichbare Projekte liefen schon seit einiger Zeit in Nordrhein-Westfalen. Angesichts der begrenzten Potenziale für einfache Tätigkeiten in den sozialen Diensten des Verbandes ist nicht mit einer breiten Realisierung dieses Instruments zur Integration Langzeitarbeitsloser zu rechnen.

5.4 Zwischenfazit: Bedeutung und Effekte der beschäftigungspolitischen Maßnahmen

Die Ausgangsüberlegung für dieses Kapitel war, dass die Caritas als katholische Wohlfahrtsorganisation in ihre sozialen Einrichtungen Langzeitarbeitslosen, die ansonsten kaum eine Chance auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben, einen dauerhaften Arbeitsplatz bieten könnte. Dafür sprachen zwei Argumente: So finden sich in den sozialen Dienstleistungen, in denen die Caritas hauptsächlich tätig ist, noch einige Potenziale für die Beschäftigung gering qualifizierter und älterer Personen, z.B. in einfachen sozialen Tätigkeiten. Zudem bietet der Verband Voraussetzungen, Maßnahmen wie Training, Qualifizierung, Einschulung und Integration von am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen soweit organisatorisch zu verknüpfen, dass sie mit Unterstützung von arbeitszeit- und lohnpolitischen Maßnahmen auf Arbeitsplätze der eigenen sozialen Einrichtungen dauerhaft integriert werden können. Dieses Kapitel beschäftigte sich also mit der Frage, ob die Caritas als Arbeitgeber für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen und Langzeitarbeitslose geeignet ist, bzw. Potentiale für die Integration dieser Personengruppen bietet.

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen ein eher ernüchterndes Bild. Die soziale und berufliche Integration von Langzeitarbeitslosen ist dem Verband zwar ein wichtiges Anliegen, das auch in der Öffentlichkeit wirksam präsentiert wird. Doch spielen in den personalpolitischen Entscheidungen der einzelnen Einrichtungen die gleichen Mechanismen wie Wettbewerbsorientierung, Professionalisierung, hohe Qualifikationen, Flexibilität und Kosteneffizienz eine Rolle wie bei anderen sozialen Dienstleistern (vgl. Berlin 2005). Hierauf weisen die Aussagen in den

bestehenden Positionen, die sekundärstatistischen Untersuchungen und vor allem die Erfahrungen in den vier Fallstudien hin. Die untersuchten personal- und beschäftigungspolitischen Ansätze der Caritas unterscheiden sich, so muss an dieser Stelle festgehalten werden, kaum von staatlichen oder erwerbswirtschaftlichen Organisationen. Mission und Praxis der Caritas unterscheiden sich zum Teil gravierend. Zielen die programmatischen Ansätze der Caritas in ihren Positionen noch auf Beschäftigungssicherung, den Ausbau der Beschäftigung sowie das Ziel, dabei auch Benachteiligte durch eine Integration in den internen verbandlichen Arbeitsmarkt partizipieren zu lassen, zeigen die Effekte der arbeitszeit- und lohnpolitischen Maßnahmen für Langzeitarbeitslose und die Entwicklung der Beschäftigungsstrukturen in der Caritas ein anderes Bild. In den besuchten Einrichtungen dominieren vor allem die Ziele der Beschäftigungssicherung und der Sicherung der Qualität der sozialen Dienste, die durch eine Intensivierung der Arbeit, Flexibilisierung der Arbeitszeiten, Höherqualifizierung und Einstellung von jungen, höher qualifizierten Personengruppen auf Teilzeit oder mit reduzierten Jahresarbeitszeiten realisiert werden. Dabei ist für die bestehenden Belegschaften u.U. auch selbst eine sozialverträgliche Beschäftigung gefährdet, wenn einschneidende lohn- und arbeitszeitpolitische Maßnahmen zusammentreffen (z.B. Teilzeit und die Nutzung von Öffnungsklauseln bzw. Stundung von Einkommensbestandteilen). Lohnpolitische Maßnahmen und vor allem der Ausbau der Mini-Jobs in den Einrichtungen werden vor allem zur Flexibilisierung der Arbeit und zur Reduzierung der Kosten für den Verband genutzt. Eine hohe Qualifikation der Beschäftigten spielt auch hier eine größere Rolle als die Integration von am Arbeitsmarkt Benachteiligten. Durch die vorhandenen Maßnahmen der Arbeitszeitflexibilisierung und Lohnpolitik schloss die Caritas somit an den aktuellen Stand der bestehenden Möglichkeiten an; schließlich ist sie aber kaum mehr von anderen Organisationen und deren Personalpolitik in den sozialen Diensten unterscheidbar. In dieser Situation ist das Potential für die Integration von Langzeitarbeitslosen begrenzt. Im Rahmen der personalpolitischen Entscheidungen der karitativen sozialen Einrichtungen spielen am Arbeitsmarkt benachteiligte Personengruppen nahezu keine Rolle. Vereinzelt gibt es Ansätze, mit Hilfe von Beschäftigungsprogrammen einzelnen Personen eine Chance zur Übernahme in die soziale Einrichtung zu geben. Auch die sog. Zusatzjobs für EmpfängerInnen von Arbeitslosengeld II werden in den befragten Einrichtungen begrenzt genutzt.

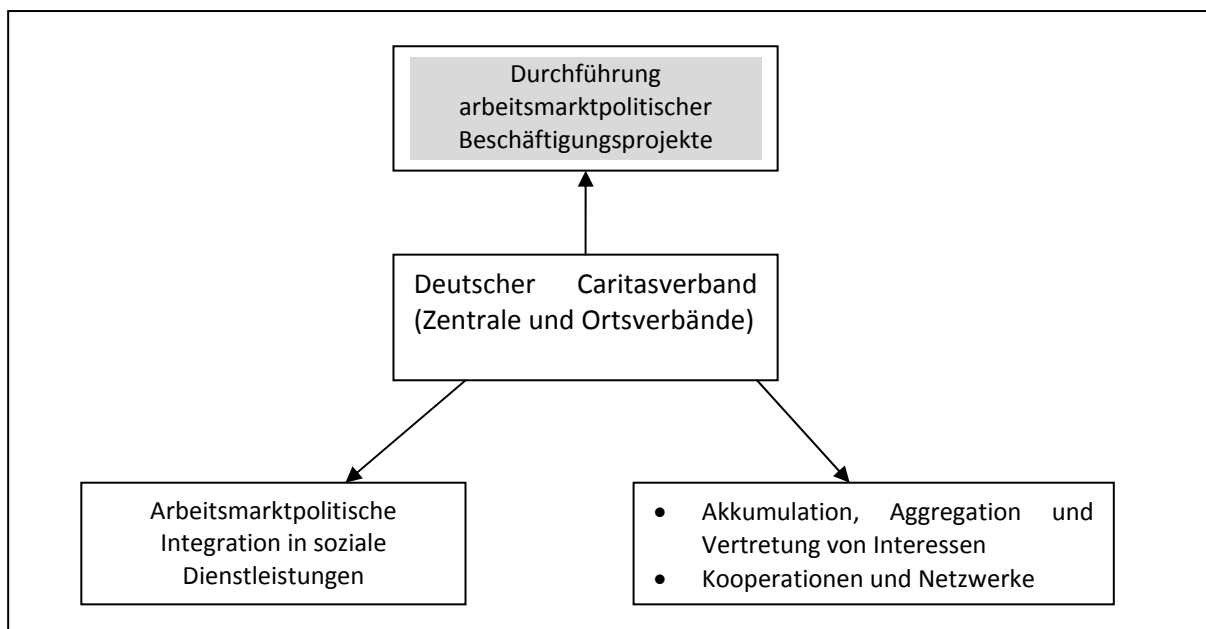
Zusammenfassend zeigt sich bei den besuchten Einrichtungen der Caritas, dass:

- der Beschäftigungsaufbau in Einrichtungen sozialer Dienstleistungen vor allem mit Hilfe von konventionellen, arbeitszeit- und lohnpolitischen Maßnahmen geschieht;
- weder mit beschäftigungs- noch mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eine deutliche Erhöhung des Beschäftigungsvolumens erzielt wurde;
- vom Beschäftigungsanstieg vor allem qualifizierte Personengruppen profitierten; dass benachteiligte Personengruppen und Langzeitarbeitslose nur in sehr geringer Anzahl und zum Teil nur befristet in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beschäftigt waren;
- Langzeitarbeitslose und andere benachteiligte Personengruppen nur in einem begrenzten Aufgabenfeld (hauswirtschaftliche Dienste) in den Einrichtungen der Caritas beschäftigt werden;
- Qualifizierung die wichtigste Bedingung für die Beschäftigung Langzeitarbeitsloser in Einrichtungen sozialer Dienstleistungen ist.

6 Caritas als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Dieses Kapitel rückt die arbeitsmarktpolitischen Projekte im Deutschen Caritasverband in den Blickpunkt, wobei insbesondere die Durchführung von Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung (z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten) analysiert werden. Die Caritas ist seit den frühen 1980er Jahren Träger derartiger Maßnahmen - erst für Jugendliche, später dann auch für erwachsene Langzeitarbeitslose. Der Verband hat sich aber erst seit Ende der 1990er Jahre in diesem Politikfeld etabliert. Zuvor wurden die Orts-Caritasverbände mit ihren sozialen Dienstleistungen und offenen Beratungsdiensten identifiziert, nicht aber als Organisation im Rahmen der Arbeitsmarktförderung. Als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wurden eher Organisationen wie die Gewerkschaften, nicht konfessionelle Vereine, Gemeinden, oder die großen Trägergesellschaften in Ostdeutschland, angesehen. Die Organisation und Durchführung von öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose ist mittlerweile in vielen Orts-Caritasverbänden zu einem festen Bestandteil geworden.

Abbildung 47: Arbeitsmarktpolitischer Aspekt der Aktivitäten von Caritas



Quelle: eigene Darstellung

Die vorliegende Studie beschäftigt sich näher mit diesen arbeitsmarktpolitischen Projekten der Caritas. Der Verband wird dabei als konventioneller Träger von Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung und beruflichen Integration von Langzeitarbeitslosen betrachtet. Die Analyse orientiert sich aber im Unterschied zu anderen Evaluationen arbeitsmarktpolitischer Projekte, die vorrangig die Effizienz und Effektivität, Wirksamkeit oder den Vermittlungserfolg näher betrachten, auf die Frage, inwieweit der Wohlfahrtsverband spezifische institutionelle Potenziale für die Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit nutzt. Geht man von den bisherigen Diensten der Caritas für andere Personengruppen aus, so liegen diese Potenziale u.a. in einem spezifischen sozialem Auftrag der katholischen Kirche, in der Unterstützung der Einzelnen, wenn andere Hilfen versagten, sowie einer Orientierung der Arbeit in Hinblick auf die Würde der Hilfsbedürftigen. Die Hilfe zur Selbsthilfe, deren soziale Integration und die Unterstützung der Einzelnen, damit diese ihren eigenen Lebensunterhalt sichern können, sind dabei wesentliche Bestandteile. Die Frage ist, ob diese Kriterien bei der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den Orts-Caritasverbänden realisiert werden.

In Anbetracht der im Rahmen aktivierender Arbeitsmarktpolitik zunehmenden manageriellen Steuerung von Beschäftigungsträgern (vgl. Bode/Evers/Schulz 2006) und „Verstaatlichung“ (vgl. Wohlfahrt 2007) ist Skepsis angebracht. Eine managerielle Steuerung basiert auf staatlicherseits festgelegte Kriterien. Der Staat definiert in Verträgen mit seinen Partnern spezifische arbeitsmarktpolitische Leistungen. Der Begriff „Verstaatlichung“ charakterisiert eine zunehmende Einbindung von Nonprofit-Organisationen in die Ziele staatlicher Politik. Beschäftigungsgesellschaften sind gleichzeitig Geschäftspartner und Verwaltungseinheiten der staatlichen Arbeitsagentur und damit kaum mehr imstande, eigene Positionen und Ziele in ihren arbeitsmarktpolitischen Projekten zu realisieren. Unter diesen Bedingungen ist es also eher anzunehmen, dass die beschriebenen sozialetischen Leitlinien karitativer Arbeit im Rahmen der Arbeitsförderung von Langzeitarbeitslosen im Deutschen Caritasverband nur begrenzt umgesetzt werden können.

Diese These wird auf verschiedenen Organisationsebenen des Wohlfahrtsverbandes untermauert:

- Wie deutlich artikuliert sich die sozialetische Zielrichtung in den Positionen des Wohlfahrtsverbandes zur Arbeitsförderung von Langzeitarbeitslosen?
- Welche Tendenzen zeichnen sich im Deutschen Caritasverband ab oder ist die Orientierung auf eine Problemgruppe nur ein singuläres Phänomen bei einzelnen Ortsverbänden?
- Wie gestaltet sich die Zielorientierung auf Langzeitarbeitslose auf der Ortsebene?

Anlehnend an den „good-practice“- Ansatz (vgl. Gaß u.a. 1997; Schmid/Weinböchner 2000) deutet die Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmebausteine wie TeilnehmerInnenzugang, Organisation, Kooperationen, Finanzierung, Personalausstattung, Instrumentenwahl etc. auf eine wirksame Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auch in Hinsicht auf Langzeitarbeitslose hin. Die Studie greift diese Kriterien auf und durchleuchtet in Hinblick auf die Frage, inwieweit die Struktur und der Prozess der Durchführung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bei der Caritas eine Unterstützung für die Langzeitarbeitslosen darstellt. Diese ist m.E. dann beantwortet, wenn folgende Fragen geklärt sind:

- Wie schätzen die Akteure in den Orts-Caritasverbänden die arbeitsmarktpolitische Lage von Langzeitarbeitslosen ein?
- Wie stellen sie den Zugang der Zielgruppe zu den Projekten sicher?
- Wie gewährleisten sie die notwendige Hilfestellung und die richtigen Maßnahmen für die Zielperson und wie wird kontrolliert?
- Inwieweit ist die Projektorganisation auf die Bedarfe der Zielgruppe von Langzeitarbeitslosen ausgerichtet?
- Sind die eingegangenen Kooperationen und Netzwerke zielintendiert?
- Unterstützen die Finanzierungsquellen und die sonstigen Ressourcenquellen die Projektziele?
- Sind die gewählten arbeitsmarktpolitischen Instrumentarien zielgruppenadäquat?
- Wird die Personalausstattung in Umfang und Art der Zielgruppe gerecht?

Die beiden Schwerpunkte werden mit Hilfe eines dreistufigen Verfahrens bearbeitet:

- Mit einer Analyse bestehender Positionen des Deutschen Caritasverbandes und Darstellung allgemeiner Entwicklungslinien;
- Mit einer Analyse einer Fragebogenerhebung des Deutschen Caritasverbandes in seinen Orts-Mitgliedsverbänden sowie
- Mit Hilfe von vier Fallstudien.

6.1 Verbandspolitische Positionen

Im Folgenden werden die Position „Menschen ohne Arbeit - Herausforderung für die Caritas der Kirche“ von 1995 sowie das Strategiepapier „Arbeitsmarktpolitik für Benachteiligte. Für eine aktivierende und zielgruppenspezifische Arbeitsmarktpolitik“ von 2002 hinsichtlich der Bedeutung für die Ziele und Gestaltung der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose im Deutschen Caritasverband ausgewertet.

6.1.1 Ziele und Zielgruppen

Im Abschnitt „Soziale Beschäftigungsbetriebe“ widmet sich die Position „Menschen ohne Arbeit“ den Zielen arbeitsmarktpolitischer Projekte und deren Ausgestaltung. Dabei gehen die Autoren detailliert auf Probleme und Gestaltungsvorschläge ein. Demgegenüber ist das Strategiepapier von 2002 allgemeiner gehalten und bietet in einem Abschnitt „Caritas als arbeitsmarktpolitischer Dienstleister“ einen generellen Ausblick, was den Mitgliedsverbänden und Einrichtungen an arbeitsmarktpolitischen Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung steht. Da das gesamte Papier eher als eine Reaktion auf die bisherigen Reformen der Arbeitsmarktförderung zu betrachten ist, bleibt es in seiner Ausrichtung eher ein interessenpolitisches Papier, als dass es den Orts-Caritasverbänden konkrete Gestaltungsoptionen für eine eigene Ausrichtung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen bietet. Arbeitsmarktpolitik soll nicht als operative Spezialaufgabe Einzelner begriffen werden, sondern das Papier enthält Anregungen, wie Arbeitsmarktpolitik als Querschnittsaufgabe verstanden werden kann. Zudem zeigen sich in einzelnen Punkten Weiterentwicklungen gegenüber der bisherigen Position.

Als Zielgruppen gelten im Strategiepapier von 2002 vor allem am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen und hier im speziellen Langzeitarbeitslose, während die Position „Menschen ohne Arbeit“ noch auf alle Menschen zielt, die sonst auf dem Arbeitsmarkt keine reguläre Erwerbstätigkeit finden können.

Ziel der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten ist die Unterstützung der Eigeninitiative bei Arbeitslosigkeit und die Integration in den Arbeitsmarkt:

- „Aktive Arbeitsmarktpolitik gibt der Arbeitsförderung den Vorrang vor der passiven Alimentierung von Arbeitslosigkeit. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik geht darüber hinaus. Sie setzt bei den Kompetenzen von Arbeitslosen an, begreift ihre Förderangebote als Hilfe zur Selbsthilfe und stärkt die Eigenverantwortung und Ressourcenerschließung bezüglich der Herausforderungen des Arbeitsmarktes.“ (Deutscher Caritasverband 2002: 13)
- „Der Deutsche Caritasverband vertritt die Auffassung, dass grundsätzlich jeder arbeitsfähige Erwerbslose die Möglichkeit erhalten soll, seinen Beitrag zum Lebensunterhalt zu leisten. Über den Erwerbsprozess erschließt sich nicht nur gesellschaftliche Teilhabe, er ist zugleich essentiell für ein selbstbestimmtes Leben und die Wahrnehmung von Eigenverantwortung. Auch für Menschen mit begrenzter Beschäftigungs- und Leistungsfähigkeit, die mittelfristig oder auf Dauer auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt keine Arbeitsplätze finden, müssen Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.“ (Deutscher Caritasverband 2002: 21)

Die Arbeitsmarktförderung muss neben der Beschäftigung und Qualifizierung auch die Unterstützung in sozialen Belangen berücksichtigen. Die Caritas verknüpft damit ihre traditionellen Hilfsangebote mit den neuen arbeitsmarktpolitischen und integriert beide konzeptionell. Allerdings bleibt das Strategiepapier allgemeiner, indem es nur heißt, dass komplementäre Angebote von sozialen Diensten und Beratungsangebote bereitgestellt werden sollten: „Qualifizierungs- und Beschäftigungsbetriebe sowie Beratungsstellen für Arbeitslose im Bereich der verbandlichen Caritas richten sich folglich insbesondere an arbeitsmarktferne und benachteiligte Personen, indem sie ihnen Chancen und Zugänge zu Beschäftigung und Lernen eröffnen. Zu ihren Kernkompetenzen, die sie zum Teil auch von anderen Anbietern unterscheiden, gehören ... individuelle Hilfeplanung und komplementäre Angebote an sozialen Diensten

(Schuldnerberatung, Drogenberatung, Ehe- und Familienberatung, Allgemeine Sozialberatung u.a.) ...“ (Deutscher Caritasverband 2002: 28)

Demgegenüber insistiert die Position nicht nur auf die Verknüpfung der Projekte mit Hilfe bei rechtlichen, finanziellen, persönlichen und familiären Problemen, sondern auch auf Hilfen zur Schaffung neuer sozialer Beziehungen der jeweiligen Personen. Die persönliche und soziale Hilfe steht damit in der Position noch stärker im Vordergrund als in dem aktuellen Arbeitspapier.

In dem Strategiepapier von 2002 steht demgegenüber die Vermittlung stärker im Vordergrund. Auch die Caritas passt sich somit in der Strategie dem allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Entwicklungstrend an. Das Ziel der Vermittlung und Integration in den ersten Arbeitsmarkt wird verstärkt durch klare Erfolgs- und Kontrollmaßstäbe. Controlling und Qualitätsmanagement gehören ebenso zum Konzept einer aktuellen Strategie für arbeitsmarktpolitische Träger wie auch ein Evaluierungs- und Monitoringsystem. Die Caritas versteht sich dabei als arbeitsmarktpolitischer Dienstleister, der mit einem geeigneten Management hohe Qualitätsmaßstäbe in der Förderung von Langzeitarbeitslosen realisiert:

„Die Umsetzung der genannten arbeitsmarktpolitischen Ziele erfordert innerhalb der verbandlichen Caritas in Deutschland eine Weiterentwicklung der Strukturen und Institutionen. Als arbeitsmarktpolitischer Dienstleister wird sich die Caritas nicht nur an sozialpolitischen Positionen messen lassen müssen. Vielmehr steht hier im Vordergrund, welchen Beitrag die Angebote der Caritas in Hinblick auf

- Professionalität und
- Sozialer Innovation

für eine neue Arbeitsmarktpolitik, die die Teilhabe aller Menschen zum Ziel hat, leisten kann. Hierbei sind die Elemente einer stärker auf Eigeninitiative und Selbstbestimmung sowie Wettbewerb und Controlling ausgerichteten öffentlichen Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen.“ (Deutscher Caritasverband 2002: 30)

6.1.2 Ausgestaltung der Projekte

Neben diesem allgemeinen Zielkatalog der beiden Strategiepapiere werden Hinweise gegeben, wie die sozialen und beschäftigungspolitischen Ziele der zu forcierenden Arbeitsmarktprojekte umgesetzt werden könnten. Diese Empfehlungen umfassen Vorschläge zur Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Projekte. Hierzu gehören:

- „eine zielgenauere Ausrichtung. Hierzu ist eine gemeinsame Rahmenkonzeption sowie die Entwicklung von Standards für Caritas-Angebote erforderlich. Ziel muss es sein, für die Arbeitsmarktangebote der Caritas gemeinsame Gütekriterien zu schaffen, die Caritas-Angebote von anderen Mitbewerbern unterscheidet;
- die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen;
- die Anpassung von Organisations- und Personalkonzepten an die Anforderungen eines auf Nachhaltigkeit, Flexibilität, Marktorientierung und Innovation ausgerichteten Dienstleistungsangebotes;
- die konsequente Weiterentwicklung als arbeitsmarktpolitischer Dienstleister durch Erschließung neuer Felder, z.B. im Bereich integrativer Hilfen, also der Verknüpfung von Arbeitsmarktangeboten mit psychosozialen Angeboten, sowie Angeboten, die das lebenslange Lernen fördern, sowie die Unterstützung und Begleitung betrieblichen Strukturwandels;
- die Förderung von Vernetzung und Bündelung auf den verschiedenen Ebenen der verbandlichen Caritas;

- die Schaffung von Beratungs- und Begleitstrukturen für die Arbeitsmarktangebote der Caritas sowie
- die Schaffung eines Evaluierungs- und Monitoringsystems für die Begleitung der Umsetzung dieses arbeitsmarktpolitischen Papiers auf der Ebene des Deutschen Caritasverbandes.“ (Deutscher Caritasverband 2002: 30 f.)

Arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsprojekte sind gleichzeitig sozial wie auch wirtschaftlich handelnd. Die Arbeitsplätze zielen auf die Erstellung von Produkten und / oder Dienstleistungen, auf einen bestimmten Markt oder Adressatenkreis. Beide Papiere sehen nur eine Chance für die Beschäftigungsprojekte, wenn sie innovative Produkte und / oder Dienstleistungen erstellen, und sich auf dem allgemeinen Markt bewegen, um möglichst praxisnahe Arbeitsplätze zu bieten, um die Klienten an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Während die Position des Deutschen Caritasverbandes aber noch eine vorrangige Vergabe von Aufträgen durch die Kirche und der Caritas fordert, verzichtet das Strategiepapier von 2002 auf diese Forderung und verstärkt die Notwendigkeit, sich auf Nachfragen des „sozialen Raums“ einzustellen, und diese mit gemeinnützigen Produkten zu bedienen.

Abbildung 48: Positionen des Deutschen Caritasverbandes als Träger von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

	Position „Menschen ohne Arbeit“	Stellungnahme
Zielgruppe	Menschen, die sonst auf dem Arbeitsmarkt keine reguläre Erwerbstätigkeit finden	
Beschäftigungsziele	Beschäftigungs-, Qualifizierungs- Vermittlungsangebote	
Soziale Ziele	Verknüpfung der Beschäftigung mit Hilfe bei rechtlichen, finanziellen, persönlichen und familiären Problemen; Schaffung neuer sozialer Beziehungen für die Personen	Komplementäre Angebote von sozialen Diensten; Beratungsangebote
Erfolgsmaßstab	Integration in regulären Arbeitsmarkt, aber nicht in allen Fällen möglich, dann Teilziele	Integration in Arbeitsmarkt; Controlling; Qualitätsmanagement; Evaluierungs- und Monitoringsystem
Zugang	Zuvor oft Klienten; nun über Arbeitsvertrag Beschäftigte	
Art der Arbeitsplätze	Sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze	Angebot an öffentlich geförderten Arbeitsplätzen
Rechtsform	Verein oder andere Rechtsform	
Finanzierung	Erwirtschaftung von Kostendeckungsbeiträgen; Kommunen, Länder, Bund, EU	Öffentliche Förderung
Personal	Fachpersonal	
Rolle des Marktes	Marktorientierung, Marktnischen, innovative neue Felder für Produktion und Dienstleistung Vorrangige Vergabe von Aufträgen der Kirche an Caritas-Betriebe	Marktorientierung, Innovation; Kenntnisse der Bedürfnisse und des Bedarfs an Hilfen und Produkten im Sozialraum; Bereitstellung gemeinwohlorientierter Produkte
Kooperationen	Kooperationen mit Fachbereichen	Verzahnung mit dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt der Caritas

Quelle: Deutscher Caritasverband 1996, 2002

Schließlich werden Aspekte der Kooperation und Vernetzung hinsichtlich anderer Organisationen bzw. Bereiche angesprochen, die für die Umsetzung wirksamer Arbeitsmarktprojekte für die Zielgruppe sinnvoll sein könnten. Beide Strategiepapiere legen Wert darauf, dass die Arbeitsprojekte mit anderen Bereichen und Dienstleistungen im Wohlfahrtsverband zusammenarbeiten. Das neue Arbeitspapier schließt darin auch den Ausbildungsmarkt ein. Diese organisatorische Verzahnung unterstützt die Verknüpfung der arbeitsmarktpolitischen mit den bisherigen sozialpolitischen Zielen der Caritas.

Insgesamt deutet vieles darauf hin, dass das Strategiepapier von 2002 eine Weiterentwicklung der bisherigen arbeitsmarktpolitischen Position der Caritas darstellt. So wird die Zielgruppe präzisiert, Bildung und Qualifikation als wichtige Schritte für eine Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit benannt, das Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt verstärkt, Qualitätskriterien und Evaluation hervorgehoben. und empfohlen, die Tätigkeitsfelder auf den sozialen Bereich zu konzentrieren. Das neue Papier wird aber auch unpräziser hinsichtlich der Ausgestaltung der Projekte. Als kritisch zu werten ist, die Stärkung der Vermittlungsangebote als eines der möglichen Projektziele zu würdigen, da der Verband hier Entwicklungen staatlicher Arbeitsmarktpolitik Rechnung trägt, ohne wie bisher auf die unterschiedlichen individuellen Integrationsfähigkeiten der Klientel hinzuweisen. Hier fehlt sicherlich eine klare Position auch für die Personengruppen, die kurzfristig nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar sind.

6.2 Arbeitsmarktpolitische Projekte im Wohlfahrtsverband - allgemeine Trends

Die Ausrichtung und Durchführung der arbeitsmarktpolitischen Projekte entwickelte sich bei der Caritas sehr heterogen und unterschiedlich. Noch heute wird in einigen Verbänden diskutiert, ob die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Projekte Aufgabe der Caritas sein sollte oder nicht. Diese Studie will an dieser Stelle klären, ob die in den Positionen der Caritas formulierten Kriterien für eine geeignete Förderung Langzeitarbeitsloser umgesetzt werden und inwieweit „good-practice“-Merkmale für die von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Langzeitarbeitslose im Verband auffindbar sind. Zum einen bietet die Verbandsstatistik Hinweise auf die Zahl der Verbände mit Arbeitsmarktprojekten und deren Beschäftigten. Zum anderen wurden durch den Deutschen Caritasverband 1998 schriftliche Befragungen bei den Orts-Caritasverbänden zu diesem Thema durchgeführt, die an dieser Stelle genutzt werden können. Zunächst werden also Hinweise auf Umfang und Art der Arbeitsprojekte gegeben. Danach wird auf die Ausgestaltung der Projekte näher eingegangen.

6.2.1 Art und Umfang der Beschäftigungsprojekte

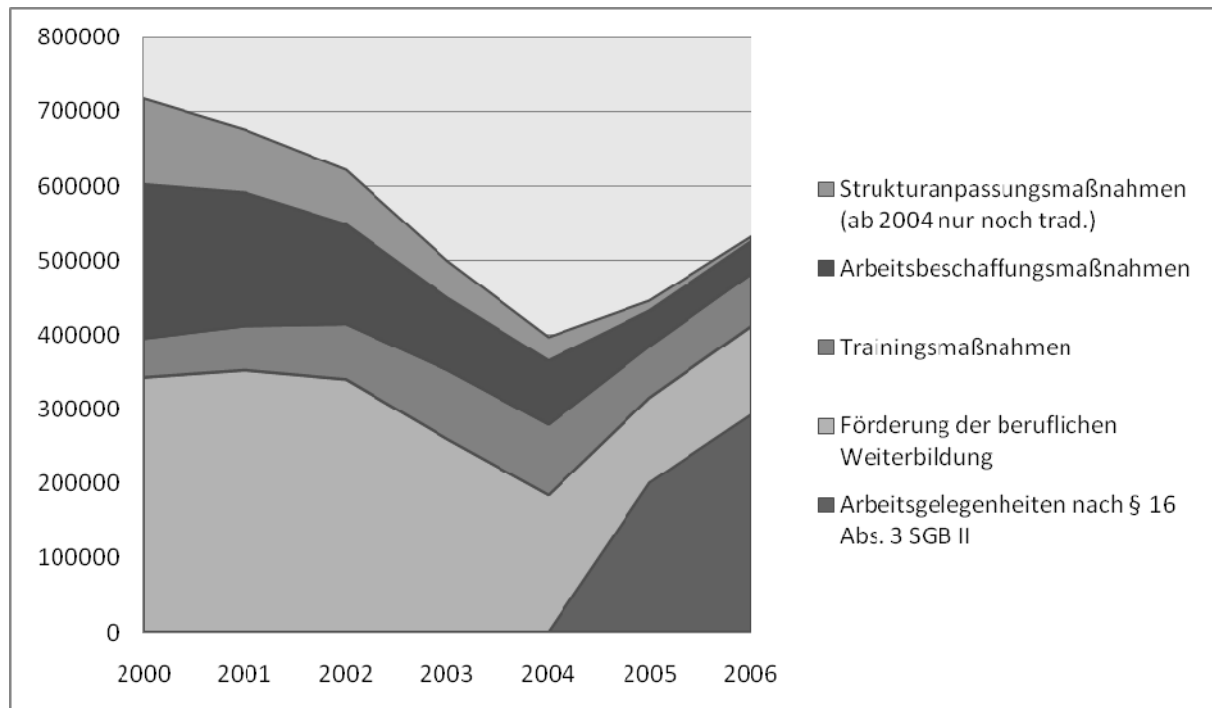
Die Zahl der arbeitsmarktpolitischen Projekte der Caritas muss im Rahmen der Veränderung der aktiven Arbeitsmarktförderung in den neunziger Jahren und nach dem Jahr 2000 gesehen werden. Deshalb wird zunächst kurz auf die Entwicklung ausgewählter Qualifizierungs- und Beschäftigungsinstrumente eingegangen.

6.2.1.1 Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktförderung

1998 waren in der Bundesrepublik Deutschland etwa 400.000 langzeitarbeitslose SozialhilfeempfängerInnen in Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit nach § 18 BSHG aufgenommen. Hinzu kamen noch etwa 100.000 SozialhilfeempfängerInnen, die eine Tätigkeit über §§ 19, 20 BSHG erhielten. In beschäftigungspolitischen Maßnahmen der damaligen Bundesanstalt für Arbeit befanden sich 1998 etwa 500.000 Personen. Davon waren 80.000 in Westdeutschland und 417.000 in Ostdeutschland beschäftigt (vgl. Bundesanstalt für Arbeit). Insgesamt befanden sich demnach etwa 1 Mio. Arbeitslose 1998 in den verschiedensten Beschäftigungsprojekten. Einen hohen Anteil dieser öffentlich geförderten Beschäftigungen hatten 1998 die ostdeutschen Beschäftigungsbetriebe und in Westdeutschland die kommunalen Beschäftigungsbetriebe. Einen kleineren Teil machten soziale Integrationsbetriebe bzw. soziale Betriebe, die später in eine Existenzgründung mündeten, kleinere Initiativen und Projekte von Arbeitslosenverbänden, (vgl. Reister/Nikolaus/Klippstein 2000) aus. Einen nicht unbeachtlichen Anteil an diesen Beschäftigungen hatten auch die anderen Wohlfahrtsverbände (zum Beispiel für die Diakonie in Rheinland-Pfalz vgl. Krömmelbein/Schmid/Weibörner 1995). Hinzu kommen noch die Beschäftigungen in Betrieben (als sog. Vergabe-ABM), und in den Kommunen.

Mit der Reform der Arbeitsmarktförderung nach dem Jahr 2000 änderten sich die Bedeutung, die Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik deutlich. Während Maßnahmen zur Förderung der Vermittlung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt (z.B. Gewährung von Vermittlungen durch Dritte, Eingliederungszuschüsse) deutlich an Bedeutung gewannen, nahm die Zahl der Förderung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen deutlich ab. Erst mit der Schaffung des neuen Instruments der Arbeitsgelegenheiten (sog. 1-Euro-Jobs bzw. Zusatzjobs) wurde die öffentlich geförderte Beschäftigung wieder ausgeweitet. Insgesamt reduzierte sich aber die Förderung von Beschäftigungen zwischen 2000 und 2006 im Jahresdurchschnitt um ca. 25.000 Personen.

Abbildung 49: Ausgewählte Instrumente der Qualifizierung und Beschäftigung in Deutschland (Zeitreihe 2000 bis 2006, Bestand im Jahresdurchschnitt)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2007, Datenstand: 28. März 2007

Diese Verringerung der Förderung hatte nicht nur Auswirkungen auf die soziale und berufliche Situation der Arbeitslosen, sondern auch auf die vielen gemeinnützigen Beschäftigungsträger. In einer Umfrage unter 300 Beschäftigungsträgern im März 2003 wurde die hohe Bedeutung der Finanzierung durch die Bundesagentur für Arbeit und die Folgen für diese Organisationen festgestellt: „Auf Mittel der Bundesagentur für Arbeit (BA) greifen 71% der befragten Beschäftigungsunternehmen zurück. Bei einem Drittel dieser Organisationen machen die Mittel der BA 30-60%, bei einem weiteren Drittel sogar 60-90% des Gesamtbudgets aus. Insbesondere große Beschäftigungsunternehmen in der Trägerschaft von Vereinen hängen stark von diesen Bundesmitteln ab. Bei kleineren Vereinen und Beschäftigungsunternehmen in Trägerschaft eines Wohlfahrtsverbandes ist die Bedeutung dieser Ressource geringer. Bezieht man hier in die Betrachtung mit ein, dass Beschäftigungsunternehmen, wie gezeigt, sehr oft auch Ziele der Entwicklung neuer Dienste und Angebote, zusätzlicher Beschäftigung und der sozialen Unterstützung und Integration verfolgen, dann heißt das, dass die massive Kürzung dieser von ihnen genutzten Mittel nicht nur arbeitsmarktpolitische Auswirkungen hat, sondern in einem weiteren Sinne die durch solche Unternehmen entwickelten sozialen und wirtschaftlichen Integrationspotentiale betrifft.“ (Evers/Schulz 2004: 9)

Die Reduzierung der Förderung für die öffentliche Beschäftigung führte daher zu einigen finanziellen Problemen bei den gemeinnützigen Beschäftigungsträgern. Eine Vielzahl dieser Organisationen stellte die Beschäftigung Langzeitarbeitsloser ein und widmete sich anderen

Aufgaben oder musste wegen Konkurses ihre Organisation auflösen (vgl. Bode 2006; Bode/Evers/Schulz 2006). Die meisten Beschäftigungsgesellschaften richteten ihre Tätigkeiten aber an den neuen Instrumenten aktivierender Arbeitsmarktförderung aus und widmeten sich der kurzfristigen Beschäftigung im Rahmen von Trainingsmaßnahmen und/oder Arbeitsgelegenheiten, sowie der Vermittlung von Arbeitslosen im Auftrag der Arbeitsagenturen (vgl. Evers u.a. 2007).

6.2.1.2 Entwicklung und Bedeutung aktiver Arbeitsmarktförderung in der Caritas

Roßmanith zählte im Deutschen Caritasverband 1997 etwa 200 soziale Beschäftigungsbetriebe mit knapp 3.500 TeilnehmerInnen und ca. 560 Stammkräften (1997: 72 ff.). Bis zum Jahre 1999 existierten innerhalb der Caritas nach eigenen Angaben ca. 400 arbeitsmarktpolitisch tätige Einrichtungen mit etwa 10.000 Plätzen. Zwischen 1990 und 1996 erhöhte die Caritas die Zahl der arbeitsmarktpolitischen Einrichtungen um 42,9%, so dass 1996 etwa 560 Plätze zusätzlich für Maßnahmen zur Verfügung standen, das sind etwa 17,7% mehr als 1990. Gleichzeitig erhöhte sich auch die Zahl des Fach- und Betreuungspersonals in arbeitsmarktpolitischen Einrichtungen um etwa 190 Personen; das sind etwa 25% mehr (vgl. Deutscher Caritasverband 1990, 1996). Die Caritas entwickelte demnach im Vergleich zu anderen Wohlfahrtsverbänden relativ spät arbeitsmarktpolitische Aktivitäten (vgl. Krömmelbein/Schmid/Weinbörner 1995). Bis Ende der neunziger Jahre nahmen die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten deutlich zu. Insgesamt bilden die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände aber nur einen kleinen Bereich innerhalb der sonstigen Tätigkeitsfelder.

Arbeitsmarktpolitische Aktivitäten für Jugendliche (z.B. Beratung und berufsvorbereitende Lehrgänge) dominieren gegenüber Maßnahmen für Langzeitarbeitslose. Insgesamt nahm aber die Zahl der Einrichtungen, Plätze, und der Stammebelegschaften in allen arbeitsmarktpolitischen Einrichtungen, deutlich zu. Neben der Unterstützung beruflicher Aktivitäten für Jugendliche baute die Caritas Vermittlungsstellen, Integrationsfirmen, Tagesstellen und Beratungsstellen für Arbeitslose aus. Besonderes Gewicht haben die Beschäftigungsprojekte für Arbeitslose. Trotz der Veränderungen der aktiven Arbeitsförderung erhöhte sich die Zahl der Einrichtungen, Plätze und MitarbeiterInnen deutlich. Dies kann ein Indiz dafür sein, dass sich die Orts-Caritasverbände mit der neuen aktivierenden Arbeitsmarktpolitik arrangierten.

Abbildung 50: Art und Umfang arbeitsmarktpolitischer Projekte, Caritas, 1990 und 2005

Einrichtungstypen	1990			2005		
	Einrichtg.	Plätze	Mitarbeiter Innen	Einrichtg.	Plätze	Mitarbeiter Innen
Lehrgänge zur Förderung von Jugendlichen (Berufsvorbereitung)	65	2756	565	74	2259	746
Vermittlungsstellen für Arbeitslose	0	0	0	13		7
Beschäftigungsprojekte für Arbeitslose	33	419	146	80	2.610	1.105
Integrationsfirmen für Arbeitslose	0	0	0	12	0	169
Tagesstellen für Arbeitslose	0	0	0	3	169	11
Beratungsstellen für Arbeitslose	28	0	41	46	0	109
Summe	126	3.175	752	228	5.038	2.147

Quelle: Deutscher Caritasverband 1990, 2005

Auch wenn der Beschäftigungsumfang der arbeitsmarktpolitischen Projekte und Beratungseinrichtungen der Caritas nicht an die Zahl kommunaler und anderer gemeinnütziger Beschäftigungsprojekte heranreicht, so lassen sich doch eindeutige Entwicklungstendenzen

feststellen. Zwischen 1990 und 2005 nahm insgesamt die Zahl der Einrichtungen für Arbeitslose um 80%, die Zahl der Beschäftigungsplätze um 18% und die Zahl der MitarbeiterInnen um 58% zu. Die Zahl der MitarbeiterInnen verdoppelte sich in diesem Zeitraum. Der Anteil der Arbeitsmarktprojekte liegt aber auch 2005, verglichen mit den anderen sozialen Dienstleistungen, in der Zahl ihrer Einrichtungen und der MitarbeiterInnen weit unter 1%. Man kann bei diesem Ergebnis nicht davon sprechen, dass die Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsprojekten einen Kernbereich der Caritas darstellt. Es ist aber an dieser Stelle wichtig, hervorzuheben, dass die Caritas erst in den neunziger Jahren begonnen hat in größerem Umfang öffentlich geförderte Arbeitsplätze für Arbeitslose zur Verfügung zu stellen. Zudem zeichnet sich ein Ausbau der Arbeitsplätze und der Projekte ab. Hervorzuheben ist ebenfalls, dass sich in den Orts-Caritasverbänden die Meinung durchsetzt, mit Hilfe von arbeitsmarktpolitischen Projekten einen Beitrag zur Reduzierung von Armut zu leisten und diese Aktivitäten flankierend zu den sozialpolitischen Diensten und Beratungen einzusetzen.

6.2.2 Ausgestaltung und Bedeutung der Beschäftigungsprojekte

Bislang wurde nur die Verbreitung über die Anzahl der arbeitsmarktpolitischen Projekte und deren MitarbeiterInnen untersucht. Um einen genaueren Einblick in die Ausgestaltung der Projekte und ihrer Bedeutung für die Caritas zu haben, werden Ergebnisse einer Fragebogenaktion genutzt, die der Deutsche Caritasverband innerhalb der Zentrale, der Diözesan- und Orts-Caritasverbänden 1998 durchführte. Es gingen je zwei Fragebögen an die Fachabteilungen des Deutschen Caritasverbandes. Davon wurde einer an Einrichtungen des Verbandes weitergeleitet. Eine weitere Anfrage richtete sich an 62 Orts-Caritasverbände. Auf diese haben 21 geantwortet, 5 kamen aus Ostdeutschland. Ein weiterer Fragebogen richtete sich an die 29 Diözesan-Caritasverbände, wovon 23 antworteten, darunter 4 aus Ostdeutschland.

6.2.2.1 Arbeitsmarktpolitische Instrumente

Die Fachreferate des Deutschen Caritasverbandes, die Diözesan-Verbände und die Orts-Caritasverbände nutzen für ihre arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eine Vielzahl an Instrumenten. Den größten Stellenwert haben Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung. Sie wurden von den Verbänden am häufigsten bei der Frage genannt, welche Instrumente sie für benachteiligte Personengruppen am Arbeitsmarkt nutzen. Hierunter fallen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Hilfe zur Arbeit, sowie Strukturanpassungsmaßnahmen. An zweiter Stelle, aber mit einer deutlich geringeren Anzahl von Nennungen, wurden spezifische arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Ausbildung und Eingliederung für Behinderte sowie Instrumente der Berufsbildungsförderung und Qualifizierung genannt. Instrumente zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt, wie Eingliederungszuschüsse oder Eingliederungsverträge, wurden 1998 kaum genutzt. Priorität lag demnach bei den Caritasverbänden auf der öffentlich geförderten Beschäftigung von am Arbeitsmarkt benachteiligten Personengruppen. Wie aus den Kommentaren in den Fragebögen zu entnehmen ist, handelte es sich dabei vorwiegend um SozialhilfeempfängerInnen und Langzeitarbeitslose, die mit Hilfe der Maßnahme zeitweiliger Beschäftigung auf den ersten Arbeitsmarkt vorbereitet werden sollten. Allerdings wurde auch von einem Orts-Caritasverband betont, dass bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zunehmend Probleme hinsichtlich der Regelfinanzierung auftreten würden, und diese daher in verringerter Anzahl angeboten werden. Die Caritas reagiert damit auf Veränderungen der arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen, die seit Mitte der 90er Jahre die Zahl der Fördermittel für ABM reduzierte. Über die weitere Entwicklung der Anzahl der Beschäftigungsplätze liegen dem Deutschen Caritasverband keine Informationen vor. Dennoch hat die Rolle der Beschäftigungsprojekte in der verbandspolitischen Landschaft in den letzten Jahren zugenommen.

Beschäftigungsmaßnahmen finden innerhalb der Caritas auch in sozialen Beschäftigungsbetrieben statt. Ihre Tätigkeitsfelder liegen zum einen im gewerblichen Bereich, (Schreinereien, Möbelwerkstätten) aber auch zunehmend im Dienstleistungsbereich (Möbelmärkte und

Kaufhäuser für SozialhilfeempfängerInnen, Gebäudereinigung, Umzüge, Renovierungen, Dienstleistungspools). Gewerbliche Maßnahmen nehmen vor allem angesichts ihrer Kosten- und Anleiterintensität ab. Außerdem wurden mit dem Instrument nur geringe Vermittlungen erzielt.

Soziale Beschäftigungsbetriebe haben angesichts der schwierigeren Förderbedingungen für ABM auch um ihren Fortbestand zu kämpfen. Tendenziell scheinen die sozialen Beschäftigungsbetriebe sich aber den veränderten Rahmenbedingungen gut anzupassen, da ihre Zahl sich bislang kontinuierlich vergrößerte. In den Fragebögen wurde von etwa 13 Veränderungen der Produktions- und Dienstleistungspalette, 11 Verzahnungen der Förderbereiche Qualifizierung, Beschäftigung und Vermittlung, sowie 8 Verzahnungen mit dem internen Arbeitsmarkt des Verbandes und Kirche berichtet. Einen Schwerpunkt bilden Veränderungen zur Anpassung an die Marktsituation. Neue Betriebe entwickeln in Verbindung mit Marktforschungen Angebote im Dienstleistungsbereich, und gewerbliche Betriebe suchen zunehmend neue Tätigkeitsbereiche in den Dienstleistungen. Allerdings beschränken sich die Tätigkeitsbereiche auf Nischen, da die Kernsektoren der Caritas angesichts des Zusätzlichkeitsprinzips kaum arbeitsmarktpolitisch gefördert werden. Einige der Befragten berichteten außerdem von Schwierigkeiten bei der internen Verzahnung der Beschäftigungsprojekte mit anderen Diensten des eigenen Verbandes sowie zu anderen Verbänden der Caritas. Während zu anderen regionalen Organisationen enge Beziehungen bestehen, so ein Beispiel, gibt es kaum Kontakte zu eigenen Verbänden. Interne Kooperationen und Verzahnungen stoßen vor allem auf Bedenken bei den Verbandsmitarbeitern, Vorständen und kirchlichen Vertretern, die aus der Definition des Aufgabenspektrums resultieren. Synergieeffekte durch Kooperationen werden in den Verbänden der Caritas nicht erzielt, in denen Arbeitsmarktprojekte als Kompetenzfeld nicht anerkannt werden.

6.2.2.2 Finanzierungsquellen

Zur Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Projekte werden Mittel der Bundesanstalt für Arbeit, der Kommunen, der Länder, sowie der Europäischen Union in Form des Europäischen Sozialfonds, genutzt. In dieser Hinsicht unterscheiden sie sich kaum von anderen arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsbetrieben, die ebenfalls auf einen Mix der verschiedenen Fördertöpfe angewiesen sind. Die Bemerkungen in den Fragebögen geben zudem Hinweise auf spezifische Tendenzen, welche die anderen Träger nur unter Umständen verfolgen können. So wurde von einer zukünftig stärkeren Bedeutung kommunaler Mittel gesprochen. Angesichts der HARTZ-Reformen hat sich dieses Entwicklungsszenario erübrigt. Wichtiger wird zukünftig, so betonen die Verbandsvertreter, die Erwirtschaftung von Erlösen in Beschäftigungsprojekten zur eigenen Refinanzierung der Maßnahmen.

6.2.2.3 Bedeutung für den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen für arbeitsmarktbenachteiligte Zielgruppen

Inwieweit sich die Caritas als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen profiliert, hängt vor allem davon ab, welche Bedeutung sie diesen Maßnahmen für den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personengruppen beimisst. Der Fragebogen erhob die Bedeutung der Maßnahmen für die Qualifizierung und die Beschäftigung der Zielgruppen. Insgesamt gab es 63 Antworten auf diese Frage. Etwa die Hälfte der Antworten gab Auskunft über die Bedeutung der Qualifizierung für die Personengruppen. Davon sahen 63% eine positive Bedeutung in den Maßnahmen für die Qualifizierung der TeilnehmerInnen. 64% sahen eine positive Bedeutung in den Maßnahmen für die spätere Beschäftigung der TeilnehmerInnen. Die eigenen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten haben den Caritas-Vertretern zufolge positive Auswirkungen auf die Qualifikation und Beschäftigungschancen der MaßnahmeteilnehmerInnen. Über 40% der Befragten sehen aber vor allem nur kleine positive Auswirkungen. Ein Drittel der Befragten sagt auch, dass sie keine Effekte für die Zielgruppe sehen. Von den 85 befragten Orts- und Diözesanverbänden beantworteten etwa 25% diese Frage nicht. Obwohl der größere Teil der Caritas-Vertreter arbeitsmarktpolitische Projekte des Verbandes positiv für die eigene Klientel

bewertet, sehen doch auch viele in der Caritas keine Auswirkungen der Projekte auf eine Beschäftigung der Personengruppen, oder sind sich der Auswirkungen unsicher. Dieses Ergebnis spricht zum einen für mangelnde Erfahrung mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, geringen Kenntnissen über die Leistungsfähigkeit und Auswirkungen der Maßnahmen, sowie Unsicherheiten betreffend des beabsichtigten Stellenwerts der Maßnahmen innerhalb der Caritas. Diese Punkte kommen besonders in den Begründungen und Anmerkungen in den Fragebögen zu dieser Frage zum Ausdruck. Als positive Auswirkungen der Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekte wurden genannt:

- Möglichkeit für die TeilnehmerInnen zur Sammlung von Berufserfahrung;
- Entwicklung von Fertigkeiten und Bewährung für eine reguläre Anstellung besonders bei Personen, die von vornherein eingestellt worden wären;
- Qualifizierungschancen, die den Erhalt der Arbeitsplätze für gering qualifizierte MitarbeiterInnen sichern, sowie
- Sicherung vorhandener Arbeitsplätze und Schaffung neuer Arbeitsplätze;
- Übernahmemöglichkeiten von arbeitsmarktbenachteiligten Personen nach Maßnahme und Qualifizierung, da sie sonst keine Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben.

Keine oder nur geringe Auswirkungen der arbeitsmarktpolitischen Projekte werden mit den folgenden Argumenten begründet:

- Betriebe und Ausbilder sind mit Zielgruppe überfordert;
- Auf Dauer werden die Maßnahmen keine Bedeutung haben, da keine Möglichkeiten bestehen, sie mit traditionellen sozialen Diensten zu verknüpfen bzw. die MitarbeiterInnen über die Maßnahmen dort zu beschäftigen;
- In Ostdeutschland sind alle Personengruppen von Arbeitslosigkeit betroffen. Eine Konzentration auf besonders benachteiligte Personengruppen fällt bei der Auswahl schwer. Daher zunächst nur geringe Bedeutung der Maßnahmen für Benachteiligte;
- Maßnahmen haben untergeordnete Bedeutung für Qualifizierungs- und Beschäftigungschancen arbeitsmarktbenachteiligter Zielgruppen;
- Für die Zielgruppe bestehen nur geringe Chancen für Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt;
- Durch die Maßnahmen entstehen keine neuen Beschäftigungsverhältnisse. Die Auswirkungen der Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt sind daher fragwürdig;
- Caritas kann kaum einen Beitrag leisten, da Arbeitslosigkeit ein gesellschaftliches Problem der Verteilung des knapper werdenden Gutes „bezahlte Arbeit / Erwerbsarbeit“ ist.

Positiv an den Maßnahmen wird demnach bewertet, dass benachteiligte Personengruppen in den Projekten arbeitsmarktrelevante Qualifizierungen erhalten, und sich Arbeitstugenden aneignen können. Als einschränkend wird vor allem die mangelhafte Ausstattung und eigene Fähigkeit, zielgruppengerechte Projekte durchzuführen, genannt. Außerdem werden angesichts der generellen Arbeitsmarktlage nur geringe Beschäftigungseffekte erwartet. Es wird dabei klar eingeschätzt, dass Arbeitsmarktpolitik zwar strukturell benachteiligten Personengruppen durch spezielle Maßnahmen helfen kann, sich auf eine Beschäftigung vorzubereiten. Voraussetzung ist aber eine ausreichende Anzahl bestehender offener Stellen für die Zielgruppe. Arbeitslosigkeit wird als gesellschaftliches Problem gesehen, bei dem der Verband kaum einen Beitrag leisten kann. Eine Möglichkeit wäre allerdings die Übernahme der MaßnahmeteilnehmerInnen als MitarbeiterInnen in Einrichtungen der Caritas. Diese wird aber von den Befragten unterschiedlich bewertet.

6.3 Fallstudien zur Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsprojekte in den Orts-Caritasverbänden

6.3.1 Überblick über die Fallstudien

Arbeitsmarktpolitische Hilfen sind vor allem geprägt durch das individuelle Handeln der Akteure vor Ort - in den Orts-Caritasverbänden und deren Einrichtungen. Hier entscheiden sich Ausrichtung, Struktur und Erfolg der Maßnahmen. Vor Ort ist auch nur erkennbar, wie sich die in den verbandlichen Stellungnahmen und Meinungsbildern benannten Ziele und Aufmerksamkeitsschwerpunkte der Organisationen ausgestalten, und welche Intentionen hinter auf verbandlicher Ebene häufig abstrakten Äußerungen stehen. Daher wurden im Zeitraum von Mai bis Juli 2001 vier Orts-Caritasverbände sowie deren Beschäftigungsunternehmen besucht. Die folgende Beschreibung bezieht sich auf diesen Untersuchungszeitraum. Im Dezember 2006 wurden dann in allen besuchten Orts-Caritasverbänden Nacherhebungen durchgeführt, um die Auswirkungen der Arbeitsmarktreformen und die weiteren Entwicklungen zu erheben und für die Analyse zu nutzen. Das vorliegende Sample umfasst je zwei Verbände aus West- und zwei aus Ostdeutschland. Im Einzelnen handelt es sich um diese vier Träger:⁶⁰

- Einen diversifizierten Träger in einer westdeutschen Großstadt;
- Einen eher marktorientierten Träger in einer westdeutschen Großstadt;
- Einen landwirtschaftlichen Produktionsbetrieb angesiedelt im Verband einer ostdeutschen, mittelgroßen Stadt sowie
- Eine Sozialwerkstatt für Obdachlose in einer ostdeutschen Kreisstadt.

Fallstudie 5: Diversifizierten Träger in einer westdeutschen Großstadt

Der Verband entstand als Zusammenschluss katholischer Christen vor mehr als 100 Jahren. In den 1980/90er Jahren hatte der Verband Schwerpunkte in der Kinder- und Jugendarbeit, der Alten- und Krankenhilfe und der Aussiedlerberatung. Der Orts-Caritasverband unterhält eine Reihe sozialer Dienstleistungsbetriebe, u.a. Heime für Kinder und Erwachsene, Sucht- und Schuldnerberatungsstellen, Einrichtungen für Wohnungslose, Behinderte und alte Menschen.

Anfang der 1990 Jahre befand sich der Verband in einer schwierigen finanziellen Lage, die durch ein hohes Defizit und starke Stabilisierungsaktivitäten geprägt war. Erst Mitte der 1990 Jahre stabilisierte sich diese Lage. Erst unter diesen stabilen finanziellen Voraussetzungen war es dem Orts-Caritasverband überhaupt möglich, ein neues Tätigkeitsfeld aufzubauen. So begann der Orts-Caritasverband erst 1994, sich mit dem Thema Arbeitslosigkeit und Beschäftigung zu befassen. Hinzu kam der sich auf der Vorstandsebene des Orts- und Diözesan-Caritasverbandes erst spät durchsetzende Wille, sich diesem Thema aktiv anzunehmen. Problematisiert wurde Arbeitslosigkeit vor allem aus der Arbeit für Menschen mit besonderen Hilfebedarfen, der Wohnungslosenhilfe und der Armutsbekämpfung, die die Schwerpunkte der Arbeit des Verbandes sind.

Im Rahmen der Fallstudie wurden in dem Orts-Caritasverband zwei Projekte besucht: ein Beschäftigungsbetrieb „Werkstatt“ und ein Netzwerkprojekt „Hilfenetz im Stadtteil“.

Der Beschäftigungsbetrieb „Werkstatt“

Die „Werkstatt“ existiert seit 1994. Er ist damit einer der ersten des Orts-Caritasverbandes. Anfangs war es ein Kooperationsprojekt zwischen der Stadt und der Caritas. Später ging der Betrieb einen eigenen Weg. Ende der 1990 Jahre zog der Betrieb auf eine eigene und größere Liegenschaft um. Hier stand ihm eine voll eingerichtete Schreinerei mit den gängigen Maschinen

⁶⁰ Eine detaillierte Beschreibung der Fallstudien befindet sich im Anhang.

zur Verfügung. Zunächst lag der Schwerpunkt auf Entrümpelung von Wohnungen. Die Möbel wurden in einer Werkstatt aufbereitet und an Bedürftige weiterverkauft. Heute umfasst die Produktpalette die Restauration und Herstellung von Gegenständen für gemeinnützige Einrichtungen oder den Bau von einem Spielmobil. Die TeilnehmerInnen erhalten eine fachpraktische Qualifizierung, die dem ersten Ausbildungsjahr im Beruf entspricht. Ziel des Betriebes ist, die MaßnahmeteilnehmerInnen durch soziale und berufliche Unterstützungen sowie Praktika wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Die TeilnehmerInnen kommen zum Teil von sich aus, wenn sie merken, psychisch abzubauen, aber noch den Vergleich haben, da sie längere Berufserfahrung haben. Die BewerberInnen müssen sich zunächst einem Clearing unterziehen. Jeweils an einem Tag in der Woche gibt es für 2 Stunden eine offene Sprechstunde. Arbeitssuchende können sich hier vorstellen. Es wird dann abgeklärt, ob die Bewerber den Förderbedingungen entsprechen. Der Betrieb hat ein ausgefeiltes Planstellensystem, das den Betriebskosten gerecht werden muss. So kann es vorkommen, dass geeignete BewerberInnen auf die Warteliste kommen, wenn sie nicht den Förderkriterien entsprechen (z.B. ABM-Anspruch oder DoppelbezieherInnen von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeunterstützung). Ein weiteres Kriterium sind berufliche Erfahrungen, die Vorstellungen und die Motivation für die handwerklichen Tätigkeiten. Abstriche beim Auswahlprozess werden bei Wohnsitzlosen gemacht, um ihnen eine Perspektive zu geben und den Stabilisierungsprozess zu unterstützen. Insgesamt gibt es zwischen 12 und 15 Plätze. Für andere Betriebe des Orts-Caritasverbandes hinsichtlich ihrer Fähigkeiten oder Fördervoraussetzungen geeignete BewerberInnen werden weitervermittelt. Oberste Priorität hat aber die Besetzung der eigenen Stellen.

Zum Stammpersonal gehört ein Meister, der auch in der Handwerksrolle eingetragen ist. Ihm steht ein Anleiter zur Seite, der eine Zusatzausbildung der Werkstatt für Behinderte (WfB) hat und sich um die Projektentwicklung und Qualifizierung der TeilnehmerInnen kümmert. Ein weiterer Anleiter ist hauptsächlich mit der Produktion beschäftigt. Er ist Schreinermeister und war vorher als Teilnehmer in einer Maßnahme beschäftigt. Die Leitung übernimmt Vermittlungs- und sozialpädagogische Aufgaben. Sie übernimmt auch Bewerbungsverfahren, nimmt Einstellungen vor, gewährleistet die sozialpädagogische Beratung und Begleitung der TeilnehmerInnen. Ein Schwerpunkt ist die Bewältigung von Schulden- und Suchtproblemen der Maßnahmeteilnehmer, aber auch die Bewältigung von Wohnungsproblemen.

Die TeilnehmerInnen sind meist Menschen, die aufgrund von Krankheit oder anderen Schicksalsschlägen, nicht mehr aus eigenem Antrieb auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß fassen konnten. Es sind meist Langzeitarbeitslose, Personen, die sich mit geringfügigen Beschäftigungen über Wasser hielten, oder Menschen, die sich mit der Sozialhilfe arrangiert haben. In den letzten Jahren gab es zunehmend langjährig Arbeitslose. Außerdem steigt die Anzahl der TeilnehmerInnen, die mehr als 50 Jahre alt sind. Auch hinsichtlich psychischer und gesundheitlicher Probleme hat sich die Situation der TeilnehmerInnen verschärft. Viele TeilnehmerInnen kommen auch aus der Suchttherapie oder der Wohnsitzlosenhilfe des Verbandes. Der Beschäftigungsbetrieb ist für diese Personen eine weitere Etappe ihrer persönlichen Stabilisierung. Andere haben durch Mund-zu-Mund-Propaganda von dem Beschäftigungsbetrieb erfahren und bewarben sich direkt. Nur ein kleiner Teil kommt vom Sozialamt und vom Arbeitsamt. Insgesamt ist das Projekt aber ein recht hoch-schwelliges Angebot. Ziel ist es, die TeilnehmerInnen nach Abschluss der Maßnahme in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Deshalb müssen die KlientInnen schon zu Beginn der Projekte relativ fit sein.

Der Betrieb finanziert sich über einen Mix aus Eigenmitteln, Fördermitteln und Spenden. Die Fördermittel stammen für 6 Stellen aus ABM, 8 aus SAM und 5 vom Sozialamt über die HzA oder aus Mitteln des Hessischen Sozialministeriums. Die Bedeutung der Mittel des Arbeits- und Sozialamtes haben sich stark verändert. Der Anteil des Arbeitsamtes sank von etwa 60% Anfang der 1990er Jahre auf nun etwa 25-30%. Der Anteil der Sozialverwaltung stieg im gleichen Zeitraum von 10% auf nun fast 60%. Das Sozialamt ist damit der Hauptfinanzier der arbeitsmarktpolitischen Projekte des Verbandes. Die Erlösquote liegt bei etwa 15%. Spenden sind

eher selten. Sie machen etwa 1% des Gesamtbudgets aus. Für die Werkstatt werden gelegentlich Autos gespendet. Im Rahmen eines neuen Projektes sollen auf dem Weg von Spenden ausgediente PCs akquiriert werden, um sie dann später aufzurüsten und Schulen zur Verfügung zu stellen. Zum Untersuchungszeitpunkt wurde ein Sponsor für ein Spielmobil für einen Kindergarten gesucht. Ein professionelles Fundraising gibt es allerdings nicht. Der Caritas-Ortsverband wird von einer Stiftung unterstützt, die das Ziel hat, benachteiligte Jugendliche zu unterstützen. Baumärkte spenden gelegentlich Materialien oder bieten Werkstoffe zu besonders günstigen Konditionen an.

Die Finanzakquise wird durch den Referatsleiter des Orts-Caritasverbandes durchgeführt. Er erarbeitet auch die Planstellen für die einzelnen Betriebe. Außerdem werden die gesellschaftspolitischen Aktivitäten vom Referatsleiter übernommen oder koordiniert. Der Betrieb ist selbständig ausschließlich für die operative Arbeit verantwortlich.

Vermittelt wird ausschließlich an externe Betriebe. Der Arbeitsmarkt im handwerklichen Bereich ist aber stark unter Druck geraten. Es gibt hier kaum noch offene Stellen. Der Betrieb weicht deshalb auf angrenzende Bereiche aus und vermittelt in Baumärkte, Fuhrunternehmen, Möbeltransporte oder Firmen, die Küchenaufbauten machen, oder auch in Möbelgeschäfte. Auch auf HausmeisterInnenstellen konnten TeilnehmerInnen vermittelt werden. Insgesamt wird ein gutes Drittel der TeilnehmerInnen in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Die anderen melden sich beim Arbeitsamt, halten aber oft mit dem Beschäftigungsbetrieb Kontakt, z.B. wenn es um das Aufsetzen von Bewerbungen geht.

Projekt „Hilfenetz im Stadtteil“

Das Projekt „Hilfenetz im Stadtteil“ ist in einem Stadtteil angesiedelt, das sich sozial in zwei Quartiere gliedert. Das eine Quartier ist durch einen hohen Anteil älterer BewohnerInnen mittleren bis hohen Einkommens mit durchschnittlichem konfessionellen Bezug zur örtlichen Kirchengemeinde geprägt. Im anderen Quartier leben neben älteren BewohnerInnen mit niedrigem Einkommen viele Arbeitslose und SozialhilfeempfängerInnen. Letzteres Quartier wird im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ gefördert. Das Programm fördert soziale und bauliche Maßnahmen in benachteiligten Stadtquartieren. Im Stadtteil entstand ein Bedarf an Hilfen für Ältere einerseits und an Maßnahmen für erwerbslose SozialhilfeempfängerInnen andererseits.

Im Stadtteil gibt es eine lange Tradition der Gemeinwesenarbeit der Kirche. Schon in den 70er Jahren entstand ein katholischer Kindergarten für Kinder aus dem benachteiligten Quartier. Damals trat die Gemeinde an den örtlichen Caritasverband heran, der eine Spiel- und Lernstube mit einer Stelle für Gemeinwesenarbeit einrichtete. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch einen sehr engagierten Gemeindepfarrer, der sich die stadtteilbezogene Gemeinwesenarbeit zur Aufgabe machte. Er ist ebenfalls Mitglied im Caritasrat. Die Beziehungen zwischen der Gemeinde und der Caritas sind seit dieser Zeit im Rahmen der stadtteilbezogenen Projekte sehr intensiv.

Seit 1993 führt die Gemeinde vierzehntägig einen Seniorentreff durch, bei dem sich ein Bedarf an Haushalts- und Einkaufshilfen herausstellte. Günstige Einkaufsmöglichkeiten befinden sich nur im Zentrum des Stadtteils und sind vom geförderten Quartier wie auch von den Randgebieten des Stadtteils für die älteren BewohnerInnen nur schwer zu erreichen.

Gleichzeitig bestand ein Bedarf an Tätigkeiten erwerbsloser SozialhilfeempfängerInnen. Die erste Idee, einige Arbeitsplätze für geringfügig Beschäftigte einzurichten, die für die haushaltsbezogenen Tätigkeiten zuständig wären, wurde angesichts der schwierigen finanziellen Lage des örtlichen Caritasverbandes verworfen.

Aufgrund des Bedarfes an Gemeinwesenarbeit, allgemeiner Lebensberatung und Hilfen für Erwerbslose, gründete die Gemeinde einen Verein für Caritasarbeit „Verein Caritas der Gemeinde St. Johannes“. Dieser Verein sollte Anfragen der Gemeindeglieder bündeln und Hilfen für SozialhilfeempfängerInnen organisieren. Zusammen mit der Caritas wurde ein neues Konzept

erarbeitet. Im Oktober startete das Projekt. Im selben Jahr fanden erste Vermittlungen von SozialhilfeempfängerInnen für hauswirtschaftliche Hilfen für die Älteren statt.

Für die älteren BewohnerInnen werden hauswirtschaftliche Hilfen wie Putzen, Einkaufen, Kochen, Aufräumarbeiten, Botengänge, Gartenarbeiten u.ä. durchgeführt. Ausgeschlossen bleiben Arbeiten, die gewerbliche Anbieter durchführen oder Arbeiten, die durch die Pflegeversicherung abgedeckt sind. Es werden nur Tätigkeiten angeboten, „die auch eine Hausfrau machen kann“. Gleichzeitig werden Beschäftigungssuchenden wohnortnah stundenweise Tätigkeiten geboten. Sie können wichtige soziale Kompetenzen und einfache Arbeitstugenden (Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit) erlernen. Es werden keine formalen Qualifikationen oder Weiterbildungen angeboten. Allerdings ist diese Möglichkeit angedacht.

Die älteren BewohnerInnen erfahren über die Gemeinde und im Seniorentreff von den Hilfsangeboten. Bei Bedarf steht eine Vermittlungskartei von Beschäftigungssuchenden zur Verfügung.

Das Projekt wird vom Gemeindeverein getragen, aber finanziell und organisatorisch von der Caritas unterstützt. 2001 wurden 1.200 Arbeitsstunden vermittelt. Die Tendenz ist steigend. Etwa 20 BewohnerInnen rufen regelmäßig Haushaltshilfen ab, Gartenarbeiten oder kleine Renovierungen werden nur punktuell nachgefragt. Wenn sich intensivere Bedarfe, wie z.B. Pflege- oder Beratungsfälle herausstellen, werden Kontakte zur Sozialberatung oder zur Pflegestation vermittelt.

Für das Projekt stehen insgesamt 2 hauptamtliche und 1 ehrenamtlicher MitarbeiterInnen zur Verfügung. Eine hauptamtliche Kraft ist im Rahmen eines Vertrages über 10-12 Wochenstunden für die Vermittlungen und Abrechnungen zuständig. Zusätzlich steht für 3 Wochenstunden eine gelernte Sozialpädagogin für die Konzeptentwicklung und Öffentlichkeitsarbeit zur Sicherung des fachlichen Rahmens zur Verfügung. Die Projektleitung, das Controlling, die Statistik und die Vertragsgestaltung übernahm eine ehrenamtliche Kraft.

Für die hauswirtschaftlichen Hilfen standen 2002 10 - 12 HelferInnen zur Verfügung. 7 - 8 HelferInnen wurden schon für Renovierungen oder Gartenarbeiten eingesetzt. Die hauswirtschaftlichen HelferInnen setzen sich ungefähr aus 2-3 Älteren, 6-7 MigrantInnen, 3-4 deutschen Frauen mittleren Alters, die etwas zu ihrer Sozialhilfe beziehen wollen oder das geringe Gehalt ihrer Männer etwas aufstocken wollen, sowie 2-3 Jugendlichen ohne Ausbildung zusammen. Auch die Frauen und MigrantInnen besitzen meist keine Ausbildung. Der hohe Anteil an MigrantInnen und Frauen entspricht ungefähr der Sozialstruktur des Stadtteils.

Die hilfsbedürftigen Älteren stammen zum größten Teil aus dem gut situierten Stadtquartier und haben ein gutes Auskommen. Sie haben meist eine sehr enge Anbindung zur Kirchengemeinde. Allerdings fragen auch einige Ältere aus dem Fördergebiet die Hilfen nach, von denen sie über den Seniorentreff erfahren haben.

Das Hilfenetz basiert finanziell auf dem § 3 Nr. 26 Einkommenssteuergesetz.⁶¹ Die Hilfesuchenden zahlen einen vereinbarten Stundenpreis von 10,25 €. Personen, die zwar Hilfe benötigen, diesen Betrag aber nicht aufbringen, erhalten eine Unterstützung über das Bundessozialhilfegesetz, das nach § 11 Abs. 3 Sozialhilfen und Haushaltshilfen finanzieren kann.⁶²

⁶¹ „Einnahmen aus nebenberuflichen Tätigkeiten als Übungsleiter, Ausbilder, Erzieher, Betreuer oder vergleichbaren nebenberuflichen Tätigkeiten, aus nebenberuflichen künstlerischen Tätigkeiten oder der nebenberuflichen Pflege alter, kranker oder behinderter Menschen im Dienst oder im Auftrag einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer unter § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes fallenden Einrichtung zur Förderung gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Zwecke (§ 52 bis § 54 der Abgabenordnung) bis zur Höhe von insgesamt 3.600 Deutsche Mark im Jahr.“ § 3 EstG

⁶² „Hilfe zum Lebensunterhalt kann auch dem gewährt werden, der ein für den notwendigen Lebensunterhalt ausreichendes Einkommen oder Vermögen hat, jedoch einzelne für seinen

Die HelferInnen erhalten eine Aufwandsentschädigung von 9 € die Stunde. Bis zu einem Volumen von 1.840,65 € haben Sie die Möglichkeit, einen Beitrag steuerfrei hinzu zu verdienen. Bei SozialhilfeempfängerInnen liegt diese Grenze bei 178,95 € im Monat (2147,40 € im Jahr), bei Arbeitslosen bei 161,06 € im Monat (1932,72 € im Jahr). Mit dem Differenzbetrag von 1,25 € sind die HelferInnen haftpflicht- und unfallversichert.

Die Büro- und Verwaltungskosten (Verwaltungssachmittel, Anschaffungen, Materialien) werden über den Gemeindeverein gedeckt, der seine Ressourcen aus Spenden der Gemeindemitglieder akquiriert. Die beiden Mitarbeiterinnen werden über das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ finanziert.

Als einen ersten Erfolg des Hilfenetzes kann die Aktivierung von erwerbslosen SozialhilfeempfängerInnen im Stadtquartier gewertet werden. Insgesamt erreicht das Projekt etwa 20 Langzeitarbeitslose und bietet ihnen niedrigschwellige Tätigkeiten, die Basisansprüche wie Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit an die Beschäftigten stellen. Damit rückt das Projekt diese Personengruppe in die Nähe des zweiten bzw. ersten Arbeitsmarktes. Eine fachliche Qualifizierung oder Vermittlung sieht das als bürgerschaftliche Arbeitsprojekt zu bezeichnende Projekt nicht vor.

Dennoch wurden über informelle Kontakte 2 Personen auf einen Arbeitsplatz im städtischen Krankenhaus, 1 Frau auf eine Lehrstelle als Arzthelferin und 1 Jugendlicher auf eine Lehrstelle zum Abschluss seines 3. Lehrjahres vermittelt. Der Kern der Beschäftigten hat aber aufgrund von Kindern kein Interesse, einen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt anzunehmen. Das Erlernen bzw. der Erhalt der Arbeitstugenden dieser Personen steht hier im Vordergrund. Die Männer im Projekt sind dagegen an einem Zusatzverdienst zur Sozialhilfe interessiert. Sie besitzen meist nur ein geringes Qualifikationsniveau und haben vorher im chemischen bzw. gewerblichen Wirtschaftssektor gearbeitet. Eine Aktivierung für den 2. Arbeitsmarkt wäre allerdings hier sinnvoll, da diese Personengruppe sich anscheinend mit der Situation des Sozialhilfebezugs abgefunden hat. Ideen zur Weiterentwicklung des Hilfenetzes in Kooperation mit dem Beschäftigungsprojekt „Werkhof“ gehen in diese Richtung.

Fallstudie 6: Marktorientierten Träger in einer westdeutschen Großstadt

Der Orts-Caritasverband ist vor ca. 40 Jahren gegründet worden. Er fasst die Hilfen und Institutionen auf örtlicher Ebene zusammen. Sein Tätigkeitsfeld kann sich aber nach Rücksprache mit dem Diözesancaritasverband auch auf die politische „Region Stuttgart“ ausdehnen.

Der Orts-Caritasverband organisierte bis 1982 ausschließlich Beratung, Betreuung und Pflege bedürftiger Menschen. Die hohe Arbeitslosigkeit und die hohe Zahl von arbeitsfähigen SozialhilfeempfängerInnen veranlasste den Orts-Caritasverband, Hilfen für vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Menschen anzubieten. Die Arbeitshilfen entwickelten sich aus der Wohnungslosenhilfe heraus. Die Arbeitshilfen sollten die bisherige sozialpädagogische Betreuung sinnvoll ergänzen.

Arbeit und Arbeitslosigkeit waren als Tätigkeitsfeld im Diözesanverband lange Zeit kein Thema, sondern eines der Wirtschaft. Die Tätigkeitsfelder der Caritas wurden eher im Umfeld der traditionellen Sozialarbeit gesehen. Während früher nur bestimmte Personengruppen von Arbeitslosigkeit betroffen waren, waren mit der Massenarbeitslosigkeit nun auch die Mittel- und Oberschicht mit dem Thema konfrontiert. „Dann gab es die Diskussion, ob die nicht selber Schuld sind. Wenn man schaffen will, kann man auch eine Arbeit finden... Erst als die Langzeitarbeitslosigkeit mit der Massenarbeitslosigkeit eingesetzt hat, da war auch mal im Umfeld oder in der Nachbarschaft (des Vorstandes - A.S.) ein ganz normaler Mitbürger, Mitchrist,

Lebensunterhalt erforderliche Tätigkeiten nicht verrichten kann; von dem Hilfeempfänger kann ein angemessener Kostenbeitrag verlangt werden.“ § 11 BSHG

betroffen, wo plötzlich die Firma pleite gemacht hat und der keinen Job gefunden hat, wie es früher war.“ Erst nach anfänglichen internen, strategischen Diskussionen innerhalb des Orts-Caritasverbandes und der „Einsicht durch Betroffenheit“ konnten Projekte zur Beschäftigung von SozialhilfeempfängerInnen und Langzeitarbeitslosen aufgebaut werden. Heute ist der Orts-Caritasverband der zweitgrößte Beschäftigungsträger in der Kommune. Die Arbeitshilfen gehörten Ende der 90er Jahre zu den wichtigsten Säulen des Orts-Caritasverbandes und tangierten laut Abteilungsleiter bis auf die Altenarbeit alle Felder der sozialen Arbeit im Verband.

Im Mittelpunkt der Projekte stehen ausschließlich die Vermittlung in Beschäftigung, in Qualifizierungsmaßnahmen und die Vermittlung der TeilnehmerInnen auf den ersten Arbeitsmarkt. Für jeden Beschäftigten werden standardisierte Förderpläne erstellt. Die einzelnen Beschäftigungsprojekte lassen sich in folgende Maßnahmetypen systematisieren:

- Ertragsorientierte gemeinnützige Projekte mit Schlüsselqualifizierung: z.B. Haushaltsauflösungen und Fairkauf, gastronomische Einrichtungen, Reinigung von Alten- und Pflegeeinrichtungen sowie Schaffung zusätzlicher lohnsubventionierter Plätze durch das SGB III und das BSHG in Betrieben der freien Wirtschaft;
- Qualifizierungsprojekte mit Zertifikaten und Berufsabschlüssen: z.B. Berufsvorbereitungskurse;
- Etwa 30% der Beschäftigungsplätze befinden sich in Firmen der freien Wirtschaft;
- Projekte, die öffentliche Aufgaben übernehmen: z.B. Hol- und Bringdienst, Einsatzgruppe zur Reinigung von öffentlichen Plätzen;
- Sozialpädagogische Arbeitsprojekte innerhalb der Sozialarbeit: z.B. Tagesstätte für Wohnungslose, Lederschmiede für Substituierte, gastronomische Einrichtungen, Jugendarbeitsprojekt.

Die „Linie 31“ war zum Untersuchungszeitpunkt ein erfolgreiches Projekt des Orts-Caritasverbandes, das Langzeitarbeitslose im gastronomischen Bereich schult und gleichzeitig EmpfängerInnen von Sozialhilfe eine günstige Alternative zu anderen Gaststätten bot. Es liegt relativ zentral und wird vorrangig von SozialhilfeempfängerInnen besucht, obwohl es öffentlich zugänglich ist. Die Tätigkeitsfelder für die TeilnehmerInnen umfassen Küche, Bedienung, Theke und Reinigung. Es ist ein eher hochschwelliges Angebot, da sich die TeilnehmerInnen auf flexible Arbeitszeiten, verschiedene Tätigkeiten und die Kundschaft einstellen müssen. Nach einer Probezeit nehmen die TeilnehmerInnen an einer Qualifizierungsmaßnahme mit praktischen Anteilen innerhalb der „Linie 31“ teil. Der Betrieb kooperiert dabei mit dem Kolping-Werk, das den TeilnehmerInnen einen qualifizierten Abschluss für das Gastronomiewesen vermittelt. Nach der Qualifizierungs- und Praktikumsphase wird versucht, die TeilnehmerInnen in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Die Chancen für die Reintegration der TeilnehmerInnen sind relativ hoch. Das Projekt liegt in einer Branche, in der seit Anfang der neunziger Jahre ein Beschäftigungswachstum beobachtet werden kann, so dass die TeilnehmerInnen relativ gute Chancen auf eine Vermittlung in diese Branche haben.

Die Betriebsleiterin kommt aus dem Hotelfach und hat eine Ausbildereignungsprüfung absolviert und die klassische Hotelkarriere hinter sich. Sie ist zuständig für die Personalpolitik, die tägliche Arbeitsorganisation und die Betriebsführung. Einmal pro Woche steht ein/e MitarbeiterIn des Sozialdienstes zu Verfügung. Zudem gibt es einen Vermittlungskordinator sowie zwei Köche.

Die TeilnehmerInnen stammen aus allen Berufen und aus allen Altersstufen, obwohl in jüngster Zeit mehr Jugendliche zwischen 20 und 25 dazu gekommen sind. Viele der TeilnehmerInnen haben Suchtprobleme, keinen Schulabschluss. Hinzu kommt, dass vor allem bei jungen Arbeitslosen keine spezifischen Interessen ausgebildet sind.

Wenn die an dem Projekt interessierten Arbeitslosen zum Vorstellungsgespräch in die „Linie 31“ kommen, haben sie schon eine ganze Reihe von Institutionen durchlaufen. Das Sozialamt überprüft zunächst, inwieweit ein/e SozialhilfeempfängerIn arbeitsfähig oder sofort

vermittlungsfähig ist. Erst danach wird er / sie zur Clearingstelle überwiesen. Dies ist eine von der Kommune und den sechs großen Trägern in der Kommune gemeinsam getragene Institution, die einen geeigneten Beschäftigungsplatz für die SozialhilfeempfängerInnen auswählt. Während vier der sechs Träger auf spezifische Zielgruppen, wie Jugendliche oder Frauen, spezialisiert sind, konzentrieren sich die beiden konfessionellen Träger auf leistungsschwache Personengruppen. Zur Unterstützung der VermittlerInnen und SozialhilfeempfängerInnen bei der Auswahl eines geeigneten Beschäftigungsprojektes stehen Flyer und Werbefilme über die Träger und ihre Projekte zur Verfügung. Auch SozialhilfeempfängerInnen, die sich für Projekte der Caritas interessieren und sich selbständig bewerben, werden zunächst zur Clearingstelle verwiesen. Die Caritas unterhält zudem ein Bewerbungsbüro. Hier überprüfen SozialdienstmitarbeiterInnen die Interessen und formalen Fördervoraussetzungen. Die Bewerber können im Bewerbungsbüro auch eigene Wünsche äußern, in welchem Bereich sie tätig sein wollen. Dies wird dann mit der zuständigen Projektleitung abgeklärt. In einer Einführungswoche können die BewerberInnen danach alle Betriebe der Caritas kennen lernen. In der „Linie 31“ wird mit den Interessenten dann ein Einstellungsgespräch auf der Basis eines Fragebogens über ihre Interessen und Fähigkeiten durchgeführt. Ungeeignete BewerberInnen, die z.B. durch ihr äußeres Erscheinungsbild auffallen oder eher gewerbliche oder kaufmännische Interessen haben, können in andere Projekte der Arbeitshilfen vermittelt werden.

In einer einmonatigen Probephase werden die SozialhilfeempfängerInnen im Rahmen der gemeinnützigen Arbeit beschäftigt. Sie erhalten in dieser Zeit weiterhin Geld vom Sozialamt plus 1,79 Euro (3,50 DM) und dürfen nicht mehr als 20 Stunden arbeiten. Danach erhalten sie einen befristeten Vertrag über den § 19 BSHG. Mit eingestellten SozialhilfeempfängerInnen werden Qualifizierungs- und Vermittlungsziele festgelegt und regelmäßig besprochen.

Den größten Anteil an der Finanzierung übernimmt das Sozialamt. Die Küchenausstattung wurde komplett von einem privaten Unternehmen gesponsert. Mit Hilfe der Erlöse können die zusätzlichen Overhead-Kosten für Verwaltung und Personal ausgeglichen werden. Die Finanzen werden durch die Abteilung der Arbeitshilfen koordiniert, die Personalarbeit und das operative Geschäft der Gastronomie werden durch die Betriebsleiterin gemanagt. Die Ziele des Beschäftigungsprojektes werden ebenfalls zentral in der Abteilung festgelegt.

Die Beschäftigung und die Vermittlung von langzeitarbeitslosen SozialhilfeempfängerInnen sind die beiden zentralen Ziele des Projektes. Innerhalb von drei Jahren wurden ca. 25% der Beschäftigten in die Gastronomiebranche vermittelt, einige von ihnen in weiterführende Qualifizierungsmaßnahmen. Für die Vermittlung nutzt die Betriebsleiterin ihre Kontakte in der Gastronomiebranche.

Als Beschäftigungsträger spielen die verschiedensten Möglichkeiten, die Arbeitsmarktpolitik bietet, beim Caritasverband eine große Rolle. Schwerpunkte sind die Vermittlung in Qualifizierung und in Beschäftigung. Grundsätzlich versucht der Caritasverband nicht selbst zu qualifizieren oder zu beschäftigen, sondern seine Klientel entweder an etablierte Bildungsträger (z.B. Kolping-Werk) oder in Betriebe zu vermitteln. Dadurch erhöht der Caritasverband die Chancen, dass ein/e Langzeitarbeitslose/r eine feste Beschäftigung während des Praktikums oder einer Vergabe-ABM in einem Betrieb erhält. Ziel der Projekte des Caritasverbandes ist es, eine größtmögliche Zahl der SozialhilfeempfängerInnen entweder langfristig in die Betriebe zu vermitteln, oder die TeilnehmerInnen bis zu einem Berufsabschluss bei der IHK zu begleiten. Dazu müssen die Projekte eng an den regionalen Bedarf angelehnt sein. Der Caritasverband organisiert deshalb die Projekte in enger Abstimmung mit dem Trägerkreis, in dem die wirtschaftliche Entwicklung der Kommune diskutiert wird, sowie teilweise in Kooperation mit anderen arbeitsmarktpolitischen Trägern (z.B. Kolping-Werk).

Die Projekte richten sich überwiegend an unausgebildete SozialhilfeempfängerInnen. Für höher Qualifizierte wurde bislang nur ein Projekt durchgeführt, von dem alle TeilnehmerInnen in den

ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden konnten. Die SozialhilfeempfängerInnen werden vor allem vom Sozialamt zur Arbeitsvermittlung verwiesen, die eine Negativauswahl für die Caritas trifft. Ca. 250 SozialhilfeempfängerInnen werden so pro Jahr schon vorher in eine Beschäftigung in Betrieben der freien Wirtschaft vermittelt. Die einzelnen Projekte machen darüber hinaus durch Werbeaktionen im Arbeits- und Sozialamt auf sich aufmerksam oder rekrutieren neue TeilnehmerInnen durch sog. *Mundpropaganda*. Im Gaststättenbereich ist es allerdings so, dass sich aufgrund der hohen qualifikatorischen und menschlichen Anforderungen nicht genügend TeilnehmerInnen für diese Arbeit interessieren.

Jedes Projekt besteht aus einer verantwortlichen Person, die entweder aus der freien Wirtschaft kommen sollte, oder entsprechend hohe fachliche Qualifizierungen haben muss (MeisterIn). Außerdem sind hohe soziale Qualifikationen für den Umgang mit der Klientel notwendig. Die Caritas ermöglicht daher auch sozialpädagogische Zusatzqualifikationen für die AnleiterInnen, da sie die ersten AnsprechpartnerInnen für die ProjektteilnehmerInnen sind. Für jedes Projekt werden zudem sog. multifunktionale Projektteams gebildet, bestehend aus AnleiterIn, Vermittlerin, einer Verwaltungskraft und einem/r Sozialpädagogen/in. So wird sichergestellt, dass beispielsweise die Vermittler branchenspezifisch arbeiten können und ihre KlientInnen näher kennen lernen können. Insgesamt arbeiten bei der Caritas 6 hauptamtliche VermittlerInnen. Allein auf die TeilnehmerInnen im Bereich der Arbeitshilfe existiert ein Betreuungsschlüssel von Vermittler zu Teilnehmer von etwa 50:1, gegenüber einem Betreuungsschlüssel beim Arbeitsamt von zwischen 300 bis 500 Personen auf einen Vermittler.

Die TeilnehmerInnen werden etwa 2 bis 3 Jahre im Rahmen der Projekte durch die Caritas begleitet. In der besuchten gastronomischen Einrichtung erhalten die SozialhilfeempfängerInnen 2 bis 3 Monate lang im Rahmen einer Vorschaltmaßnahme einige Basisqualifikationen (z.B. Pünktlichkeit, Arbeitsmotivation) vermittelt. Danach beginnt die eigentliche Maßnahme bei einem Bildungsträger, der 9 Monate die nötigen fachlichen Grundkenntnisse vermittelt. Nach einer Praktikumsphase im Betrieb wird dann versucht, den TeilnehmerInnen auf den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Ähnlich sind Projekte organisiert, welche die TeilnehmerInnen in Unternehmen in der Stadt beschäftigen. Die Betriebe erhalten ca. ein halbes Jahr im Rahmen einer gemeinnützigen ArbeitnehmerInnenüberlassung ehemalige SozialhilfeempfängerInnen (Lohnkostenzuschuss, LKZ). Danach ist es möglich die TeilnehmerInnen bis zu einem Jahr mit Lohnkostensubventionen weiter zu beschäftigen, um den „Klebeeffekt“ zu erhöhen.

Im Rahmen dieser Projekte können somit etwa 50% der ehemaligen SozialhilfeempfängerInnen und Langzeitarbeitslosen innerhalb einer durchschnittlichen Laufzeit von 3 Jahren auf dem ersten Arbeitsmarkt untergebracht werden. Der Rest geht entweder in Qualifizierungsprojekte anderer Träger, in den Vorruhestand, kündigt während der Projektlaufzeit oder ist beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet. Nur ein geringer Teil wird in eigene Einrichtungen übernommen.

Fallstudie 7: Landwirtschaftlichen Produktionsbetrieb in einer ostdeutschen Stadt

Der in Ostdeutschland angesiedelte Ortsverband wurde 1992 gegründet. Zu Zeiten der DDR war die Gründung eines eigenständigen Vereins verboten. Die Diözesanverbände waren Hauptabteilungen im Bischöflichen Amt. Die untergeordneten Kreisstellen bestanden meist nur aus einer Person. Die wichtigsten Arbeitsgebiete umfassten die Pfarrgemeindearbeit, die allgemeine soziale Beratung oder andere Aufgaben, die im Umfeld der jeweiligen Pfarrgemeinde lagen. Die ehemalige Kreisstelle, aus welcher der besuchte Orts-Caritasverband entstand, kümmerte sich zusätzlich um Strafgefangene. Nach der Wiedervereinigung übernahm der ehemalige Kreisstellen-Leiter die Aufgabe des Geschäftsführers des Orts-Caritasverbandes.

Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten, die noch zu Zeiten begannen, in denen sich der Orts-Caritasverband institutionalisierte, basierten auf zwei Motiven: Zum einen lagen sie in der regionalen Arbeitsmarktsituation begründet. Aufgrund der strukturellen Umbrüche ist in der Region der Schwermaschinenbau und die Landwirtschaft fast vollständig abgewickelt worden. Von den schwierigen wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Bedingungen sind auch in der

besuchten Diözese diejenigen Erwerbslosen besonders betroffen, die mit persönlichen Problemen, wie z.B. Suchtproblemen oder Straffälligkeit, zu kämpfen, oder aufgrund ihres Alters keine Chance auf Reintegration haben. Die Folge ist eine massive Abwanderung vor allem von Jugendlichen. Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten sollen dabei besonders benachteiligten Personengruppen helfen: „[Wir] wollen uns auch um die Menschen kümmern, um die sich andere nicht so intensiv kümmern.“ Außerdem ist die Caritas in dem Kreis der einzige gemeinnützige Träger, der für diesen Personenkreis Hilfen anbietet. Das Sozialamt beschäftigt SozialhilfeempfängerInnen vorrangig in Kommunen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit. Zum anderen begründen sich die Ziele und die inhaltliche Ausgestaltung des Arbeitsmarktprojektes in den persönlichen Erfahrungen und Überzeugungen des Geschäftsführers. Die Eltern hatten früher eine eigene Landwirtschaft. Außerdem betreute er früher Straffällige. Das Arbeitsmarktprojekt sollte daher beide Erfahrungen nutzbringend verbinden. Zudem sieht der Geschäftsführer in der landwirtschaftlichen Arbeit einen pädagogisch und persönlich wertvolleren Beitrag als beispielsweise in der Arbeit mit neuen Computertechnologien, da in jenen höhere Verbindlichkeiten geschaffen und mehr Verpflichtungen eingegangen werden, und Arbeitstugenden besser erlernt werden. Ein zusätzlicher Impuls kam durch einen Erfahrungsaustausch mit einem Diakonie-Träger in der Region, der den Schwerpunkt der Jugendhilfe auf die Arbeit mit Pferden legte. Überzeugend war die Geschichte über einen Jugendlichen, der bei Besprechungen nie aufzufinden war. Schließlich entdeckte man, dass dieser Jugendliche Probleme abends „seinem“ Pferd erzählte.

Mit der Gründung eines betriebswirtschaftlich und ökologisch orientierten Landwirtschaftsbetriebes auf einem ehemaligen Gutshof soll diesen Personengruppen eine Integrationschance in den ersten Arbeitsmarkt bzw. Übergangsmöglichkeit in die Nichterwerbstätigkeit (Ruhestand) geboten werden.

Der biologische Bauernhof entstand aus der Idee, straffällige Langzeitarbeitslose mit beruflichem Hintergrund in der Landwirtschaft wieder zu beschäftigen und sie so besser sozial stabilisieren zu können. Schützenhilfe bei der Konzeption gab der Orts-Caritasverband der westdeutschen Partnergemeinde. Zu dieser Zeit zielte das Projekt nur auf die Sanierung der erworbenen Immobilie.

Beim Ausbau des Projektes entstand aber ein beschäftigungspolitisches Vakuum, das sich aus dem Scheitern eines therapeutischen Projektes auf dem Gutshof ergab. Auf der Suche nach einer Möglichkeit, Arbeitslose auf dem Land sowie Straffällige zu beschäftigen, strebte der Orts-Caritasverband ein Projekt mit dem Ziel "Arbeiten und Wohnen unter einem Dach" an. Dieses Projekt sollte ein therapeutisches Wohnheim mit einem innovativen Arbeitsumfeld umfassen. Dabei suchte der Verband nach einer Beschäftigungslücke, die auch gegenüber anderen Caritasverbänden eine Attraktivität bieten könnte ("*Wir wollten was machen, was andere nicht machen.*"). Durch eine BürgerInneninitiative, die sich gegen die weitere Etablierung von straffälligen Langzeitarbeitslosen in dem kleinen Ort, in dem sich das Gut befindet, richtete, scheiterte das Projekt vorerst. In einem Nachbarort wird gegenwärtig ein neuer Anlauf versucht.

Aus diesem Vakuum heraus entstand allerdings eine neue beschäftigungspolitische Möglichkeit. Auf der Suche nach einer neuen Geschäftspolitik für das Gut orientierte sich der Orts-Caritasverband an Empfehlungen des Hessischen Biolandverbandes, der Einfluss auf die Produktwahl nahm, und einer örtlichen Beratungsgesellschaft, die das Betriebskonzept erstellte. Die Erzeugung und der Verkauf von biologischen Tierprodukten entsprechen somit dem regionalen Bedarf und modernen Marktstrategien. Die Absicherung des Projektes durch eine betriebswirtschaftliche Begutachtung war allerdings auch eine Voraussetzung für die öffentliche Förderung des Projektes. Zusätzlich wurde die BBJ und ein Steuerberater konsultiert. Da es außerdem Konflikte zwischen den Förderkriterien bei ABM und dem Ziel der Ertragserwirtschaftung gab, entschied man sich für einen ökologisch-sozialen Beschäftigungsbetrieb. Im November 1998 nahm das Gut als GmbH offiziell seine Arbeit auf.

Die Maßnahmen des Orts-Caritasverbandes zielen auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt ab. Dabei liegt die Präferenz darin, sich nicht nur auf Personen mit mehreren Vermittlungshemmnissen zu beschränken, weil bei diesen der Aufwand, sie auf Arbeitsplätze zu vermitteln, höher ist als bei kurzfristig Arbeitslosen. Außerdem werden eher Maßnahmen bevorzugt, die eine Verknüpfung zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderung ermöglichen. Wünschenswert wäre zudem, dass man sofort mit personenbezogenen Hilfen beginnen könnte, so lange junge und qualifizierte Personen vermittlungsfähig sind. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden als Qualifizierungsinstrument für Langzeitarbeitslose gesehen. Obwohl keine Berufsabschlüsse angeboten werden können, können die Maßnahmen doch als Berufsorientierung zur Vorbereitung auf eine spätere Vermittlung zu einem Qualifizierungsträger dienen.

Neben dem sozial orientierten Erwerbsbetrieb gibt es weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rahmen der Jugendhilfe, sowie in einem Möbellager und verschiedene weitere Maßnahmen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“.

„Caritas“ sieht sich als zusätzliches Angebot und versucht, den Wettbewerb zu den etablierten Trägern von Arbeitsmaßnahmen zu erhöhen, die in der Region als Monopolisten auftreten. Der Wettbewerbsvorteil der Caritas liegt in der Möglichkeit, verschiedene Hilfen kombinieren zu können, arbeitsmarkt- mit sozialpolitischen Maßnahmen zu vernetzen. Die TeilnehmerInnen werden bei Schuldenfragen, bei Schulden oder auch bei Verhaltensauffälligkeiten, betreut. Kurzfristig besteht auch manchmal die Möglichkeit, ihnen finanziell auszuhelfen.

Der Beschäftigungsbetrieb bietet Arbeitslosen Beschäftigung im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“, der Strukturanpassungsmaßnahmen, Trainingskurse für straffällige Jugendliche, die ihre Strafe in sozialer Arbeit abarbeiten müssen, sowie im Rahmen des freiwilligen sozialen Jahres. Eine Jugend-ABM war zur Zeit des Gespräches in Planung. Die Maßnahmen dienen der Stabilisierung des Landwirtschaftsbetriebes, der den TeilnehmerInnen Möglichkeiten der Qualifizierung und Sozialstabilisierung bieten soll. Der Betrieb ist ein anerkannter Ausbildungsbetrieb. Zweimal die Woche steht eine Fachkraft für Jugendhilfe für je 3 Stunden zur Verfügung.

Die Zielgruppen sind zurzeit Jugendliche, Alleinerziehende und Aussiedler. Angesichts der großen Breite an Problemgruppen in der Region fällt es den MitarbeiterInnen aber schwer, sich auf diese Zielgruppen zu konzentrieren. Wichtig ist aber ein ganzheitliches Angebot für eine Auswahl an Problemgruppen. 70% der Belegschaft gehören diesen Problemgruppen an. Zu Beginn konzentrierte sich der Verband eher auf ältere Personen, die für den Vorruhestand noch zu jung sind (ca. zwischen 50 und 55 Jahre). Nach etwa 2 Jahren, in denen der Betrieb bestand, und nach der Verknüpfung des Betriebes mit dem Bereich „Jugendliche und Beschäftigung“ stehen eher Jugendliche im Zentrum der Förderung.

Die Auswahl der Personen wird aber meist den Fördermittelgebern überlassen. Nur wenn - was meist der Fall ist - keine genügende Anzahl an potenziellen BewerberInnen zu Verfügung steht, schlägt die Caritas selbst Personen vor, die sich bei der Caritas oder der Gemeinde gemeldet haben. Vom Arbeitsamt kommen etwa 75% der TeilnehmerInnen, ein Viertel sind Direktbewerber. In einem Zeitraum von 6 Monaten melden sich etwa 12 Interessierte. Die Hälfte davon wurde durch andere Caritas-Dienste empfohlen. Die Fördervoraussetzungen des Arbeits- oder Sozialamtes müssen aber von jedem/r erfüllt werden. Die TeilnehmerInnen müssen einfache Fähigkeiten, wie Pünktlichkeit und Belastbarkeit, mitbringen. Außerdem sind eine fachliche Ausbildung als VerkäuferInnen oder MetzgerInnen sowie ein Führerschein Voraussetzung für die Einstellung. Die Kriterien richten sich außerdem nach der jeweiligen Arbeitsaufgabe. Ansonsten sind Zuverlässigkeit, keine Suchtprobleme und körperliche Leistungsfähigkeit weitere Auswahlkriterien. Da es Aufgabe ist, auch schwierige Klientel mit einzubinden, versucht die Caritas, eine Mischung aus schwierigen und leistungsfähigen Personen zu beschäftigen.

Primärer Grundsatz ist, dass dem Verband durch die Maßnahmen keine zusätzlichen Kosten entstehen. Die Finanzierung des sozialen Wirtschaftsbetriebes basiert auf einer Richtlinie des

Landes zur Unterstützung erwerbsorientierter Produktionsbetriebe zur Beschäftigung benachteiligter Personengruppen. Sie schreibt eine MitarbeiterInnenzahl von mindestens 10 Personen vor, von denen 70% zur Personengruppe mit Benachteiligungen (z.B. Schwerbehinderte, Ältere, Jüngere etc.) zählen müssen. Die öffentliche Förderung ist degressiv angelegt, d.h. im ersten Jahr werden 80% der Personal- und Sachkosten finanziert, im zweiten Jahr 70%, im dritten Jahr 40% und im vierten Jahr 20%. Nach dem Ende der Förderung muss der Betrieb mindestens ein weiteres Jahr selbständig am Markt bestehen, sonst läuft er Gefahr, die Förderung vollständig zurückzahlen zu müssen. Außerdem ist eine eigene Rechtsstruktur (GmbH) vorgeschrieben.

Die Personalkosten werden vom Arbeitsamt gezahlt. Im ersten Jahr deckt diese Förderung etwa 80% der Personalfinanzierung. Allerdings sagte das Land, falls es zu Ausfällen in der individuell abhängigen Förderung durch das Arbeitsamt kommt, die oben beschriebenen Fördersätze zu, so dass der Verband relativ unabhängig vom Arbeitsamt kalkulieren kann.

Die Restkosten trägt der Verband. Dabei wird aber mit eigenen Erträgen des Gutes aus den Verkaufserlösen oder den Einnahmen von Festen, die die GmbH organisiert, gerechnet. Die Sachmittel wurden zum Teil über ein günstiges Darlehen des Orts-Caritasverbandes an die GmbH finanziert (z.B. das Schlachthaus). Die Gebäude vermietet der Caritasverband der GmbH. Neuanschaffungen muss das Gut aus eigenen Erlösen bezahlen. Die Vermietung und Verpachtung der Gebäude ist vor allem aus strategischen Gründen wichtig, damit die Immobilien bei etwaigem Konkurs der GmbH nicht in die Konkursmasse fallen.

Neben den Mitteln des Arbeits- und Sozialamtes für die individuelle Förderung, Landesmitteln (ESF) für die Förderung der Qualifizierung sowie eigenen Verbandsmitteln für die Anschaffung von Gebäuden und Geräten, nutzt der Verband Mittel der Glücksspirale.

Der Erwerbsbetrieb trägt dazu bei, Arbeitslose sozial zu stabilisieren und zu qualifizieren. Jugendlichen wird eine Ausbildung angeboten, so dass sie einige Zeit von der Abwanderung aus der Region abgehalten werden. Die praktizierte Kombination aus sozialpädagogischen Hilfen, arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit gilt bundesweit als modellhaft. Direkte Vermittlungen in andere Betriebe des ersten Arbeitsmarktes scheitern aber angesichts der begrenzten offenen Stellen. Die Arbeitslosen haben allerdings größere Chancen als ihre MitbewerberInnen, da sich der Kreis, in dem sich der Betrieb befindet, um Ansiedlungen neuer Betriebe erfolgreich bemüht.

Fallstudie 8: Sozialwerkstatt für Obdachlose in einer ostdeutschen Kreisstadt

In dem Ort gab es schon seit 1950 hauptamtliche karitative Arbeiten, die allerdings zu DDR-Zeiten stark an die Gemeindefarbeit angeschlossen waren. Nach der Wiedervereinigung hatte man daher gute Voraussetzungen für den Aufbau des Caritasverbandes, da ausgebildete und in karitativer Arbeit erfahrene Personen vorhanden waren. Es dauerte allerdings noch bis 1995, bis sich der Verband formell gründete. Bis dahin sah man mehr Vorteile in der Anbindung an den Diözesan-Caritasverband. Organisationelle Umstrukturierungen auf Dekanatssebene führten schließlich zur Verbandsgründung. Nachdem zwei Dekanate zusammengelegt wurden, war das Gebiet zu groß, um es nur von einer Geschäftsstelle aus zu betreuen. Der Orts-Caritasverband umfasst aber immer noch fast das gesamte Bundesland. Im Unterschied zu anderen Diözesen dominieren eher regionale Geschäftsstellenleiter als verbandliche Formen karitativer Arbeit. Insgesamt gibt es im Bundesland nur zwei Orts-Caritasverbände. Diese führten vor allem durch die Dekanats-Umstrukturierung und geringe katholische Bindungen in der Region, zu einer relativ langsamen Etablierung der Caritas vor Ort. Andere Wohlfahrtsverbände, wie die Diakonie nutzten dies und etablierten sich eher.

Die Entwicklung der Arbeitshilfen für Obdachlose geht auf Interessen der früheren Geschäftsstellenleiterin im Ort und dem Engagement eines der Kapuziner einer neu gegründeten Gemeinde zurück. Offene Obdachlosigkeit kannte man in der DDR nicht. Deshalb fiel die

zunehmende Anzahl an nicht Sesshaften in der Umgebung des Bahnhofs auf. Mit relativ einfachen Mitteln und einer nur spärlichen räumlichen Ausstattung wurden den Obdachlosen zunächst Übernachtungsmöglichkeiten geboten. Das Konzept wurde dann ausgeweitet, indem die Immobilie, in dem sich erst die Räume für das Projekt befanden, vollständig übernommen werden konnte. Insgesamt stehen seit Ende der 90er Jahre 38 Plätze zur Verfügung. In Folge der Überlegungen, wie man das Projekt Tages strukturierend ausweiten könnte, entstand die Idee zu einer Sozialwerkstatt.

Den Schwerpunkt des Projektes bildet das Ziel, den Tag der im Heim wohnenden Obdachlosen sinnvoll und nachhaltig zu strukturieren. Aus diesem Ziel ist Ende der neunziger Jahre das Projekt einer Sozialwerkstatt entstanden. Neben den Freizeitangeboten, die kaum angenommen werden, sollten Arbeitsmöglichkeiten das Selbstwertgefühl der Menschen stärken, damit sie von ihrem gewohnten Rhythmus, „im Straßenbild herumzuhängen“, abkommen. Nach kurzer Zeit nutzten schon 10 BewohnerInnen des Hauses dieses freiwillige Angebot. Die Ziele und Aufgaben können sich die BewohnerInnen selbst setzen, werden jedoch vom Werkstattleiter dabei unterstützt. Allerdings werden viele wieder rückfällig, weil sie sich in der Zielsetzung überschätzt haben. Die Projektlaufzeit soll bei Bewilligung 1,5 bis 2 Jahre laufen. Das Konzept für die Werkstatt wurde Ende 2000 im Rahmen einer Seminararbeit des Sozialwesens eines Mitarbeiters entwickelt. Das Projekt verläuft in drei Phasen: Einer Leistungs- und Eignungsprofilerstellung, die Gewöhnung an Arbeitsprozesse und die Erprobungsphase sowie die Arbeitsphase. Ziel ist die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt.

Die Werkstatt übernimmt Aufträge der heimischen Privatwirtschaft. Es ist aber schwierig bei dem Hintergrund der Leute, das Vertrauen der Auftraggeber zu wecken und Kontakte anzubahnen. Da die Obdachlosen freiwillig arbeiten und zuweilen auch nicht arbeitsfähig sind, ist keine just-in-time-Produktion möglich, was auch die Zahl der betrieblichen Partner begrenzt und die Möglichkeit der Ertragerwirtschaftung verringert. Außerdem stehen keine Partner für Qualifizierungen zur Verfügung. Daher versucht der Orts-Caritasverband, Praktika zu organisieren. Bislang wurden aber auch hier keine Möglichkeiten außerhalb des Verbandes gefunden. In der Sozialwerkstatt werden daneben auch ABM im Bereich der Möbelhilfe, § 19 BSHG-Maßnahmen sowie „Arbeit statt Sozialhilfe“ angeboten. In der Werkstatt sollen nicht primär fachliche sondern Schlüsselqualifikationen erlernt werden.

Zum Erhebungszeitpunkt standen 70 stationäre Plätze für Obdachlose zur Verfügung, die von 4 Diplom-SozialarbeiterInnen betreut wurden. Hinzu kommen ein Werkstättenleiter und eine Ergotherapeutin. Zum Untersuchungszeitpunkt nutzten 38 Personen ständig das Heim. Die restlichen Plätze werden als Notunterkunft oder für mehrtägige Aufenthalte genutzt. Die Sozialwerkstatt bietet für 10 Personen Arbeitsmöglichkeiten. Es gibt keine Voraussetzungen. Kriterien für die Arbeitsfähigkeit werden vom Werkstattleiter gestellt (wie z.B. kein Alkohol am Arbeitsplatz). Ansonsten werden Arbeiten angeboten, „wo sie keinen Schaden machen können, aber wenigstens in der Werkstatt sind.“ Die Leute sind meist Wohnsitzlose aus Westdeutschland oder Rückkehrer, weniger Ostdeutsche. Die Altersstruktur ist breit gefächert. Ein Großteil der Personen hat einen Beruf: vom Heizer über Chefkoch bis hin zum Major. Nur die jüngeren Leute haben keine Ausbildung. Außerdem sind Haftentlassene Klientel der Sozialwerkstatt.

Mit der Stadt und dem Land wurden günstige Kostensätze für die Resozialisierung in dem Wohnheim ausgehandelt. Für den Umbau des Wohnheimes standen etwa 850.000 Euro (1,7 Mio. DM) zur Verfügung. Die laufenden Kosten des Heimes werden durch das Deutsche Hilfswerk, die Glücksspirale, Spenden, die Stadt und das Land getragen. Die Sozialwerkstatt wurde zum Untersuchungszeitpunkt durch Eigenmittel finanziert. Ein Antrag auf Förderung nach § 72 BSHG liegt dem Landessozialamt vor.

Das oberste Erfolgskriterium ist, dass die Obdachlosen in der Sozialwerkstatt auftauchen. Zwischen 1998 bis 2001 wurden 45 Personen in der Sozialwerkstatt beschäftigt. 30-40% von ihnen haben eine ABM im Anschluss begonnen. Andere haben eine eigene Wohnung bezogen, sind aber weiterhin von Sozialhilfe abhängig. Ein weiterer Teil ist verschwunden. Es wurde auch schon die

Erfahrung gemacht, dass Erfolg versprechende Klienten nachdem sie ein Praktikum begannen, kurz darauf verschwanden. Für andere sind keine Resozialisierungshilfen mehr möglich. Für diese Gruppe gibt es Überlegungen, sie in einer Außenwohngruppe unterzubringen. Insgesamt macht das Projekt aber deutlich, dass eine soziale Reintegration für Obdachlose mit relativ einfachen Mitteln möglich ist.

6.3.2 Ergebnisse aus den Fallstudien

Die folgenden Erläuterungen geben einen Überblick über die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dieser Beschäftigungsunternehmen⁶³. Im Einzelnen werden die folgenden Fragen diskutiert:

- Welche Ziele verfolgen die Beschäftigungsunternehmen? Sind sie eher spezialisiert oder auf mehrere Ziele ausgerichtet? Auf welchem Niveau finden die Maßnahmen statt?
- Auf welche Personengruppen richten sich die Maßnahmen? Versuchen die Beschäftigungsunternehmen, sich auf eine bestimmte Personengruppe zu konzentrieren? Gibt es Auswahlverfahren? Welche Personengruppen sind schließlich an den Projekten beteiligt?
- Welche Aktivitäten und welches Personal beinhalten die Maßnahmen der besuchten Beschäftigungsunternehmen?
- Wie gestaltet sich die Finanzstruktur der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen? Welche Bedeutung spielen die öffentliche Förderung, marktwirtschaftliche Erlöse, Unterstützung lokaler und anderer zivilgesellschaftlicher Akteure, sowie Eigenmittel der Orts-Caritasverbände und des Deutschen Caritasverbandes?
- Wie erfolgreich sind die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen? Welche Erfolgsmaßstäbe haben die Orts-Caritasverbände und die Beschäftigungsunternehmen? Welche Wirkungen haben die Maßnahmen angesichts der organisationseigenen Maßstäbe im Vergleich zu Maßstäben staatlicher/ kommunaler Arbeitsmarktpolitik?

Multiple Zielstruktur vs. Spezialisierung als arbeitsmarktpolitischer Dienstleister

Die Intention der arbeitsmarktpolitischen Projekte kann am ehesten an den selbst gesetzten Zielen und erwünschten Wirkungen, die die Orts-Verbände mit ihren Projekten zu erreichen beabsichtigen, identifiziert werden. Daher wurden die verbandlichen Leiter der Arbeitsprojekte und die jeweiligen Leiter der Betriebe nach den zentralen Zielen ihrer Aktivitäten befragt.

Drei der fünf Projekte zielen auf die Integration der TeilnehmerInnen im ersten Arbeitsmarkt ab. Die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Projekte beabsichtigt damit eine direkte Reduzierung des Arbeitslosenbestandes. In zwei der besuchten Beschäftigungsprojekte wurde dieses Ziel aber nicht genannt. Hier verfolgen die Verbände eher allgemeinere sowie niedrig schwellige Ziele, wie Hilfe und Unterstützung von erwerbslosen SozialhilfeempfängerInnen, sowie die Tagesstrukturierung von Obdachlosen. Diese Maßnahmen sollen vor allem das Selbstwertgefühl der in den Projekten arbeitenden Personen steigern, und zu weiteren Arbeitsmarkt näheren Maßnahmen motivieren. Die Projekte sind daher eher eine Kombination psychologischer, sozialer und beschäftigungspolitischer Hilfen für Personen, die in absehbarer Zeit weder einen festen Arbeitsplatz erhalten, noch mental wie qualifikatorisch dessen Anforderungen bewältigen können. Die besuchten arbeitsmarktpolitischen Projekte zeigen die Diversifiziertheit der Zielstruktur *zwischen* den Verbänden. Während einige Beschäftigungsunternehmen sehr Arbeitsmarkt nahe Projekte organisieren, konzentrieren sich andere eher auf spezifische Bedarfslagen, die eher Arbeitsmarkt ferne Projekte umfassen.

⁶³ Im Folgenden wird von Beschäftigungsunternehmen gesprochen, wenn von dem einzelnen Betrieb berichtet wird. Sie sind ausschließlich bei Orts-Caritasverbänden angesiedelt.

Die Beschäftigungsunternehmen haben neben den primär verfolgten Zielen, die die Integration und Beschäftigung Arbeitsloser beinhalten, weitere, auf den Arbeitsmarkt, die lokale Ökonomie und Zivilgesellschaft, bezogene Ziele. Die Organisationen, die mit ihren Projekten den ersten Arbeitsmarkt fokussieren, legen auch ein hohes Gewicht auf Berufsausbildung und Weiterbildung. Qualifizierung wird in diesen Verbänden als eine zentrale Grundlage für den Erfolg der Vermittlungsaktivitäten angesehen. Ein weiterer Verband, der mit seinen Projekten auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zielt, sieht die öffentlich geförderte Beschäftigung von nicht vermittelbaren Personengruppen als ein wichtiges Anliegen. Der landwirtschaftliche Produktionsbetrieb qualifiziert vor allem Arbeitslose mit dem Ziel, diese zukünftige in den Betrieb zu übernehmen. Dieses Beschäftigungsunternehmen versucht, ein Modell einer alternativen, lokalen Ökonomie zu realisieren, in dem ein Betrieb aufgebaut wird, der, eng am Markt operierend, wirtschaftliche und soziale Ziele verfolgt. Es sollen Erlöse aus dem Verkauf der Produkte erzielt werden, die für die Beschäftigung benachteiligter Personengruppen eingesetzt werden. Außerdem will der Verband mit seinem Produktionsbetrieb ein alternatives Modell der Beschäftigungsförderung Arbeitsloser in der Region aufbauen, die zum Untersuchungszeitpunkt noch von relativ großen, mehrere hundert Arbeitslose umfassenden Beschäftigungsgesellschaften, geprägt war. Die beiden Verbände, die mit ihren arbeitsmarktpolitischen Projekten eher Arbeitsmarkt ferne Beschäftigungsprojekte durchführen, zielen mit ihren Aktivitäten auch auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der lokalen *community*. Diese eher zivilgesellschaftlichen Aktivitäten umfassen soziale Maßnahmen zur Unterstützung älterer BürgerInnen in einem Stadtteil, oder die Verbesserung des Stadtbildes, in dem Obdachlose „von der Straße“ gebracht werden. Das erste „Soziale Hilfenetz“-Projekt versucht mit Hilfe Beschäftigung schaffender Maßnahmen, allgemeine Ziele der sozialen Stadterneuerung zu realisieren. Vor allem jugendliche SozialhilfeempfängerInnen unterstützen ältere BewohnerInnen beim Einkaufen, Putzen, Renovieren, und bei anderen Fragen des Alltags. Die Werkstatt für Obdachlose versucht nicht nur, den wohnsitzlosen BewohnerInnen eines hauseigenen Heimes die Möglichkeit einer sinnvollen Tagesstrukturierung anzubieten, sondern will auch zu einem sozialeren Stadtbild und zur Stärkung des Selbstwertgefühls der StadtbewohnerInnen beitragen. Die BewohnerInnen der früher stark sozialistisch geprägten Stadt haben noch etwa 15 Jahre nach der Wiedervereinigung mit den individuellen Brüchen ihrer Biographie zu kämpfen, und sind daher wohl eher anfällig für eine deprimierende Stimmung beim Anblick einer größeren Zahl an Obdachlosen in der Gegend des Bahnhofs - als ein zentraler Aufenthaltsort dieser Personengruppe - als ihre westdeutschen MitbürgerInnen, die in ihrer Persönlichkeit und Erwerbsbiographie gefestigt sind.

Neben den oben geschilderten Unterschieden zwischen den Verbänden gibt es *innerhalb* der Beschäftigungsunternehmen eine hohe Varianz an Zielen. Während die nah am Arbeitsmarkt operierenden Beschäftigungsunternehmen eher wirtschaftliche Ziele verfolgen, beziehen sich die Organisationen mit ihren eher Arbeitsmarkt fernen Beschäftigungsprojekten mehr auf die lokale Gemeinschaft bzw. allgemeine gesellschaftliche und sozialpolitische Ziele.

Zielgruppen orientierte Aktivitäten vs. weiterer Integrationsdienst?

Auf welche Personengruppen richten sich die Maßnahmen? Versuchen die Beschäftigungsunternehmen, sich auf eine bestimmte Personengruppe zu konzentrieren? Gibt es Auswahlverfahren? Welche Personengruppen sind schließlich an den Projekten beteiligt?

Die Beschäftigungsunternehmen zielen auf die verschiedensten Personengruppen. Die Maßnahmen sollen sowohl den beschäftigten Arbeitslosen wie auch anderen externen, meist ebenfalls sozial bedürftigen Personen, zu gute kommen.

Das „Soziale Hilfenetz“ unterstützt sozial bedürftige BewohnerInnen des Stadtteils, wie z.B. ältere BewohnerInnen, bei der Bewältigung ihres Alltags. Ein eher marktwirtschaftlich ausgerichtetes Beschäftigungsunternehmen bietet in seinem Restaurant auch SozialhilfeempfängerInnen einen Mittagstisch. Die meisten besuchten Projekte zielten aber eher auf die öffentliche Allgemeinheit,

wie das Beispiel des landwirtschaftlichen Produktionsbetriebes zeigt, der die BewohnerInnen der Region mit ökologischen Produkten versorgen will, oder die Werkstatt für Obdachlose, die auch auf die Verbesserung des sozialen Bildes der Kommune abzielt.

Die besuchten Beschäftigungsunternehmen zielen mit ihren Projekten vor allem auf MaßnahmeteilnehmerInnen, die leistungsschwachen und arbeitsmarktfernen Personengruppen angehören. Es wurden in den Interviews genannt: Obdachlose, psychisch und gesundheitlich beeinträchtigte Personen, Langzeitarbeitslose, Jugendliche, AusländerInnen oder andere Personengruppen mit komplexen Problemlagen. Nur zwei der Beschäftigungsunternehmen erwähnten auf die Frage, auf welche Personengruppen ihre Maßnahmen zielen, Personen mit Berufserfahrung (diversifizierter Beschäftigungsbetrieb) und Personen mit geringeren Arbeitsmarktproblemen (landwirtschaftlicher Produktionsbetrieb). Im ersten Fall handelt es sich um ein Werkstattprojekt, in dem qualifizierte handwerkliche Tätigkeiten vermittelt werden, im zweiten Fall müssen Qualitätsstandards eingehalten und verschiedene Aufgaben wahrgenommen werden. Die meisten der besuchten Beschäftigungsunternehmen zielen allerdings auf langzeitarbeitslose Personen mit verschiedenen oder multiplen Problemlagen. Mit Hilfe der Beschäftigungsprojekte wird versucht, Personengruppen, die aufgrund dieser Gruppenzugehörigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt keine Integrationschance haben, die Möglichkeit einer sinnvollen Tätigkeit, Qualifizierung und Vermittlung zu geben.

Die Beschäftigungsunternehmen greifen auf eine Bandbreite an Rekrutierungswegen, um TeilnehmerInnen für die Projekte zu erhalten, zurück. Neben dem relativ verbreiteten Weg, dass die TeilnehmerInnen vom Arbeits- oder Sozialamt kommen, existieren eine ganze Reihe anderer Möglichkeiten, die z.T. intensiver genutzt werden. Der Bezug von TeilnehmerInnen vom Arbeitsamt, wie ihn der landwirtschaftliche Produktionsbetrieb nutzt, war bei den besuchten Beschäftigungsunternehmen schon eine Ausnahme. 75% der MaßnahmeteilnehmerInnen kommen hier vom Arbeits- oder Sozialamt, wobei vom Vorschlagsrecht für bestimmte Personen kaum offensiv Gebrauch gemacht wird. Weitere 25% der Stellen werden mit Personen besetzt, die sich von sich aus beim Orts-Caritasverband oder im Betrieb meldeten oder aus anderen Hilfebereichen des Caritasverbandes an das Beschäftigungsunternehmen weitervermittelt wurden. Zwar müssen alle TeilnehmerInnen KlientInnen der öffentlichen Arbeits- oder Sozialverwaltung sein, um die benötigten Fördermittel zu erhalten. Doch entwickelte beispielsweise der gastronomische Träger zusammen mit den anderen Beschäftigungsunternehmen und der öffentlichen Sozialverwaltung der Kommune ein einheitliches Rekrutierungsverfahren und eine formale Institution, die nach einem Profiling eine Auswahl unter den Arbeitslosen trifft, und an die einzelnen Träger weiter vermittelt. Auch bei Selbstbewerbungen bei den Projekt- oder VerbandsmitarbeiterInnen werden die Interessierten an diese Clearingstelle verwiesen. Dieses Verfahren führte in der Kommune zu einer Formalisierung der Spezialisierung der örtlichen Beschäftigungsunternehmen auf bestimmte Zielgruppen. Der Orts-Caritasverband konzentriert sich daher vor allem auf Personengruppen wie Langzeitarbeitslose, die aufgrund weiterer Problemlagen nur schwer auf dem Arbeitsmarkt zu vermitteln sind. Der als diversifizierte Beschäftigungsunternehmen beschriebene Träger rekrutiert die TeilnehmerInnen für die Projekte meist aus anderen sozialen Bereichen des Orts-Caritasverbandes (z.B. Wohnsitzlosenhilfe, Drogenberatung etc.) oder beschäftigt Personen, die sich direkt im Betrieb oder beim Caritasverband meldeten, weil sie informell von den gegebenen Optionen gehört hatten. Beispielsweise sind viele der Beschäftigten des „Hilfenetzes“ Gäste im Jugendclub des Stadtteils. Offizielle Zuweisungen des Arbeits- oder Sozialamtes spielen kaum eine Rolle. Allerdings werden auch bei diesem Träger die Fördervoraussetzungen der an einer Beschäftigung interessierten Personen geprüft, da z.B. die einzelnen Arbeitsplätze in der Werkstatt mit bestimmten Förderprogrammen und -konditionen bei der Besetzung dieser Plätze verknüpft sind. Besteht für einen langzeitarbeitslosen SozialhilfeempfängerInnen kein förderungswürdiger Arbeitsplatz mehr, obwohl Beschäftigungskapazitäten für andere Arbeitslose, z.B. Langzeitarbeitslose ohne Sozialhilfeanspruch aber mit Arbeitslosenhilfe, vorhanden wären,

muss er an einen anderen Beschäftigungsbetrieb des Orts-Caritasverbandes verwiesen, oder abgelehnt werden. Die Beschäftigten der Werkstatt für Obdachlose kommen vollständig aus dem Wohnheim des Orts-Caritasverbandes, nachdem diese sich für eine Tätigkeit in der Werkstatt interessierten oder von den MitarbeiterInnen des Hauses angesprochen wurden. Eine Auswahl nach Förderkriterien, wie bei den anderen drei Fallbeispielen, gibt es hier nicht, da zum Erhebungszeitpunkt noch keine spezifische Arbeitsförderung für Obdachlose existierte.

Obwohl die Arbeits- und Sozialämter in den besuchten Beschäftigungsunternehmen nur in zweiter Linie bei der Besetzung der Arbeitsplätze in den Projekten aktiv mitwirkten, spielen sie doch indirekt eine große Rolle, da sie die Bedingungen der Arbeitsplätze im Rahmen ihrer Finanzierung determinieren. Daher sind die Präferenzen staatlicher Arbeitsmarktpolitik auch in den Trägern präsent, wenn die Arbeitsplätze durch gemeinsame Institutionen oder im Rahmen von Netzwerken zwischen verschiedenen Beschäftigungsunternehmen, mit Hilfe von Eigenbewerbungen und Initiativen interessierter Arbeitsloser, oder durch Vermittlungen aus anderen Bereichen sozialer Hilfen der Orts-Caritasverbände, besetzt werden. Nur Beschäftigungsunternehmen, welche ihre Projekte aus Eigenmitteln der Caritas finanzieren, und relativ unabhängig von Fremdfinanzierungen aus staatlichen Handlungsprogrammen sind, können sich eine Besetzung der Arbeitsplätze nach eigenem Ermessen leisten. Allerdings war dies abhängig von der Finanzstärke des Orts- oder des dahinter stehenden Diözesan-Caritasverbandes.

Die Verfahren zur Auswahl der schließlich beschäftigten Arbeitslosen sind ebenfalls sehr unterschiedlich und korrespondieren mit dem Grad der Formalisierung der zuvor beschriebenen Rekrutierungswege. Die Beschäftigungsunternehmen binden mit zunehmender Formalisierung der Verfahren stärker auch externe, öffentliche, wie auch andere gemeinnützige Organisationen oder Netzwerke ein, und beteiligen diese an dem Auswahlprozess. Das eher marktwirtschaftlich orientierte Beschäftigungsunternehmen mit dem besuchten Gastronomiebetrieb beteiligt sich an einem Auswahlprozess, der schon auf kommunaler Ebene beginnt: Zunächst wählt die Kommune diejenigen arbeitslosen SozialhilfeempfängerInnen aus, die beschäftigungsfähig sind. Nur wenn sie nicht vermittlungsfähig sind, kommen sie danach zur Clearingstelle, die einen geeigneten Arbeitgeber für den Arbeitslosen auswählt. Der weitere Auswahlprozess findet dann innerhalb der Caritas statt. Allerdings erhält der Orts-Caritasverband im Rahmen dieses Verfahrens nur noch Arbeitslose, bei der die Kommune und die Clearingstelle der Meinung sind, dass gerade die lokale Caritas diesen Personen helfen könnte. Da auch der Orts-Caritasverband die Clearingstelle mit trägt, hat sie allerdings einen gewissen Einfluss auf die Entscheidungen dieser Institution. Ein Bewerbungsbüro des Verbandes prüft dann die Förderfähigkeit der Personen, ihre Interessen, und ihre Eignung. In einer Einführungswoche lernen die Arbeitslosen die verschiedenen Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb des Verbandes kennen. Interessieren sie sich für einen speziellen Betrieb, findet vor Ort ein Bewerbungsgespräch statt, das auch einen Eignungstest beinhaltet. Danach schließt sich eine einmonatige Probephase an. Nicht geeignete BewerberInnen werden in andere Bereiche der Caritas weitervermittelt. In dem als diversifizierten Beschäftigungsunternehmen beschriebenen Fall findet ein Clearing innerhalb des Betriebes statt, das neben der Förderwürdigkeit des Arbeitslosen und einem Abgleich zwischen seiner Förderwürdigkeit und den geförderten Arbeitsplatzvakanzten auch die Berufserfahrung, den persönlichen Eindruck und die Motivation des Bewerbers für handwerkliche Tätigkeiten berücksichtigt. Bei obdachlosen Bewerbern werden geringere Anforderungen gestellt. Nicht geeignete BewerberInnen werden an andere Betriebe weitervermittelt. In dem „Hilfenetz“ sind neben Interesse der Jugendlichen vor allem ihre Fähigkeiten und der Eindruck, den sie vermitteln, entscheidend. Außerdem müssen für eine Beschäftigung Aufträge seitens der BewohnerInnen des Stadtteils vorliegen. Der landwirtschaftliche Produktionsbetrieb prüft neben der Förderwürdigkeit die handwerklichen und ggf. landwirtschaftlichen Fähigkeiten der Bewerber. Es muss ein Führerschein vorliegen. Die Arbeitslosen dürfen keine Suchtprobleme haben. Eine Konzentration auf bevorzugte Personengruppen gestaltet sich nach Auskunft des Beschäftigungsunternehmens angesichts der großen Anzahl an Problemgruppen schwierig. Man versucht daher, im Rahmen des Auswahlprozesses einen Mix aus Personen mit unterschiedlichen Leistungsschwächen und

leistungsstarken Personen zu erstellen. Die Werkstatt für Obdachlose hat kaum Regeln zur Auswahl festgelegt. Alle nüchternen BewohnerInnen des Heimes können sich in der Werkstatt beschäftigen; alkoholisierte Personen werden abgewiesen. Andere Regeln beziehen sich auf die Einhaltung gewisser Standards im Umgang miteinander während der Arbeitszeit.

Der Auswahlprozess scheint im Gegensatz zu den Rekrutierungswegen dazu zu dienen, Personen zu gewinnen, die den eigenen Organisationszielen am ehesten entsprechen, wobei es zwischen den besuchten Beschäftigungsunternehmen einige Unterschiede gibt. Der Auswahlprozess war vorrangig darauf orientiert, Personen mit Förderungswürdigkeit zu gewinnen. Ein weiteres wichtiges Kriterium bei allen scheint zu sein, dass im Rahmen der Beschäftigung der Personen bestimmte Produkt oder Dienstleistung bezogene Betriebsziele erreicht werden können. In vier der fünf Fallbeispiele müssen die Arbeitslosen schon entsprechende Kenntnisse und Fähigkeiten für ihre Beschäftigung im Betrieb mitbringen. Die Beschäftigungsunternehmen unterscheiden sich allerdings darin, wie stringent sie die Auswahl nach den eigenen Betriebszielen verfolgen. Ein Extrembeispiel ist sicherlich die Werkstatt für Obdachlose, die ausschließlich Interesse und Motivation einbringen müssen, um dann vom Werkstattleiter in die Tätigkeit eingeführt werden zu können. Bei dem besuchten diversifizierten Beschäftigungsunternehmen gibt es unterschiedliche Maßstäbe. Während grundsätzlich handwerklich geeignete Beschäftigte gesucht werden, geht man bei Obdachlosen oder Bewerbern aus Therapiebereichen der Caritas freizügiger mit dieser Vorgabe um. Im „Hilfenetz“ entscheidet dann nur noch die generelle Eignung eher allgemeiner, hauswirtschaftlicher Fähigkeiten. Der Auswahlprozess war daher mit der Orientierung der Beschäftigungsunternehmen auf ein spezifisches Produkt und eine Dienstleistung orientiert. Werden eher spezifische Angebote mit gewissen notwendigen Qualitätsstandards erstellt, war der Auswahlprozess strenger; ansonsten standen eher allgemeine Arbeitsfähigkeiten der Arbeitslosen und deren Entwicklung im Vordergrund.

Schließlich wurde nach der bestehenden Teilnehmergruppe gefragt. Dies sollte ein Bild des tatsächlichen Beschäftigtenprofils ergeben, das unter Berücksichtigung der genannten Zielgruppen, den Rekrutierungswegen, und dem Auswahlverfahren entsteht. Im diversifizierten Beschäftigungsunternehmen sind vorwiegend Ältere und zunehmend Langzeitarbeitslose, die sich nicht mehr mit der Sozialhilfe abfinden wollen, beschäftigt. Im „Hilfenetz“ sind vorwiegend MigrantInnen, Frauen mittleren Alters, und zwei bis drei Jugendliche tätig. In dem gastronomischen Betrieb sind alle Berufe und Altersgruppen beschäftigt; zunehmend aber Jugendliche ohne Ausbildung und mit Suchtproblemen sowie ohne spezifische berufliche Interessen. In dem landwirtschaftlichen Produktionsbetrieb sind etwa 70% der Beschäftigten Ältere. Die Werkstatt beschäftigt obdachlose Männer aus dem Wohnheim.

Kaum ein besuchtes Beschäftigungsprojekt beschäftigt nach einer mehr oder weniger systematischen Rekrutierung und Auswahl von BewerberInnen Personen der Zielgruppe. Nur das Kriterium, dass es sich um Langzeitarbeitslose handeln sollte, wird erfüllt. Die Orts-Caritasverbände scheinen neben den der Vermittlung weitere Ziele, wie Beschäftigung und weitergehende sozialpolitische Erwägungen zu haben, die sich während des Rekrutierungs- und Auswahlprozesses durchsetzen. Dabei scheint meist ein Ausgleich zwischen Aspekten der Finanzierung der Arbeitsplätze und Erfordernissen zur Erstellung der Produkte und Dienste auf der einen Seite, und den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zielen auf der anderen Seite, angestrebt zu werden. Je nachdem, wie dieser Ausgleich realisiert werden kann, gibt es Beschäftigungsunternehmen, die sich stärker oder weniger stark auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes konzentrieren.

Konzeptionelle und organisatorische Ausgestaltung der Projekte

Welche Aktivitäten können in den Arbeitsmarktprojekten gefunden werden und welche Qualifikationen haben die Fach- und Führungskräfte in diesen Maßnahmen? Es wurde danach

gefragt, welche arbeitsmarktpolitischen Instrumente angewandt werden, welches Personal zur Verfügung steht, und wie die Projekte organisatorisch strukturiert sind.

Die Beschäftigungsunternehmen nutzen eine ganze Bandbreite an Instrumenten. Neben den Beschäftigungsmaßnahmen werden Qualifizierungen, sozialpädagogische Hilfen und Vermittlungen angeboten. Die Hilfsangebote werden aber bei den besuchten Trägern in unterschiedlichem Niveau und Qualität angewandt. Beschäftigte im Gastronomiebetrieb erhalten nach einer einmonatigen Probephase eine Ausbildung. Die sozialpädagogische Betreuung erfolgt allerdings nur sporadisch - einmal in der Woche. Es steht ein professioneller Vermittler zur Verfügung. Mit der Projektleiterin werden Qualifikations- und Vermittlungsziele festgelegt. In dem Handwerksbetrieb erhalten die Beschäftigten eine Qualifikation, die dem ersten Lehrjahr eines handwerklichen Berufes entspricht. Sie erhalten aber keine formelle Berufsausbildung oder gar einen Abschluss. Vermittler und Sozialpädagoge sind in dem Betrieb täglich erreichbar. In dem Hilfenetz wird keine Qualifikation angeboten. Es sollen vor allem soziale Kompetenzen und einfache Arbeitstugenden (Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit) erlernt werden. Die Vermittlung erfolgt ausschließlich für hauswirtschaftliche Hilfen; nur über persönliche Kontakte können den Jugendlichen Angebote für Berufsausbildung oder feste Arbeitsplätze angeboten werden. Eine Sozialpädagogin war im Projekt beschäftigt, führte aber vorwiegend administrative Aufgaben durch. Der landwirtschaftliche Produktionsbetrieb ist anerkannter Ausbildungsbetrieb. Da die Mehrzahl der Beschäftigten aus älteren und vor allem qualifizierten Personen bestand, war der Anteil der Qualifikationsmaßnahmen noch gering. Die Beschäftigung der Arbeitslosen dient der Qualifikation, Jugendliche werden mit der Ziel der Berufsorientierung im Projekt beschäftigt. Es wurden auch Strukturanpassungsmaßnahmen und Trainingsmaßnahmen durchgeführt. Ein Vermittler steht nicht zur Verfügung, ein Sozialpädagoge nur sporadisch. In der Sozialwerkstatt werden keine berufsspezifischen Qualifikationen angeboten. Die sozialpädagogische Betreuung der Beschäftigten erfolgt durch die MitarbeiterInnen des Wohnheims. Das Projekt war in eine Phase der Leistungs- und Eignungsprofilerstellung, der Gewöhnung an Arbeitsprozesse, eine Erprobungsphase sowie die Arbeitsphase, gegliedert. Eine Vermittlung war nicht formell organisiert. Praktika waren angestrebt, konnten bislang aber noch nicht realisiert werden. In der Sozialwerkstatt wurden ebenfalls ABM im Bereich der Möbelhilfe, § 19 BSHG-Maßnahmen sowie „Arbeit statt Sozialhilfe“ angeboten.

Während einige der besuchten Beschäftigungsunternehmen stärker auf Vermittlung und fachliche Qualifikationen setzen, konzentrieren sich andere eher auf die Beschäftigung, das Vermitteln sozialer Kompetenzen und sozialpädagogische Hilfen (z.B. das Hilfenetz, die Sozialwerkstatt).

Die in den besuchten Projekten beschäftigten Fachkräfte verdeutlichen die Schwerpunkte der arbeitsmarktpolitischen Hilfen. In dem Handwerksbetrieb des diversifizierten Beschäftigungsunternehmens sind ein Meister, ein Anleiter für Projektentwicklung und Qualifizierung, sowie ein weiterer Anleiter für die Produktion, angestellt. Die Leitung übernimmt Vermittlungsaufgaben, sozialpolitische Aufgaben, und die sozialpädagogische Betreuung. Das zweite Projekt des Orts-Caritasverbandes beschäftigt zwei hauptamtliche MitarbeiterInnen - eine für die Vermittlung und Abrechnungen sowie eine Sozialpädagogin für Konzeptentwicklung und Öffentlichkeitsarbeit. Ein ehrenamtlicher Helfer übernahm die Projektleitung, das Controlling, die Statistik und die Vertragsgestaltung. Der Gastronomiebetrieb wird geführt von einer Betriebsleiterin aus dem Hotelfach mit einer Ausbildereignungsprüfung. Sie war zuständig für die Personalpolitik, die tägliche Arbeitsorganisation und die Betriebsführung. Weiterhin sind zwei Köche und ein Vermittlungskordinator im Projekt beschäftigt. Einmal pro Woche steht eine Mitarbeiterin vom Sozialdienst zur Verfügung. Im landwirtschaftlichen Produktionsbetrieb steht neben dem Betriebsleiter und einem Fachanleiter zweimal pro Woche eine Fachkraft für Jugendhilfe für je drei Stunden zur Verfügung. In der Sozialwerkstatt arbeiten ein Werkstättenleiter und eine Ergotherapeutin; Sozialarbeiter unterstützen die Obdachlosen im Wohnheim.

Für die Projekte steht Personal für mindestens vier Funktionen bereit: die Leitung und Projektentwicklung, die Fachanleitung, die Sozialbetreuung und die Vermittlung. Die Beschäftigungsunternehmen gewährleisten den Zugang und die Verfügbarkeit dieser Leistungen allerdings unterschiedlich: Im Hilfenetz ist die Leitung ehrenamtlich besetzt, die Vermittlung auf feste Arbeitsplätze erfolgt nur informell. Im Gastronomiebetrieb und im landwirtschaftlichen Produktionsbetrieb steht nur sporadisch eine Sozialbetreuung zu Verfügung. Letzterer hat ebenfalls kein formelles Vermittlungspersonal. In fast allen Projekten waren die Finanzakquise und das Controlling beim Orts-Caritasverband und nicht in den Betrieben angesiedelt. Nur das Hilfenetz organisiert den Transfer der Gebühren für die hauswirtschaftlichen Hilfen von den Auftraggebern zu den jugendlichen Arbeitslosen; Programmmittel stehen in dem Projekt im Gegensatz zu den anderen Betrieben nicht zur Verfügung. Die Leitung der anderen Projekte hat zwar einen Einblick in die jeweilige Finanzsituation - was z.T. notwendig für die Auswahl von Arbeitslosen zur Kostendeckung ist - distanziert sich aber teilweise aktiv von dieser Aufgabe.

Die Beschäftigungsbetriebe der Orts-Caritasverbände sind ebenfalls sehr unterschiedlich organisiert. Als Beschäftigungsunternehmen sind hier alle Betriebe und alle Bereiche der Orts-Caritasverbände, die zentrale Aufgaben (z.B. Finanzierung, Abteilungsleitung u.a. Service-Abteilungen) für die Betriebe ausführen, bezeichnet. Unterschiede zwischen den besuchten Beschäftigungsunternehmen ergeben sich nun aus der Verteilung der einzelnen Aufgaben zwischen Einzelbetrieb und Verbandsadministration oder anderen Kooperationspartnern, sowie aus der Professionalisierung der Organisation. Insgesamt konzentrieren sich die Unterschiede vor allem auf den Grad der Formalisierung und den Grad der Selbständigkeit der Betriebe von der Verbandsverwaltung.

So lassen sich am einen Ende einer Skala Betriebe wie der landwirtschaftliche Produktionsbetrieb als relativ selbständige, nah am Markt operierende, und mit einer relativen Finanzhoheit ausgestattete Organisationen, finden. Am anderen Ende gibt es Projekte wie den Handwerksbetrieb, der relativ eng an den Caritas-Ortsverband angebunden war, da die zentrale Finanzverwaltung durch die Abteilungsleitung erfolgt. Die anderen drei besuchten Betriebe sind netzwerkähnlich organisiert, d.h. die Maßnahmen können nur im Rahmen von Netzwerken durchgeführt werden. Das Hilfenetz als relativ informelle Institution war ein Netzwerkbetrieb eines Gemeindevereins, des Orts-Caritasverbandes und eines Stadtteilbüros. Die Sozialwerkstatt basiert auf einer Kooperation mit einem Obdachlosenwohnheim. Der Gastronomiebetrieb bildet in Zusammenarbeit mit dem Kolping-Werk arbeitslose SozialhilfeempfängerInnen aus. Von allen letztgenannten Betrieben kann nur das Hilfenetz seine Finanzen selbständig organisieren. Bei der Sozialwerkstatt und dem Gastronomiebetrieb liegt die finanzielle Organisation beim Orts-Caritasverband. Diese aufgabenspezifische Differenzierung zwischen den Einzelbetrieben und den Abteilungsleitungen kann Auswirkungen auf die Aktivitäten der Betriebe in Hinblick auf ihre marktliche Orientierung, Selbständigkeit und Professionalität haben.

Finanzstruktur

Wie gestaltet sich die Finanzstruktur der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen? Welche Bedeutung spielen die öffentliche Förderung, marktwirtschaftliche Erlöse, Unterstützung lokaler und anderer zivilgesellschaftlicher Akteure, sowie Eigenmittel der Orts-Caritasverbände und des Deutschen Caritasverbandes?

Die besuchten Beschäftigungsbetriebe nutzen meist mehr Mittel der Sozialämter als der Arbeitsämter. Im Fall des Handwerksbetriebes sank der Anteil des Arbeitsamtes von etwa 60% Anfang der 1990er Jahre auf etwa 25-30% zum Untersuchungszeitpunkt. Der Anteil der Sozialverwaltung stieg im gleichen Zeitraum von 10% auf fast 60%. Auch der Gastronomiebetrieb wird vorwiegend aus Mitteln des Sozialamtes finanziert. Der landwirtschaftliche Produktionsbetrieb wird aus einem Programm für „Soziale Betriebe“ des Bundeslandes, sowie aus Mitteln des Arbeitsamtes finanziert. Die beiden hauptamtlichen Mitarbeiterinnen des Hilfenetzes

erhalten ihr Gehalt aus dem Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“. Die Sozialwerkstatt erhielt zum Untersuchungszeitpunkt keine öffentlichen Gelder. Ein Antrag auf Förderung nach § 72 BSHG wurde beim Landessozialamt gestellt. Insgesamt dominieren Ressourcen aus dem lokalen Sozialbudget.

Eher begrenzt sind demgegenüber Eigenerlöse aus dem Verkauf von Produkten und Dienstleistungen. Der Handwerksbetrieb kann nur max. 15% des Gesamtbudgets aus Verkäufen erwirtschaften. Mit Hilfe der Erlöse kann der Gastronomiebetrieb die zusätzlichen Overhead-Kosten für Verwaltung und Personal ausgleichen. Der landwirtschaftliche Produktionsbetrieb finanziert mit den Eigenerlösen die Neuanschaffung von zusätzlichen Geräten. Die Sozialwerkstatt hatte keine nennenswerten Eigenerlöse. Demgegenüber basiert das Hilfenetz fast ausschließlich - abgesehen von den Personalkosten für die Verwaltung - auf Eigenerlösen. Die Hilfesuchenden zahlen für die angebotenen Tätigkeiten einen bestimmten Betrag. Im Rahmen eines steuerlichen Freibetrages können die Jugendlichen einen gewissen Betrag dazu verdienen. Im Prinzip funktioniert das Hilfenetz wie ein Dienstleistungspool, allerdings ohne direkte staatliche Förderung.⁶⁴ Eigenerlöse spielen also in den meisten der besuchten Betriebe eine finanziell nur geringe Bedeutung. Nur das Hilfenetz trägt sich zu einem sehr großen Teil durch die Erlöse; der landwirtschaftliche Produktionsbetrieb war zunehmend mit der Aufgabe konfrontiert, sich selbst aus dem Verkauf seiner Produkte zu tragen. In den Interviews zeigte sich aber, dass auch bei nur geringen Eigenerlösen diese eine große Bedeutung für das Selbstverständnis des Betriebes als Wirtschaftsbetrieb haben. Die Beschäftigungsbetriebe wollen also nicht ausschließlich Sozialprojekte, sondern auch ein wirtschaftliches Projekt sein.

Sehr gering war auch die wirtschaftliche Bedeutung weiterer Ressourcen aus Spenden, Sachmitteln oder Mitteln aus der Glücksspirale, welche die Orts-Caritasverbände nutzen können. In dem Handwerksbetrieb machen die Geldspenden 1% des Gesamtbudgets aus. Hinzu kommen günstigere Konditionen beim Einkauf in Baumärkten, Sponsoring eines Autos oder beim Kauf gebrauchter Computer. Der Caritas-Ortsverband wird auch von einer Stiftung unterstützt, die das Ziel hat, benachteiligte Jugendliche zu fördern. Die Büro- und Verwaltungskosten (Verwaltungssachmittel, Anschaffungen, Materialien) werden beim Hilfenetz über den Gemeindeverein gedeckt, der seine Ressourcen aus Spenden der Gemeindemitglieder akquiriert. Der Gastronomiebetrieb erhielt seine komplette Kucheneinrichtung als Sachspende eines privaten Unternehmens.

Eine vierte wichtige Ressourcenquelle sind schließlich die Eigenmittel der Orts-Caritasverbände. Der Gastronomiebetrieb wurde eine gewisse Zeit vom Orts-Caritasverband stark subventioniert. Der Verband, bei dem der landwirtschaftliche Produktionsbetrieb angesiedelt war, finanzierte die Immobilien, übernimmt Restkosten und gewährte ein Darlehen für wichtige Anschaffungen. Die Sozialwerkstatt wurde zum Untersuchungszeitpunkt noch vollständig vom Orts-Caritasverband finanziert.

Förderungen öffentlicher Institutionen, wie dem Arbeits- oder dem Sozialamt, sind demnach aus betriebswirtschaftlicher Sicht für die Beschäftigungsunternehmen am wichtigsten. Allerdings liegt der Schwerpunkt der Förderung bei den Sozialämtern. Aufgrund der schon zum Untersuchungszeitpunkt zurückgehenden Förderung öffentlicher Beschäftigungsmaßnahmen durch die Bundesagentur für Arbeit verlagerte bzw. konzentrierte man sich schon frühzeitig auf Maßnahmen und die Klientel, die durch die Sozialämter gefördert wird. Die durch die Sozialämter geförderte, erwerbslose Klientel umfasst allerdings meist die schwer vermittelbaren

⁶⁴ Die Hilfesuchenden zahlen einen vereinbarten Stundenpreis von 10,25 €. Wenn sie diesen Betrag nicht aufbringen können, besteht die Möglichkeit der Unterstützung über das Bundessozialhilfegesetz nach § 11 Abs. 3. Die Jugendlichen erhalten eine Aufwandsentschädigung von 9 € pro Stunde. Bis zu einem Volumen von 1.840,65 € haben sie die Möglichkeit, einen Beitrag steuerfrei hinzuverdienen. Bei Sozialhilfeempfängern liegt diese Grenze bei 178,95 € im Monat (2147,40 € im Jahr), bei Arbeitslosen bei 161,06 € im Monat (1932,72 € im Jahr). Mit dem Differenzbetrag von 1,25 € sind die Helfer haftpflicht- und unfallversichert.

Langzeitarbeitslosen. Auch die Finanzierung der Projekte durch einen verstärkten Einsatz von Eigenmitteln folgt einer gewissen Logik der Förderung spezifischer Personengruppen. Die aus betriebswirtschaftlicher Sicht sicherlich nicht optimale Strategie, eigene Verbandsmittel in offensichtlich wirtschaftlich unrentable Projekte zu stecken, war allerdings aus sozialpolitischen Gesichtspunkten ein Vorteil, den sich nur ressourcenstarke Organisationen mit einem hohen Grad an altruistischer Zielorientierung leisten können.

Bewertung der Wirksamkeit und des Erfolges der Maßnahmen

Wie *erfolgreich* sind die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der besuchten Beschäftigungsunternehmen? Welche Erfolgsmaßstäbe haben die Orts-Caritasverbände und die Beschäftigungsunternehmen? Welche Wirkungen haben die Maßnahmen angesichts der organisationseigenen Maßstäbe im Vergleich zu Maßstäben staatlicher/ kommunaler Arbeitsmarktpolitik?

Bei den meisten Beschäftigungsunternehmen war die Vermittlung der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt das zentrale Erfolgskriterium. In anderen Projekten stehen sozialpolitische Ziele eher im Vordergrund. Der Gastronomiebetrieb und der Handwerksbetrieb zielen mit ihren Projekten darauf, die TeilnehmerInnen zu qualifizieren und in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Der landwirtschaftliche Produktionsbetrieb will sich wirtschaftlich soweit stabilisieren, dass die Arbeitslosen auf Dauer einer Beschäftigung im Betrieb nachgehen können. Außerdem wird versucht, Jugendlichen bei ihrem Berufsabschluss zu helfen, sowie den in den anderen Beschäftigungsprojekten tätigen Arbeitslosen einen Arbeitsplatz zu vermitteln. Das Hilfenetz versucht, Ältere im Stadtgebiet sozial zu unterstützen, Jugendliche soweit zu fördern, dass sie sich um eine Ausbildung oder einen Arbeitsplatz kümmern, sowie andere arbeitslose BewohnerInnen im Stadtteil zu aktivieren, d.h. an positive Erfahrungen aus dem Projekt anzuschließen. Die Sozialwerkstatt möchte so viele BewohnerInnen des Obdachlosenheimes wie möglich motivieren, einer Beschäftigung nachzugehen. Die Teilnahme an einem Beschäftigungsprojekt, einer Qualifizierung, oder die Annahme einer Sozialraumwohnung, sind weitere Ziele.

Während demnach die Integration ihrer Beschäftigten in den ersten Arbeitsmarkt bei fast allen Beschäftigungsunternehmen das langfristige Ziel der Bemühungen war, wird je nach Personengruppe und Projektgestaltung differenziert. Nicht mit jedem Beschäftigungsprojekt wird eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt verknüpft, sondern es wird auch - wie in den Projekten des Hilfenetzes oder der Sozialwerkstatt - die Aktivierung und Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen verfolgt. Ein weiteres, aber nur in einem Fall des landwirtschaftlichen Produktionsbetriebes verfolgtes Ziel, war die Schaffung von wirtschaftlich selbst tragenden Arbeitsplätzen für schwer oder kaum vermittlungsfähige Personen.

Welche Erfahrungen haben die besuchten Beschäftigungsprojekte bislang gesammelt? Wie beschrieben sie die bisherigen Wirkungen bzw. tatsächlich eintretenden Erfolge ihrer Maßnahmen? Der Handwerksbetrieb vermittelt rund 30% der Beschäftigten nach dem Ende des Beschäftigungszeitraumes in den ersten Arbeitsmarkt - meist in Handwerksbetriebe oder in Baumärkte. Die anderen Beschäftigten waren nach einer einjährigen Beschäftigung Klientel des Arbeitsamtes. Sie halten meist weiterhin Kontakt zum Betrieb, der sie bei ihren Bewerbungen unterstützt. Der Gastronomiebetrieb vermittelt rund 25% der Beschäftigten in das Hotel- und Gastronomiegewerbe. Ein weiterer Teil kann eine weiterführende Qualifikation oder eine andere geförderte Beschäftigung beginnen; andere sind auch hier Klienten des Arbeitsamtes. Trotz der nur geringen Zahl an Vermittlungen - insbesondere in den Wachstumsbereichen wie dem Gastronomiegewerbe - werten die Beschäftigungsunternehmen ihre Arbeit als Erfolg, da ein Teil eines schwer vermittelbaren Personenkreises durch die Projekte die Chance bekommen hat, einen festen Arbeitsplatz zu erhalten. Aber auch für die anderen TeilnehmerInnen waren die Projekte ein Erfolg: sie sind wieder Klienten der Arbeitsämter, was für sie eine erhöhte Chance auf

Vermittlungshilfen und einen besseren Zugang zu Arbeitsmarktmaßnahmen bedeutet. Auch eine anschließende Qualifizierung oder Weiterbeschäftigung in einem anderen Projekt muss nicht automatisch eine sog. Maßnahmekarriere im negativen Sinne bedeuten, wenn die Projekte die Fähigkeiten der Arbeitslosen weiterentwickeln, und sie somit dem ersten Arbeitsmarkt näher gebracht werden.

An letzterem Ziel setzen die Projekte der Sozialwerkstatt und des Hilfenetzes an. Bei ihnen steht nicht die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund, sondern die Aktivierung und Befähigung der Arbeitslosen, einen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt, und damit eine Chance zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu erlangen. Zwischen 1998 bis 2001 wurden in der Sozialwerkstatt 45 Personen beschäftigt, 30-40% begannen im Anschluss daran eine ABM bei einem anderen Träger. Andere Obdachlose nahmen eine Sozialraumwohnung an. Ein weiterer Teil war verschwunden. Für andere sind keine Resozialisierungshilfen mehr möglich. Für diese Gruppe gibt es Überlegungen, sie in einer Außenwohngruppe unterzubringen. Im Hilfenetz wurden im Jahr 2001 etwa 1.200 Arbeitsstunden vermittelt. Die Tendenz war steigend. Etwa 20 BewohnerInnen rufen regelmäßig Haushaltshilfen ab. 2002 standen 10 - 12 Helferinnen zur Verfügung, 7 - 8 Helfer davon wurden für Renovierungen oder Gartenarbeiten eingesetzt. Insgesamt wird von einer schrittweisen Aktivierung der erwerbslosen SozialhilfeempfängerInnen im Stadtquartier ausgegangen. Mit Hilfe informeller Kontakte erhielten zwei Personen einen Arbeitsplatz im städtischen Krankenhaus, eine Frau begann eine Lehre als Arzthelferin und ein Jugendlicher konnte dazu bewogen werden, sein drittes Lehrjahr abzuschließen. In diesen Beschäftigungsprojekten ging es demnach um eine Realisierung sozial- wie auch arbeitsmarktpolitischer Hilfen. Durch die Erlangung von grundlegenden Arbeitstugenden war es einem Teil der Beschäftigten in den Projekten nicht nur möglich, wieder teilweise am sozialen Leben teilzunehmen und wieder Selbstvertrauen zu erlangen, sondern sich auch die Voraussetzungen zu erarbeiten, an Arbeitsmarkt nahen Maßnahmen teilzunehmen, um langfristig eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erwirken.

Ein weiteres Projekt - der landwirtschaftliche Produktionsbetrieb - verknüpft nun die beschriebenen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Effekte mit der Ermöglichung einer Reintegration in neu geschaffene Arbeitsplätze des ersten Arbeitsmarktes. Zwar bildet der Betrieb auch aus und es gibt aufgrund einer erfolgreichen Ansiedlungspolitik des Landkreises auch neue Arbeitsplätze auch für gering Qualifizierte, doch sind die Integrationschancen angesichts der überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland eher gering. Daher bleiben letztlich als Erfolge „nur“ die zehn neu geschaffenen Arbeitsplätze. Die TeilnehmerInnen der anderen Projekte - der Jugendhilfe und der Maßnahmen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ - hatten eine befristete Beschäftigung, die neben den individuellen und sozialen Wirkungen für die Betroffenen in der Region auch eine Überbrückung darstellt.

Herausforderungen und Entwicklungen im Rahmen der HARTZ-Reformen

Mit den Reformen am Arbeitsmarkt und dem Wechsel zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik haben sich die Grundüberzeugungen und Leitlinien für die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in den Orts-Caritasverbänden nicht geändert. Die Verbände wollen sich auch weiterhin als „menschliche Arbeitgeber“ für Menschen einsetzen, die in Armut bzw. an der Nahtstelle zur Armut stehen. Der Satz „Wir tun diese Arbeit, weil es diese Menschen gibt“ zeigt, dass die Caritas mit ihren Aktivitäten dort ansetzt, wo soziale Beeinträchtigung und Armut entstehen. Dabei agiert der Verband aber als „professioneller Anbieter“ der arbeitsmarktpolitischen Dienste, der „die menschlichen Werte nicht aus dem Auge verliert“. Trotz bzw. gerade wegen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik rücken Probleme wie Armut, Gesundheit oder Verschuldung im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit stärker in den Vordergrund der wohlfahrtsverbandlichen Aktivitäten.

Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen für die Durchführung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gravierend verändert. In allen vier Fallstudien ist eine Arbeitsagentur (ARGE) für die

staatliche Betreuung von Langzeitarbeitslosen zuständig. Dies wird seitens der Caritas durchaus auch kritisch betrachtet. Es wird die Gefahr gesehen, dass staatliche Arbeitsmarktpolitik zentralistischer und die Entscheidungsspielräume für die lokalen Arbeitsagenturen geringer werden. Die ARGE erscheinen zunehmend als Verwaltungseinheiten der Bundesagentur für Arbeit. In allen vier besuchten Kommunen ist auch die Zahl der unter das zweite Sozialgesetzbuch (SGB II) fallenden EmpfängerInnen von Arbeitslosengeld II gestiegen. Die Anzahl der zu betreuenden Langzeitarbeitslosen hat sich bei allen Fallstudien erhöht. Vertreter aus zwei Orts-Caritasverbänden werten dies aber auch positiv, da nun auch bislang von der Arbeitsförderung ausgeschlossene SozialhilfeempfängerInnen Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Leistungen haben. Gleichzeitig hat sich aber auch die strukturelle Zusammensetzung dieser Klienten der ARGE verändert. Soziale Probleme wie unzureichender Wohnraum, gesundheitliche Probleme, Qualifikationsmängel, Schulden etc. sind nun häufiger unter den Langzeitarbeitslosen zu finden und machen eine stärkere Verzahnung zwischen beruflichen und sozialen Hilfen notwendig. Die lokalen ARGE reagieren auf diese Situation sehr unterschiedlich. In den westdeutschen Fallbeispielen wurden kaum entsprechende Förderungen entwickelt, und der Schwerpunkt liegt eher auf Instrumenten des Forderns. Demgegenüber berichten die Vertreter der beiden ostdeutschen Orts-Caritasverbände eher von einer Balance von Fördern und Fordern. Allerdings werden auch hier fehlende Qualifizierungsmöglichkeiten und Arbeitsplätze, auf die Langzeitarbeitslose vermittelt werden können, bemängelt. Die arbeitsmarktpolitische Förderung und die Integration von sozialen und beruflichen Hilfen im Rahmen der Caritas werden daher in allen besuchten Verbänden als eine wichtige Aufgabe gesehen.

Die Zeit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik leitete, symbolisch gesehen, der Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes ein. Er kündigte mehrere tausend Möglichkeiten zu Arbeitsgelegenheiten für Empfänger von Arbeitslosengeld II innerhalb des Wohlfahrtsverbandes an. In den besuchten Orts-Caritasverbänden wurde diese öffentliche Stellungnahme unterschiedlich aufgefasst. Die Reaktionen reichten von Desinteresse bis hin zu kritischen Aussagen. Relativ desinteressiert an dem Aufruf zeigten sich diejenigen Orts-Caritasverbände, die schon langjährige Erfahrungen mit gemeinnütziger Arbeitsförderung haben, und in den Arbeitsgelegenheiten sprichwörtlich nur „alten Wein in neuen Flaschen“ sahen. Andere InterviewpartnerInnen sprachen von einem „zu weit nach vorne preschen“ und davon, dass man sich „erst mal erschrocken hätte“. Es wurde aber auch auf die Diskrepanz zwischen Einschätzungen der Zentrale des Deutschen Caritasverbandes und den Orts-Caritasverbänden zur Situation der Langzeitarbeitslosen und Fördermöglichkeiten gesprochen. Gerade dieses Argument liegt aber auch in der heterogenen Struktur und dem netzwerkartigen Charakter der Caritas begründet. In der Medien wirksamen Ankündigung wurde aber auch eine positive Seite gesehen: Mit der Stellungnahme rückte die Caritas ins Zentrum derjenigen Organisationen, die sich um die Betreuung von Langzeitarbeitslosen im Rahmen des SGB II kümmern. Der Wohlfahrtsverband positionierte sich damit politisch als ein wichtiger arbeitsmarktpolitischer Akteur für die nun größere Zahl an erwerbsfähigen Klienten der Arbeitsagenturen und Optionskommunen, und stellte sich als Ansprechpartner der lokalen staatlichen Arbeitsverwaltungen zur Verfügung.

Nichtsdestotrotz findet sich in allen Orts-Caritasverbänden eine hohe Anzahl an Arbeitsgelegenheiten. Die früheren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen existieren weitgehend nicht mehr. Nur in einem Projekt werden die Anleiter noch auf ABM-Basis finanziert. Arbeitsgelegenheiten werden für Langzeitarbeitslose in den besuchten Verbänden weitgehend eingesetzt:

- Fallbeispiel 5: etwa 400 Arbeitsgelegenheiten, wovon 150 an andere Träger wie z.B. kirchliche Gemeinden, vermittelt werden. Die Zahl der Zusatzjobs deckt sich in etwa mit der Anzahl der bisher Beschäftigten im Rahmen der „Arbeit statt Sozialhilfe“;
- Fallbeispiel 6: etwa 500 Arbeitsgelegenheiten wurden von der ARGE bewilligt, wovon 350 besetzt wurden. Ein Drittel dieser Zusatzjobs ersetzen die bisherigen ABM und sind in den

arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu finden (ca. 50 Zusatzjobs). Zwei Drittel der Arbeitsgelegenheiten finden sich in typischen sozialen Diensten, Stadtteilhilfen und in den Kirchengemeinden. An externe Organisationen wurden etwa 150 Plätze vermittelt. Der Orts-Caritasverband hat mehr Arbeitsgelegenheiten für externe Organisationen beantragt und vermittelt, als innerhalb des Wohlfahrtsverbandes;

- Fallbeispiel 7: Insgesamt stehen 80 Zusatzjobs zur Verfügung, davon finden sich 60 in sozialen Bereichen wie Sozialstationen und in den Gemeinden. 20 Plätze finden sich in anderen Bereichen des Verbandes wie z.B. auf dem landwirtschaftlichen Produktionsbetrieb.
- Fallbeispiel 8: 42 Zusatzjobs wurden im sozialen Möbeldienst und in den ambulanten Pflegediensten organisiert.

Daneben werden noch andere Instrumente genutzt:

- Für Jugendliche organisiert ein Orts-Caritasverband Ausbildungen und berufliche Qualifikationen;
- Europäische und spezifische Bundesprogramme werden zur Finanzierung von Projekten für Drogenabhängige sowie von älteren Arbeitslosen herangezogen;
- Für nicht-sesshafte Langzeitarbeitslose organisiert ein Orts-Caritasverband im Rahmen des SGB XII ein teilstationäres Angebot, das teilstationäre Angebote wie Qualifikationen für Schlüssel Fertigkeiten enthält;
- Der besuchte Gastronomiebetrieb existiert als einziges im Jahr 2001 besuchtes Beschäftigungsprojekt nicht mehr. Die Einrichtung wird als „Bohnencafe“ zur Beschäftigung von Menschen mit geistiger Behinderung genutzt. Die Werkstättenförderung bietet eine kontinuierliche, dauerhafte Finanzierung.

In der Art der Auswahl bzw. Zuweisung der Langzeitarbeitslosen hat sich in den Orts-Caritasverbänden kaum etwas verändert; nur ist mit der ARGE eine andere staatliche Organisation für die Betreuung zuständig. In einem Wohlfahrtsverband hat sich die geplante zentrale Vermittlung von Langzeitarbeitslosen auf die lokalen Beschäftigungsträger mit den HARTZ-Reformen zerschlagen. Auch die Finanzierung hat sich nicht grundlegend geändert, da auch mit dem SGB II die staatlichen Ressourcen den größten Teil an den Projektfinanzierungen ausmachen. Eigene Erlöse spielen nur bei den westdeutschen Orts-Caritasverbänden eine größere Rolle. Spenden haben eine geringe Bedeutung für die Finanzierung der Projekte, sind aber ideell für die Organisationen wichtig. Tendenziell werden Ressourcen aus europäischen Förderprogrammen, nicht arbeitsmarktbezogene Programme des Bundes und Unterstützung durch Stiftungen, bedeutender für die Finanzierung von Projekten für Langzeitarbeitslose.

Den Erfolg der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für das Ziel der Integration der Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt schätzen alle Orts-Caritasverbände als ernüchternd ein. Bislang gelang es nur in Einzelfällen, Langzeitarbeitslose aus den Zusatzjobs heraus zu vermitteln. Nur wenige waren geeignet, in die sozialen Dienste der Wohlfahrtsverbände übernommen zu werden.

Die bestehende staatliche Arbeitsmarktförderung für Langzeitarbeitslose wird von den Orts-Caritasverbänden insgesamt kritisch und als eher weniger hilfreich für diese Personengruppe mit schweren sozialen und beruflichen Defiziten beurteilt. Es zeichnen sich daher wohl auch Tendenzen ab, Projekte zur Armutsreduzierung und zur Verringerung von sozialen Problemen für Langzeitarbeitslose zunehmend mit anderen staatlichen und gemeinnützigen Ressourcen zu finanzieren. Europäische Programme, sozialpolitische Förderungen und Stiftungen, nehmen an Bedeutung zu. Von einem Orts-Caritasverband wurde auch eine Lösung angesprochen, die Gruppe der Langzeitarbeitslosen wieder stärker zu differenzieren. Die Aufteilung der Klientel nach verschiedenen Bedarfsgruppen für soziale und arbeitsmarktpolitische Hilfen ist nach dem SGB II eigentlich Aufgabe im Rahmen des Profiling der ARGE. Gleichzeitig erhöht sich aber der Druck auf die staatliche Arbeitsmarktpolitik, Lösungen für diejenigen Personen zu finden, die langfristig

angesichts unzureichender Stellen im ersten Arbeitsmarkt oder beruflicher und sozialer Probleme bei den Langzeitarbeitslosen nicht vermittelbar sind. An der Grenze zwischen erwerbsfähig und nicht erwerbsfähig finden sich nach Einschätzungen der VertreterInnen der besuchten Caritasverbände viele Personen, für die die traditionellen Instrumente der Arbeitsförderung ungeeignet sind. Die gängige Arbeitsmarktpolitik bietet für diese Personen keinen Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung. Daher werden eine stärkere Differenzierung der Langzeitarbeitslosen und eine Orientierung auf Maßnahmen auf der Basis des SGB XII von den VertreterInnen der Orts-Caritasverbände vorgeschlagen.

6.4 Zwischenfazit: Arbeitsmarktpolitische Projekte der Caritas für Langzeitarbeitslose?

In diesem Kapitel standen drei Fragen im Mittelpunkt:

- Welchen Stellenwert haben arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bei der Caritas?
- Entsprechen Ziele und Ausgestaltung der Maßnahmen für Langzeitarbeitslose den karitativen Leitlinien und konfessionellen Auftrag der Caritas?
- Sind die Maßnahmen durch einen spezifisch karitativen Charakter geprägt oder ist die Caritas „nur“ arbeitsmarktpolitischer Dienstleister im Rahmen einer manageriellen Arbeitsmarktsteuerung?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden die verbandspolitischen Positionen, Zahlen zum Bestand und zur Entwicklung der Arbeitsmarktprojekte, und vier Fallstudien bei Orts-Caritasverbänden, ausgewertet. Die empirischen Befunde zeigen ein ambivalentes Bild. Arbeitsmarktprojekte für Langzeitarbeitslose nehmen im Wohlfahrtsverband zwar an Bedeutung zu, die Ziele und Projekte sind zudem auf eine spezifische am Arbeitsmarkt benachteiligte Klientel von Langzeitarbeitslosen ausgerichtet, die von Armut betroffen oder gefährdet ist. Arbeitsmarktpolitik ist daher in der Caritas sozialen Zielen untergeordnet. Dennoch weisen vor allem die Praktiken in den Orts-Caritasverbänden kaum Unterschiede zu anderen Beschäftigungsträgern auf. Finanzierung, die genutzten Instrumente und Förderprogramme, Projektinhalte, die Auswahl der Beschäftigten, der zum Teil relativ hohe qualitative Anspruch, die Vermittlungsorientierung und andere strukturelle Elemente der Beschäftigungsprojekte, sind vergleichbar mit anderen Beschäftigungsunternehmen, die sich um die Gruppe der Langzeitarbeitslosen bemühen. Auch die Bedeutung der sozialen Dienste im Wohlfahrtsverband spielt keine besondere Rolle, da es relativ unwesentlich ist, ob die Klienten von den Projektträgern zu einem internen oder externen sozialen Dienst geschickt werden. Unter Umständen sind die Wartezeiten bei internen sozialen Diensten geringer. Da allerdings im Rahmen des Fallmanagements soziale Dienste von den Fallmanagern für die Langzeitarbeitslosen organisiert werden, spielt das Argument eigener, interner Sozialdienste und Beratungsstellen auch eine geringere Rolle, da die Dienstleistung über den Fallmanager vermittelt wird. Schließlich sind die Erfolge der Integration in den ersten Arbeitsmarkt ebenfalls begrenzt. Die Caritas kann - wie im vorausgegangenen Kapitel ausführlicher dargestellt - kaum den eigenen Arbeitsmarkt der sozialen Einrichtungen für die Klientel der Langzeitarbeitslosen nutzen. Die empirischen Ergebnisse lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

- Ziele und Positionen für arbeitsmarktpolitische Projekte sind zwar auf Langzeitarbeitslose orientiert. Die Aktivitäten sollen dabei vor allem zur Verringerung der Armut der Klientel beitragen. Doch kommt es zu Widersprüchen, wenn der Wohlfahrtsverband sich als arbeitsmarktpolitischer Dienstleister im Rahmen einer vermittlungsorientierten Arbeitsmarktpolitik profilieren, gleichzeitig aber eher soziale Ziele verfolgen will.
- Die Zielgruppe von Langzeitarbeitslosen mit besonderen sozialen und beruflichen Problemen wird nur in einigen der besuchten Orts-Caritasverbände mit den Projekten erreicht. Auswahlverfahren bei der TeilnehmerInnengewinnung und hohe Ansprüche in den Projekten

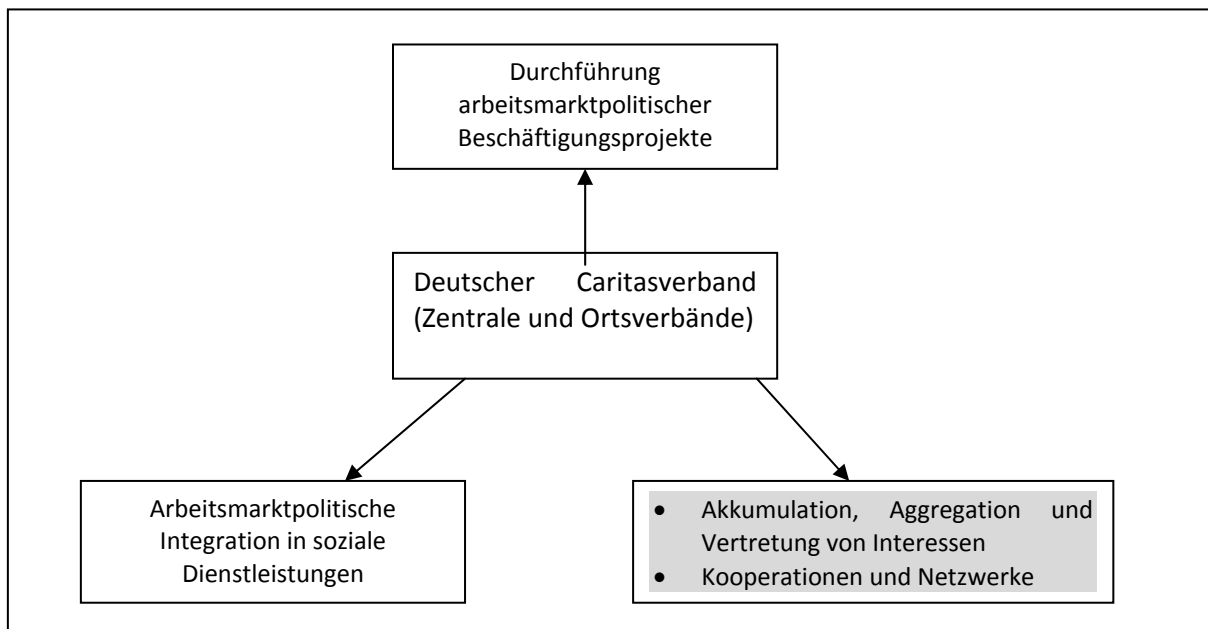
vermindern die Chancen auf Beschäftigung der eigentlichen Klientel. Eine Veränderung brachte das SGB II, indem sich die Zahl der schwer vermittelbaren Personengruppen erhöhte und die sozialen Probleme bei diesen Personen zunahmen. Die Caritas war damit auch stärker mit diesen Personen konfrontiert.

- Gleichzeitig veränderten sich die Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktprojekte. Langfristige Beschäftigungen auf ABM-Basis wichen kurzfristigen Arbeitsgelegenheiten, in denen kaum mehr weitergehende wirtschaftliche Ziele verfolgt werden konnten. Dies reduzierte den qualifikatorischen Anspruch auf die Maßnahmen, und auch die Voraussetzungen für die TeilnehmerInnen.
- Caritas als arbeitsmarktpolitischer Maßnahmeträger bleibt noch immer eine Ausnahme bei den Ortsverbänden. In Hinblick auf die Anzahl der Projekte, beschäftigten Langzeitarbeitslosen und Arbeitsplätzen, bleibt die aktive Arbeitsmarktpolitik noch immer eine Randerscheinung im Deutschen Caritasverband.
- Die empirischen Befunde weisen darauf hin, dass die Caritas als arbeitsmarktpolitischer Dienstleister im Rahmen einer staatlichen Arbeitsmarktförderung agiert. Der programmatische Anspruch einer Verknüpfung beruflicher und sozialer Integration von Langzeitarbeitslosen weicht in der Praxis einer Orientierung auf kurzfristige vermittlungsorientierte Maßnahmen. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit der arbeitsmarktpolitischen Projekte klafft daher in der Caritas eine Lücke. Der Wohlfahrtsverband kann daher tendenziell als „good player“ (vgl. Bode/Evers/Schulz 2004) im Rahmen der staatlichen Arbeitsmarktpolitik charakterisiert werden, da Ziele und Instrumente der Förderung weitgehend übernommen wurden. Eine eigenständige Strategie ist nur in der Auswahl einer besonders bedürftigen Klientel - Langzeitarbeitslose mit sozialen Problemen - und im Umgang mit diesen Personengruppen, festzustellen.
- Die Interviews in den Orts-Caritasverbänden und auch die neueren Stellungnahmen (wie z.B. zur Diskussion über einen sog. „Dritten Arbeitsmarkt“) weisen auf neue Überlegungen und Strategien im Umgang mit Langzeitarbeitslosen hin. Arbeitsmarktpolitische Projekte könnten zukünftig in dem Wohlfahrtsverband stärker sozialpolitisch geprägt sein, indem die Finanzierung auf alternative Förderprogramme umgestellt, die Ziele auf die soziale Integration orientiert, und eine Konzentration auf nicht vermittelbare Personengruppen erfolgt. Eine Kombination aus Aktivitäten der Caritas als arbeitsmarktpolitischer Dienstleister und einer Organisation zur Realisierung einer dauerhaften Beschäftigung und sozialer Integration von nicht vermittelbaren Langzeitarbeitslosen könnte so im Sinne einer „tricky player“ (vgl. ebd.) - Strategie aufgehen. Eine neue Kombination beruflicher und sozialer Hilfen könnte dazu beitragen, die Caritas als Akteur für besonders benachteiligte Personengruppen am Arbeitsmarkt neu zu profilieren. Anzeichen hierfür gibt es in den Orts-Caritasverbänden, die sich langfristig auch im gesamten Wohlfahrtsverband durchsetzen könnte. Diese Art von arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten würde jedenfalls eher den Traditionen des Wohlfahrtsverbandes entsprechen - nämlich Lösungen für gesellschaftliche Defizite zu entwickeln.

7 Caritas als interessenpolitischer und zivilgesellschaftlicher Akteur

Einen dritten Tätigkeitsbereich der Caritas zur Integration Langzeitarbeitsloser, der in der vorliegenden Untersuchung eruiert wurde, stellen interessenpolitische und zivilgesellschaftliche Aufgaben dar. Interessenpolitische Aufgaben umfassen hier alle Aktivitäten, die sich mit der Akkumulation, Aggregation und Artikulation von Interessen der Klienten und MitarbeiterInnen für die arbeitsmarktpolitischen Projekte, den Verband sowie der Dienstleistungsorganisation als Arbeitgeber befassen und die sich an die Geschäftsführung der eigenen Organisation (interne Interessenpolitik) oder an Dritte, wie z.B. staatliche, erwerbswirtschaftliche oder andere freigemeinnützige Akteure (externe Interessenpolitik), wenden. Zivilgesellschaftliche Aufgaben umfassen demgegenüber an dieser Stelle alle Tätigkeiten der Sozialkapital-Akkumulation im Rahmen von informellen oder formellen Netzwerkbeziehungen gegenüber Dritten.

Abbildung 51: Interessen- und zivilgesellschaftlicher Aspekt der Aktivitäten von Caritas



Quelle: eigene Darstellung

Es soll in diesem Kapitel die Frage beantwortet werden, inwieweit die Caritas und ihre Mitgliedsverbände auf lokaler Ebene sowie in den Projekten und Einrichtungen Interessen der eigenen Klientel bzw. der MitarbeiterInnen wahrnehmen, und in spezifischen Aktivitäten ihre Berücksichtigung finden. Es wird versucht, diese Fragestellung mit Hilfe von drei thesenartigen Ausgangsüberlegungen zu beantworten:

- Die Beziehungen zwischen den Fachkräften und Arbeitslosen zu der Geschäftsführung der Orts-Caritasverbände sowie zur Zentrale des Deutschen Caritasverbandes zeichnen sich durch Professionalität, Pragmatismus und nur durch geringe Mitsprachemöglichkeiten, was die Ziele der Organisation anbelangt, aus (interne Interessenpolitik).
- Die Beziehungen der Caritas zu Dritten sind vor allem durch eigene Bestandsinteressen geprägt. Die Kontakte zu erwerbswirtschaftlichen Betrieben sind häufig rein geschäftlicher Natur und die zu staatlichen bzw. kommunalen Organisationen beschränken sich häufig auf den Austausch von Informationen. Der Einfluss der Caritas auf die bundesdeutsche arbeitsmarktpolitische Debatte ist ebenfalls nur gering (externe Interessenpolitik).

- Die einzelnen Projekte, Einrichtungen und Verbände der Caritas vernetzen und kooperieren nur in dem Maße, wie es dem eigenen Organisationsfortbestand und der Beschaffung wichtiger Informationen nützt. Bereichsübergreifende Kooperationsbeziehungen (bridging capital) sind kaum ausgebildet (zivilgesellschaftliche Aktivitäten).

Die folgenden Untersuchungsschritte konzentrierten sich zur Eruierung dieser Thesen auf die nachstehenden Fragen:

- Inwieweit wurden Interessen von beschäftigten Arbeitslosen und Mitarbeitern in Leitlinien aufgenommen?
- Welche Bedeutung messen die Orts-Verbände Aufgaben der Interessenwahrnehmung zu?
- Welchen Raum für Mitbestimmung bietet der Gesamtverband seinen Mitgliedern?
- Welche Formen der Artikulation von Interessen gegenüber kommunalen und staatlichen Akteuren werden mit welchen Inhalten praktiziert?
- In welchen Netzwerken und Kooperationen bringt sich die Caritas mit welchen Zielen ein?

7.1 Verbandspolitische Positionen

Im folgenden Teil sollen die beiden die Position „Menschen ohne Arbeit - Herausforderung für die Caritas der Kirche“ von 1995 sowie das Strategiepapier „Arbeitsmarktpolitik für Benachteiligte. Für eine aktivierende und zielgruppenspezifische Arbeitsmarktpolitik“ von 2002 daraufhin näher untersucht werden, inwieweit sie interessenpolitische und zivilgesellschaftliche Aspekte in Hinblick auf arbeitsmarktpolitische Themen beinhalten, und welche Positionen sie vertreten. Hierzu wurden beide Papiere anhand der folgenden Indikatoren verglichen:

- „Problemwahrnehmung und normative Grundüberzeugung“ soll aufzeigen, welchen Stellenwert Arbeit und Arbeitslosigkeit für die Caritas hat, wo sie die Ursache des Problems sieht und welchen Wert sie eigenen Aktivitäten in dieser Hinsicht beimisst.
- „Zielgruppe“ legt die Personengruppen offen, an die sich die Aktivitäten wenden.
- „Forderungen und Ziele“ umfassen die externe wie auch interne Interessenvertretung und sollen grundsätzlich strategische Ziele des Handelns der Caritas offen legen.
- „Aktivitäten“ verweist auf konkrete Ansätze eigenen Handelns
- „Kritik und Vorschläge“ sind Alternativen staatlichen und öffentlichen Handelns, die die Caritas im Rahmen der zeitgenössischen Diskussion vorschlägt.
- „Kooperation“ verweist auf die zivilgesellschaftlichen Netzwerkaktivitäten der Caritas.

Problemwahrnehmung und normative Grundüberzeugung

Beide Papiere beschreiben Arbeitslosigkeit und das Fehlen von Arbeitsplätzen als gesellschaftliches wie auch ethisches Problem. Arbeit hat demnach für die Caritas einen gesellschaftlichen und einen sozialetischen Wert. In der Position „Menschen ohne Arbeit“ wird von einem ethisch begründeten und verpflichtenden „Menschenrecht auf Arbeit“ (Deutscher Caritasverband 2002: 36) gesprochen. Die neuere Stellungnahme verweist darauf, dass „das Fehlen eines Erwerbsarbeitsplatzes... diese von Gott gegebene Menschenwürde“ (Deutscher Caritasverband 2002: 5) gefährdet. Damit geht das neuere Papier weiter als die Position, in dem es den Wert der Arbeit normativ katholisch begründet. Aber obwohl anfangs auch auf andere Formen der Arbeit hingewiesen wird, die einen Beitrag zur „Würde des Menschen“ (Deutscher Caritasverband 2002: 5) leisten, konzentriert sich die nachfolgende Argumentation allein auf die Erwerbsarbeit. In dieser Hinsicht ist die Position allgemeiner, auch wenn das Fehlen einer sozialetischen Argumentation als Schwäche interpretiert werden kann, und als ein Indiz für das noch in den achtziger Jahren schwierige Verhältnis zwischen Sozialethik und Caritas gewertet werden könnte. Das neuere Papier rückt die Erwerbsarbeit stärker als die Position „Menschen

ohne Arbeit“ in den Mittelpunkt und misst damit marktlichen Prinzipien eine größere Bedeutung bei.

Zudem argumentieren beide Papiere, dass Arbeitslosigkeit auch ein gesellschaftliches Problem ist, dass sich als „Riss in unserer Gesellschaft“ (Deutscher Caritasverband 2002: 35) darstellt bzw. Fragen nach der „Beteiligung an der Gesellschaft“ (Deutscher Caritasverband 2002: 5) aufwirft. Diese Feststellungen deuten auf unterschiedliche Auffassungen von Gerechtigkeit hin: In der älteren Position wird von der Forderung gleicher Beteiligungschancen, welche Differenzierungen und Spaltungen in der Gesellschaft beilegen und den „Riss“ schließen könnten, ausgegangen. Die neuere Stellungnahme spricht dagegen nur von allgemeinen Beteiligungsoptionen im Rahmen der Erwerbsarbeit, was als eine Chancengerechtigkeit anhand individueller Fähigkeiten interpretiert werden kann.

Insgesamt geht die Position „Menschen ohne Arbeit“ von einer stärkeren Bedeutung ethischer und politischer Werte und von einem breiteren Ansatz von Arbeit aus als die neuere Stellungnahme, die Arbeit stärker auf Erwerbsarbeit konzentriert. Die Stellungnahme argumentiert dagegen deutlich normativer auf der Basis katholischer Muster. Der Gerechtigkeitsansatz ist bei der Position zudem deutlich breiter als in der Stellungnahme, die unterschiedliche Niveaus der Teilnahme der Menschen sieht und daher eher von einer allgemeinen Chancengleichheit ausgeht.

Zielgruppe

Die neuere Stellungnahme wurde vor dem Hintergrund einer rasch ansteigenden Langzeitarbeitslosigkeit und einer Verschlechterung der sozialen Lage bei den Betroffenen entwickelt. Daher konzentriert sich das Papier vor allem auf diese benachteiligten Personengruppen. Dabei handelt es sich um von der Erwerbsarbeit ausgeschlossene bzw. nicht ausreichend partizipierende Personengruppen. Obwohl auch die ältere Position die Caritas als „Anwalt benachteiligter Menschen“ (Deutscher Caritasverband 2002: 41) sieht, spricht sie doch auch explizit von Menschen, die „von Arbeitslosigkeit bedroht sind“ (ebd.). Dies deutet noch einmal darauf hin, dass die neuere Stellungnahme eher ein spezifisches, arbeitsmarktpolitisches Forderungspapier als eine gesellschaftspolitische Position der Caritas über Werte und Leistungen von Arbeit ist. Allerdings lassen beide Papiere die eigenen Beschäftigten, d.h. Menschen in eigenen Maßnahmen, gering Qualifizierte, Ältere und Frauen, unberücksichtigt. Dies deutet schon auf den nächsten Aspekt Arbeit bezogener Forderungen und Ziele hin.

Ziele

Es fehlen in beiden Papieren Stellungnahmen, Wertungen, Forderungen und Ziele der Interessenvertretung in Hinblick auf die eigenen Beschäftigten bzw. in den verschiedenen Hilfesystemen betreute Menschen. Die Interessenvertretung der öffentlich geförderten Beschäftigten und andere, gegenüber dem Wohlfahrtsverband am Arbeitsmarkt Benachteiligte, bleiben unberücksichtigt. Hier fehlen klare Leitlinien für Beteiligung und Mitsprache, welche die innerverbandliche Demokratie erhöhen könnten.

Demgegenüber beinhalten beide Papiere grundlegende Ziele und Vorstellungen, wie sie ihre oben genannten normativen Grundüberzeugungen umgesetzt sehen würden. Hier geht die neuere Stellungnahme weiter als die alte Position, die zwar von Zielen eines hohen Beschäftigungsstandes und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik spricht. Doch konzentrieren sich die daraus abgeleiteten Interessen vor allem auf Aktivitäten der Caritas als Anwalt von Arbeitslosen und sonstig benachteiligten Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt. Die neuere Stellungnahme spricht dagegen von „Anwalt und Partner“. Es geht ihr dabei nicht nur um die Vertretung der Interessen Benachteiligter, sondern auch um eine „Mitverantwortung für die Entwicklung bedarfsgerechter sozialer Infrastrukturen“ (Deutscher Caritasverband 2002: 7) in der Gesellschaft zusammen mit den Arbeitslosen. Das Papier folgt hier dem Leitbild einer aktivierenden Politik, die

Klienten nicht mehr nur zum Empfänger von Hilfeleistungen macht, sondern sie in den Hilfeprozess einbezieht. Die Hilfen konzentrieren sich allerdings nicht mehr nur ausschließlich auf das Zurverfügungstellen von bestehenden sozialen und arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen, sondern auch auf die produktive Gestaltung der Dienstleistungen und Arbeitsplätze selbst. Die Caritas sieht sich dabei nicht mehr nur als geschlossenen Dienstleistungsverband, sondern als einen offenen Partner bei der gesellschaftlichen Entwicklung. Das Interessante daran ist allerdings, dass die Caritas sich bei der Mitwirkung an der Entwicklung gesellschaftlicher Strukturen nicht nur anwaltschaftlich für ihre Klientel einsetzen will, sondern diese als Partner an diesem Prozess mitbeteiligt sieht. Eine rein advokatorische, externe Interessenpolitik soll demnach einer aktivierenden Beteiligungspolitik weichen.

Aktivitäten

Beide Papiere benennen schließlich konkret von der Caritas zu leistende Aktivitäten, um diese Ziele zu erreichen. Die Position „Menschen ohne Arbeit“ weist auf die Beratung, auf Formen der Interessenartikulation, auf Lobbyarbeit und auf die Aktivierung der christlichen Gemeinden hin. Außerdem sieht sie Optionen für die Caritas in der Bereitstellung eigener Arbeitsplätze für Benachteiligte, z.B. in sozialen Beschäftigungsbetrieben. Die neuere Stellungnahme verweist ebenfalls auf Formen der Interessenartikulation und Lobbyarbeit gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit sowie in den Gemeinden. Neben der Darstellung von Optionen der Caritas als Träger von Beschäftigungsmaßnahmen unterstreicht das neuere Papier auch die Bedeutung der Caritas als Arbeitgeber und benennt mögliche Maßnahmen, die zu einer Erhöhung der Beschäftigung innerhalb der Caritas dienen könnten. Allerdings werden keine Maßnahmen beschrieben, wie die eigene Klientel als Partner aktivierend mit in den interessenpolitischen Prozess eingebunden werden könnte. Es fehlen außerdem Hinweise auf Formen der aktiven Beteiligung am gesellschaftlichen Gestaltungsprozess. Im neueren Papier klaffen Ziele und vorstellbare eigene Aktivitäten auseinander.

Alternative Vorschläge

Beide Papiere beschränken sich auf die Kritik aktueller Politik und auf alternative Vorschläge gegenüber staatlichen und tarifvertraglichen Akteuren. Das Positionspapier umfasst Forderungen nach einer armutsfesten Arbeitsmarktpolitik, einer stärkeren staatlichen Steuerung sowie der Ausweitung und Stärkung des Hoheitsanspruches der Bundesanstalt für Arbeit. Die Stellungnahme verweist auf die Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungspolitik, fordert eine aktivierende, reorganisierte Arbeitsmarktpolitik und eine stärkere Ausrichtung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, insbesondere auf am Arbeitsmarkt benachteiligte Personengruppen. Das Positionspapier bewertet zwar die Reformen auf dem Arbeitsmarkt kritisch, doch tut sie das nicht in dieser differenzierten und präzisen Art der neueren Stellungnahme. Die Stellungnahme ist durch eine eigentümliche Ambivalenz von Unterstützung und Opposition gegenüber der öffentlichen Politik gekennzeichnet. Einerseits folgt sie dem aktuellen Diskurs zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, Fördern und Fordern, sowie der Schaffung eines Niedriglohnssektors. Andererseits wird in dem Papier für eine stärkere Betonung der Anliegen besonders Benachteiligter am Arbeitsmarkt geworben, ohne sich darüber bewusst zu werden, dass Elemente der von der Caritas unterstützten öffentlichen Arbeitsmarktpolitik diesem Vorhaben widersprechen. Die Stellungnahme schlug vor allem relativ tagespolitische Maßnahmen vor (vgl. Deutscher Caritasverband 2002: 13 ff.):

- „gesamtwirtschaftliche Beschäftigungspolitik“ sowie „Verzahnung von Wirtschafts-, Finanz- und Regionalpolitik“
- „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ an Bedürfnissen benachteiligter Personengruppen ausrichten.
- Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

- „Zusammenführung sozialer und arbeitsmarktbezogener Unterstützungsangebote in einem persönlichen Hilfeplan.“
- Balance zwischen „Fördern und Fordern“
- Reorganisation der Arbeitsämter sowie Personalaufstockung
- Erhöhung der Beschäftigungspotenziale im Niedriglohnbereich
- Öffentlich geförderte Beschäftigung auch für Menschen mit begrenzter Beschäftigungs- und Leistungsfähigkeit, „die mittelfristig oder auf Dauer auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt keine Arbeitsplätze finden“
- Einführung einer steuerfinanzierten, bedarfsorientierten Grundsicherung für alle erwerbsfähigen Arbeitslosen
- Regionalisierung und Dezentralisierung der Bundesanstalt und zugleich eine Reform des Selbstverwaltungsprinzips in den Arbeitsämtern.“

Kooperation

Schließlich gehen beide Papiere auf Formen zivilgesellschaftlichen Engagements ein, wie z.B. Möglichkeiten und Bedeutung von Kooperation und Netzwerken sowie des bürgerschaftlichen Engagements. Das Positionspapier fordert ein „konstruktives Miteinander“ (Deutscher Caritasverband 2002: 43) aller Personen und Akteure und sieht die Rolle der Caritas darin, diese Kooperationen mitzutragen. Die Stellungnahme richtet sich mit ihren Forderungen stärker an die eigene Organisation, indem sie die Verzahnung der einzelnen Geschäftsfelder betont. Zudem wird stärker auf lokale Kooperationen, wie z.B. die „Verflochtenheit im Sozialraum“ und die „Herstellung von sozialen Netzwerken“ verwiesen. Auch in arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten soll die Unterstützung durch Formen bürgerschaftlichen Engagements genutzt werden. Während die Position also eher nach außen gerichtet ist, d.h. die Unterstützung vorhandener, externer Kooperationen fordert, richtet sich die Stellungnahme auch an die eigene Organisation, indem eigene aktive Leistungen eingefordert werden.

Aus dem Vergleich beider Papiere lassen sich insgesamt die folgenden Schlussfolgerungen und Thesen für die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Caritas auf den Gebieten der Interessenpolitik und des zivilgesellschaftlichen Engagements ableiten:

- Die advokatorische Interessenvertretung Arbeitsloser gegenüber Dritten hat für die Caritas eine hohe Bedeutung;
- Diese Aufgabe leitet sie aus katholisch-ethischen sowie gesellschaftlichen Grundüberzeugungen ab;
- Die Caritas sieht sich dabei nicht nur in der Rolle eines Interessenverbandes, sondern will durch eigene Aktivitäten einen Beitrag zur Integration von am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen leisten. Die Organisation will Vorreiter und Vorbild sein;
- Die Caritas beteiligt sich aktiv am arbeitsmarktpolitischen Diskurs in der Gesellschaft, trägt allerdings auch bestimmte Entwicklungstendenzen mit;
- Zivilgesellschaftliches Engagement umfasst vor allem die Unterstützung von Netzwerken Dritter, eine starke interne Kooperation, das aktive Engagement für lokale Netzwerke, sowie die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements;
- Spezifikation der Stellungnahme auf das Gebiet der Erwerbsarbeit;
- Konzentration der Aktivitäten auf schon vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen;
- Keine Überlegungen für Formen interner Interessenvertretung;
- Keine Vorstellungen über Formen der Beteiligung der KlientInnen an der Gestaltung gesellschaftlicher Institutionen für deren Integration.

7.2 Die Erstellung einer arbeitsmarktpolitischen Stellungnahme - Prozess und Beteiligungsgrad

Bislang bezog sich die vorliegende Untersuchung schon an mehreren Stellen auf die Stellungnahme der Caritas zur Integration am Arbeitsmarkt benachteiligter Personengruppen. Dieses Papier wurde im Anschluss an ein Praxisforschungsprojekt im Auftrag des DCV, das an der Universität Frankfurt am Main durchgeführt wurde, erstellt (vgl. Schmid/Schulz 2000). Die beiden beauftragten Wissenschaftler wurden an der Erarbeitung der Stellungnahme beteiligt. Ihr Auftrag war a) die Erstellung einer Expertise zur Entwicklung des Arbeitsmarktes, b) die Erstellung einer Expertise zur gegenwärtigen öffentlichen Arbeitsmarktpolitik sowie c) die wissenschaftliche Begleitung des Diskussionsprozesses. Im Rahmen dieses Auftrages konnte daher auch der Argumentations- und Erstellungsprozess einer vom DCV und seinen Mitgliedsorganisationen getragenen Stellungnahme beobachtet werden.

Im folgenden Teil soll es darum gehen, den Erstellungsprozess dieser Stellungnahme aus der Sicht eines an den Diskussionen beteiligten Wissenschaftlers darzustellen. Es interessiert vor allem, wie die Mitgliedsorganisationen und ihre Beschäftigten bei der Erstellung der Stellungnahme mitwirken konnten. Außerdem interessierte, wie sich die Caritas im Rahmen der Diskussion bei der Erstellung der Stellungnahme gegenüber dem Staat positioniert bzw. in welchem Maß Raum dafür war, dass sich die Caritas als zivilgesellschaftliche Organisation diskutiert.

Derartige Fragestellungen tangieren somit weniger das Problem, dass der teilnehmende Beobachter das Papier auch inhaltlich bewertet. An dieser Stelle sei allerdings darauf hingewiesen, dass an keiner Stelle der Beratung direkt auf Positionen der Caritas eingewirkt wurde. Die Aktivitäten beschränkten sich vorrangig auf die Erstellung und die Diskussion der Expertisen, die in der Stellungnahme einen eigenen Abschnitt darstellen. Wer schon einmal an einer praxisnahen Begleitforschung mitarbeiten konnte, weiß, wie schwierig bis unmöglich es ist, die Auftraggeber zum Überdenken eigener Positionen zu veranlassen bzw. sie von diesen abzubringen.

Die aktive, anfangs vorrangig unstrukturierte, teilnehmende Beobachtung soll Indizien zur Klärung der folgenden Thesen finden:

- Die Positionierung der Caritas im Bereich der Arbeitsmarktpolitik erfolgt vorrangig durch Experten und erfolgreiche Fach- und Führungskräfte des Verbandes und seiner Mitgliedsorganisationen. Projektmitarbeiter und Klienten sind an diesem Prozess eher nicht beteiligt.
- Einmal gefasste Positionen werden nur schwer später relativiert oder durch aktuellere Positionen ersetzt, d.h. die verbandsinterne Lobby der Arbeitsmarktpolitik hat als Themenfeld innerhalb der Caritas keinen hohen Stellenwert.
- Caritas sieht sich eher als staatlicher Dienstleister für die spezifische, arbeitsmarktpolitische Teilaufgabe - der Unterstützung von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Problemlagen. Eine eigene politische Identität als interessenpolitischer und zivilgesellschaftlicher Akteur hat sich noch nicht herausgebildet.

Die Beobachtung suchte daher nach diesen Aspekten:

- Wer war am Entstehungs-, Diskussions- und Entscheidungsprozess der Stellungnahme beteiligt? Gab es Unterschiede in der Beteiligung während dieses Prozesses?
- Welche Positionen und Abstimmungen konnten zwischen den direkt Beteiligten, anderen fachspezifischen Arbeitsgruppen und dem Generalsekretariat bzw. dem Senat der Caritas und den Verfassern der Stellungnahme identifiziert werden?
- Wie wird auf interessenpolitische und zivilgesellschaftliche Themen reagiert? An welchen politischen Diskursen war die Caritas auf Basis der Diskussion um und über die Stellungnahme im Bund und mit anderen Organisationen beteiligt?

Im Folgenden wird der Prozess der Erstellung der Stellungnahme kurz beschrieben. Im Mai 2000 beschloss der Zentralrat des Deutschen Caritasverbandes, die Position „Menschen ohne Arbeit“ aus dem Jahr 1995 aktualisieren zu lassen. Der Auftrag dafür ging an den Zentralratsausschuss „Soziale Berufe und Personalentwicklung“, der die Erstellung der Position in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss „Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege“ abstimmen sollte. Hintergrund der Aktualisierung waren neben veränderter Arbeitsmarktlage die Weiterentwicklung und neue Diskussionen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, sowie Ergebnisse eines Praxisforschungsprojektes, das an der Universität Frankfurt am Main 1998 bis 1999 durchgeführt wurde, und Handlungsvorschläge zur Schaffung von Arbeitsplätzen, sowie Maßnahmen zur Integration von arbeitsmarktbenachteiligten Personengruppen unterbreitete.

Mit der Zusammenstellung und Erarbeitung der neuen Position wurde der Geschäftsführer des Zentralratsausschusses „Soziale Berufe und Personalentwicklung“ betraut. Im Februar 2001 trafen sich die sechs Mitglieder der ad-hoc Arbeitsgruppe in Frankfurt am Main. Die Mitglieder waren alle Kenner bzw. Aktivisten der Arbeitsmarktpolitik der Caritas. Zwei Personen kamen aus Diözesan-Caritasverbänden, zwei Personen vom Caritasverband Freiburg, ein Vertreter vom SKM, und es nahmen zwei wissenschaftliche Berater der Universität Frankfurt am Main teil. Um das Gewicht der fortzuschreibenden Position und die Chancen für eine positive Beschlussfassung im Zentralrat zu erhöhen, nahm ebenfalls ein Vertreter des Zentralratsausschusses „Sozialpolitik und Wohlfahrt“ an der ad-hoc Gruppe teil. Alle Teilnehmer der ad-hoc Gruppe arbeiteten während dieser Zeit ehrenamtlich.

Die beiden wissenschaftlichen Berater erstellten bis Oktober 2001 eine Expertise zum Wandel der Erwerbsarbeit sowie zur Wirksamkeit gegenwärtiger Arbeitsmarktpolitik. Sie nahmen außerdem an den Diskussionen der Gruppe teil. Der Leiter der ad-hoc Gruppe erstellte Texte zum christlichen Verständnis von Arbeit als Leitbild der Caritas, den Zielen und dem potenziellen Beitrag der Caritas als arbeitsmarktpolitischer Akteur, war für die Endredaktion der Position verantwortlich und war geschäftsführend für die ad-hoc Gruppe tätig. Weitere Teile der Position wurden von den anderen beteiligten Personen erstellt, wie z.B. Positionen zur Geschäftspolitik, der Arbeitszeit- und Tarifpolitik sowie Positionen zum Thema Caritas als arbeitsmarktpolitischer Lobbyist und Dienstleister. Im Laufe der Beratungen rotierte die Verantwortung der zu bearbeitenden Teile zwischen den Vertretern der Caritas. Diese letzten Teile wurden im Frühjahr 2002 vom geschäftsführenden Leiter der Position überarbeitet und in das Gesamtpapier integriert. Die Bearbeitung umfasste die Teilnahme an unregelmäßigen gemeinsamen Sitzungen, die Arbeit an Textbausteinen und Einladungen zu caritasinternen Fachkonferenzen und Anhörungen. Die gemeinsamen Sitzungen beinhalteten neben organisatorischen Fragen vor allem aber die gegenseitige Kritik an den erstellten Textbausteinen. An zwei Sitzungen wurden bestimmte arbeitsmarktpolitische Entwicklungen thematisch diskutiert, wie z.B. Kombilohnmodelle. Die Sitzungen beinhalteten folgendes:

In der *ersten Sitzung* erläuterte der geschäftsführende Leiter der ad-hoc Gruppe nach der Vorstellungsrunde Erwartungen an Arbeitsformen und die zu behandelnden Themen. Außerdem legte er einen Gliederungsentwurf für ein Papier mit dem Titel „Leitlinien des Deutschen Caritasverbandes zu Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ vor. Es war zudem grundsätzlich common sense, dass die Position aus vier Teilen bestehen sollte: a) einer wissenschaftlichen Expertise zum Arbeitsmarkt und zur gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik, b) einer sozialetischen Begründung des Themas für die Caritas, c) arbeitsmarktpolitischen Positionen und d) Positionen zur Caritas als Arbeitgeber. Anfangs sollte sich die Position auch an alle arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen richten. Für die Bearbeitung der Textbausteine wurde ein Arbeitsplan erstellt. Ziel war es zunächst, das Papier dem Zentralrat zu seiner zweiten Sitzung 2001 vorzulegen.

Die *zweite und dritte Sitzung* bestand vorrangig aus der Auseinandersetzung mit den Entwürfen der beteiligten Experten und verbandlichen Fachreferenten. Die Arbeit war geprägt durch die Diskussion der erarbeiteten Papiere. Dabei überwogen die Übereinstimmungen in der

Einschätzung der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage, deren Entwicklung und in der Bewertung der aktuellen öffentlichen Arbeitsmarktpolitik. In dieser Zeit lag die Diskussion und Verabschiedung des Job-AQTIV-Gesetzes. Positionen des Caritasverbandes wurden in diesen Sitzungen aber kaum thematisiert, da die entsprechenden Entwürfe noch nicht bzw. nur in Stichworten vorlagen. Allerdings zeichnete sich eine inhaltliche Richtung der Position ab, die die Caritas als arbeitsmarktpolitischen Akteur wie auch als Arbeitgeber in den von ihr bereitgestellten sozialen Dienstleistungen sieht. Interessenpolitische Positionen wurden ebenfalls erst relativ spät entwickelt und bezogen sich auf die neuen arbeitsmarktpolitischen Regelungen und Diskussionen (z.B. des Niedriglohnssektors). Zivilgesellschaftliche Aktivitäten, wie z.B. Förderung des ehrenamtlichen Engagements, networking, Einwerben von Spenden u.ä. kamen kurz zur Sprache, wurden aber nicht näher verfolgt.

Während der *vierten Sitzung* wurden im ersten Teil die bislang vorliegenden Entwürfe diskutiert, sowie die weitere Bearbeitung der Textbausteine organisiert. Im zweiten Teil standen inhaltliche Fragestellungen im Mittelpunkt. Dazu wurde ein Gast aus einem großen Diözesan-Caritasverband eingeladen, der über verschiedene „Kombilohnmodelle“ und die bisherigen Stellungnahmen und Meinungen der Caritas zu diesem arbeitsmarktpolitischen Instrument berichtete. Insgesamt neigte die Diskussion zu einer relativ kritischen Betrachtung des Instruments und sah kaum Vorteile bei der Anwendung für das Ziel arbeitsmarktpolitischer und sozialer Integration Langzeitarbeitsloser.

Während dieser Zeit wurden weitere Expertengespräche und Fachtagungen zu dem Thema durchgeführt. Außerdem bemühte sich der geschäftsführende Leiter der ad-hoc Gruppe um einen regen Austausch mit verbandsinternen und -externen arbeitsmarktpolitischen Fachkräften.

Die Arbeit an den Textbausteinen verzögerte sich dermaßen drastisch, dass im Mai 2002 dem Zentralrat die neue Position zur Beschlussfassung vorgelegt werden sollte. Dazu war es aber notwendig, die Position beiden Zentralrats-Ausschüssen vorab vorzulegen, da beide für die Erstellung verantwortlich waren. Allerdings blieben Verzögerungen auch am Ende der ad-hoc Gruppe nicht aus, so dass der Termin Anfang 2002 nicht eingehalten werden konnte. Damit war es ebenfalls unmöglich, dem Zentralrat den Entwurf im Mai 2002 vorzulegen. Eine weitere Verzögerung der Verabschiedung des Papiers war angesichts weiterer Arbeitsverpflichtungen der Mitglieder der ad-hoc Gruppe und der Aktualität des Themas nicht möglich. Deshalb empfahl der Vorsitzende des Zentralrats-Ausschusses „Soziale Berufe und Personalentwicklung“ im April 2002 die direkte Delegation des Papiers an den Zentralvorstand der Caritas. Die arbeitsmarktpolitischen Experten der Caritas konnten sich allerdings im Zentralvorstand mit dem Papier nicht durchsetzen. Angesichts der Aktualität des Themas in der Öffentlichkeit wurde das Papier aber als Stellungnahme akzeptiert. Das eigentliche Ziel der Fortschreibung der Position „Menschen ohne Arbeit“ wurde damit verfehlt. Eine Aktualisierung steht noch aus. Auf das Papier gab es seitens der anderen Wohlfahrtsverbände nach Aussage des geschäftsführenden Leiters der ad-hoc Gruppe überwiegend positives Feedback.

Abbildung 52: Phasen bei der Entwicklung der Stellungnahme

Datum	Etappe
05.2000	Beschluss des Zentralrats des DCV zur Fortschreibung der Position
24.11.2000	Einladung als Verfasser für eine Fortschreibung der Zentralratsposition durch den Vorsitzenden des ZR-Ausschusses Soziale Berufe und Personalentwicklung
01.2001	Gründung der katholischen Bundesarbeitsgemeinschaft Integration durch Arbeit (IDA) im Deutschen Caritasverband
21.02.2001	1. Sitzung der ad-hoc AG „Menschen ohne Arbeit“
21.05.2001	Arbeitsplan zur Fortschreibung der Position
22.05.2001	2. Sitzung der ad-hoc AG „Menschen ohne Arbeit“
15.10.2001	Expertengespräch im Hessischen Sozialministerium zur Reform der Sozial- und Arbeitslosenhilfe
29.10.2001	3. Sitzung der ad-hoc AG „Menschen ohne Arbeit“
13.11.2001	Stellungnahme der Caritas zum Job-AQTIV-Gesetz
30.11.2001	Expertengespräch zum Thema Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe
01.2002	Termin zur gemeinsamen Beschlussfassung beider Zentralratsausschüsse „Soziale Berufe und Personalentwicklung“ sowie „Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege“ scheitert
14.01.2002	Pressemitteilung zum Mainzer Modell
28.01.2002	Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung für einen Gesetzesentwurf „Fördern und Fordern“ sowie „Arbeit statt Sozialhilfe“
13.02.2002	4. Sitzung der ad-hoc AG „Menschen ohne Arbeit“
01.04.2002	Empfehlung zur Delegation der Stellungnahme an den Zentralvorstand durch den ZR-Ausschuss „Soziale Berufe und Personalentwicklung“
08.05.2002	Fachgespräch „Arbeitsmarktpolitische Position des DCV“
12.07.2002	Dank des Vorsitzenden des ZR-Ausschusses „Soziale Berufe und Personalentwicklung“ an die Verfasser der Stellungnahme
05.08.2002	Pressemitteilung zur Bewertung der Vorschläge der Hartz-Kommission

Quelle: eigene Darstellung

Die Beobachtungen ergaben einige Indizien für ein relativ schwaches Gewicht arbeitsmarktpolitischer Protagonisten innerhalb der Caritas, eine geringe Einbindung von Mitarbeitern und der Klientel (z.B. Arbeitsloser) bei der Formulierung von inhaltlichen Positionen, sowie eine Unterschätzung zivilgesellschaftlicher Themen für die gesellschaftliche Ausrichtung und Positionierung der Caritas. Zusammenfassend lassen sich drei Ergebnisse aus der Beobachtung als Zwischenfazit festhalten:

- Positionierung der Caritas im Bereich der Arbeitsmarktpolitik vorrangig durch Experten und erfolgreiche Führungskräfte des Verbandes: Die Beobachtung zeigte, dass MitarbeiterInnen der Verbände und Einrichtungen aber auch die Klientel der Caritas fast nicht in den Prozess der Erarbeitung und Diskussion der Stellungnahme einbezogen wurden. Experten und Führungskräfte des Verbandes behandelten die Aktivität als ihre persönliche Aufgabe, die ihr Fachwissen und ihr individuelles Engagement erfordert. Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass die geschilderten Aktivitäten eher fakultativ und nicht obligatorisch im Rahmen der beruflichen Tätigkeit der beteiligten Experten und Führungskräfte angesiedelt waren. Die Beteiligung war freiwillig und zusätzlich und wurde nicht entlohnt. Die Personen verstanden sich deshalb nicht als Delegierte oder Repräsentanten ihrer Ortsverbände, Fachreferate oder Einrichtungen, sondern als individuelle Experten. Daher kam es zu keiner Verknüpfung der Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppe mit anderen Mitarbeitern oder sogar Arbeitslosen, für die diese Stellungnahme erarbeitet wurde, und die diese zukünftig umzusetzen hätten. Die nachfolgenden Tagungen und informellen Diskussionen konnten diese Schwäche kaum ausgleichen, da die zentralen Positionen erarbeitet waren. Zwar wurden einzelne Positionen auch kritisch von dem einen oder anderen Teilnehmer angesprochen, doch

lagen die Grundlinien fest. Die Erarbeitung der Stellungnahme wie auch deren Diskussion war daher geprägt von den Ideen und dem individuellen Engagement der Experten und Führungskräfte der Caritas. MitarbeiterInnen oder Arbeitslose wurden eher nicht beteiligt; und wenn, dann nur auf informeller Ebene ohne spezifisches Mitbestimmungsrecht. Politische und andere Stellungnahmen der Caritas zu arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen und Gesetzen spiegeln damit vor allem die Meinung von Experten innerhalb des Verbandes und kaum die der MitarbeiterInnen oder gar ihrer Klientel wider.

- Schwache Position der internen Lobby der Arbeitsmarktpolitik innerhalb des Verbandes: Hinzu kommt eine relativ geringe Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Themen innerhalb der Caritas. Bekämpfung von Arbeitslosigkeit wird in den Diskussionen immer noch nachrangig hinter der Verringerung von Armut und sozialen Risiken behandelt. Nur aus einigen, vor allem den größeren Verbänden, kommen die push-Kräfte, die innerhalb ihres Orts-Verbandes oder ihrer Einrichtung eine relativ große Bedeutung erlangt haben, und sich durch erfolgreiche Maßnahmen auch überregional einen Namen machten. Mit der Gründung einer bundesweiten Arbeitsgemeinschaft, die sich schwerpunktmäßig mit arbeitsmarktpolitischen Fragen beschäftigt, erzielten diese Akteure einen ersten Erfolg. Auch ist das Thema in den Zentralratsausschüssen und im Zentralrat immer wieder präsent. Außerdem hat der Generalsekretär der Caritas im Herbst 2004 mit seinem Vorstoß, dass die Caritas 40.000 Plätze für 1-Euro-Jobs schaffen wird, für Furore gesorgt. Dies reflektiert auch, dass das Thema bis in die Spitze der Caritas einen gewissen Stellenwert hat. Dennoch: Arbeitsmarktpolitik hat im DCV keine organisatorische Bedeutung wie etwa die Hilfen für Jugendliche u.a. Es wird als Querschnittsthema behandelt, das je nach Schwerpunkt und politischem Anlass in inhaltlich nahen Referaten oder in verschiedenen ZR-Ausschüssen diskutiert und bearbeitet wird. Die Protagonisten arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten der Caritas haben es daher schwer, einen spezifischen Ansprechpartner auch innerhalb der Entscheidungsstrukturen der Caritas wie z.B. im Zentralrat zu finden.
- Die Caritas als staatlicher Dienstleister für arbeitsmarktpolitische Teilaufgaben - schwache politische Identität als zivilgesellschaftlicher Akteur in der Arbeitsmarktpolitik: Die Positionen waren konzentriert auf eine stärkere Ausrichtung des Verbandes als Arbeitgeber, der stärker flexible Beschäftigungsinstrumente als bislang nutzt, und als arbeitsmarktpolitischer Akteur. Themen, den Verband als zivilgesellschaftlichen Akteur zu stärken, kamen nicht zur Sprache. In den Diskussionen kamen kaum Positionen zur Sprache, die die Caritas als lokalen Akteur, zur Aktivierung ehrenamtlichen Engagements, der Förderung von Netzwerken, Förderer gesellschaftlicher Diskussion zur Zukunft der Arbeit oder ähnlichen Aktivitäten im Rahmen ihrer arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Aktivitäten fördern könnte. Priorität lag bei der Erarbeitung von Hilfen darin, wie die Orts-Caritasverbände und Einrichtungen durch entsprechende Maßnahmen auf die finanziellen Schwierigkeiten durch flexible Maßnahmen reagieren könnten. Mit den arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten und Positionen lehnte man sich daher schon relativ weit aus dem Fenster, da sie von vielen der Mitgliedsverbände nicht als Aktivitätsfeld angesehen werden, derer sich die Caritas annehmen müsste.

7.3 Bedeutung und Gestaltung der Interessenpolitik im Deutschen Caritasverband

Im obigen Teil wurden schon einige Indizien dafür herausgearbeitet, dass die Mitgliedsverbände der Caritas - die Diözesen, Ortsverbände, MitarbeiterInnen und Klienten - kaum in den Prozess der Entscheidungsfindung mit einbezogen werden. Außerdem konnte gezeigt werden, dass zivilgesellschaftliche Aktivitäten, insbesondere im Bereich der Arbeitsmarktförderung, kaum entwickelt sind. Im folgenden Teil soll deshalb diskutiert werden, a) wie die MitarbeiterInnen in den Diözesan-Caritasverbänden interessenpolitische und zivilgesellschaftliche Aktivitäten

verfolgen. Außerdem soll b) die Bedeutung der Caritas-Positionen in der praktischen Realität erhoben werden, und zwar auf einer noch relativ strategischen Ebene der Caritas.

Die Diözesan-Caritasverbände (DiCV) eignen sich daher für diese beiden Untersuchungsfragen, da Vernetzung und Interessenpolitik mit zu ihren zentralen Aufgabenfeldern gehören. Hierzu wurde eine verbandsinterne, schriftliche Befragung des Referats „Berufliche Bildung und Rehabilitation“ des Deutschen Caritasverbandes genutzt, die an die DiCVs 1998 ging. Das Referat war in dieser Zeit maßgeblich für die Entwicklung und Begleitung arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Ansätze in der Caritas verantwortlich. Es wurden die folgenden Aspekte erfragt, die für die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten relevant sind:

- Welche Möglichkeiten für die Aktivierung von und Kooperation mit Kirchengemeinden werden genutzt?
- Welchen Stellenwert hat die Position 2/95 des Zentralrates?
- Wie wurde bislang die Position 1/96 im Verbandsbereich umgesetzt?
- Welche Anforderungen werden an den DCV und an den eigenen DiCV gerichtet?
- Gibt es Vorschläge zur Verbesserung der außer- und innerverbandlichen Aufgabenwahrnehmung durch den DCV?
- Gibt es weitere Aktivitäten oder Anmerkungen?

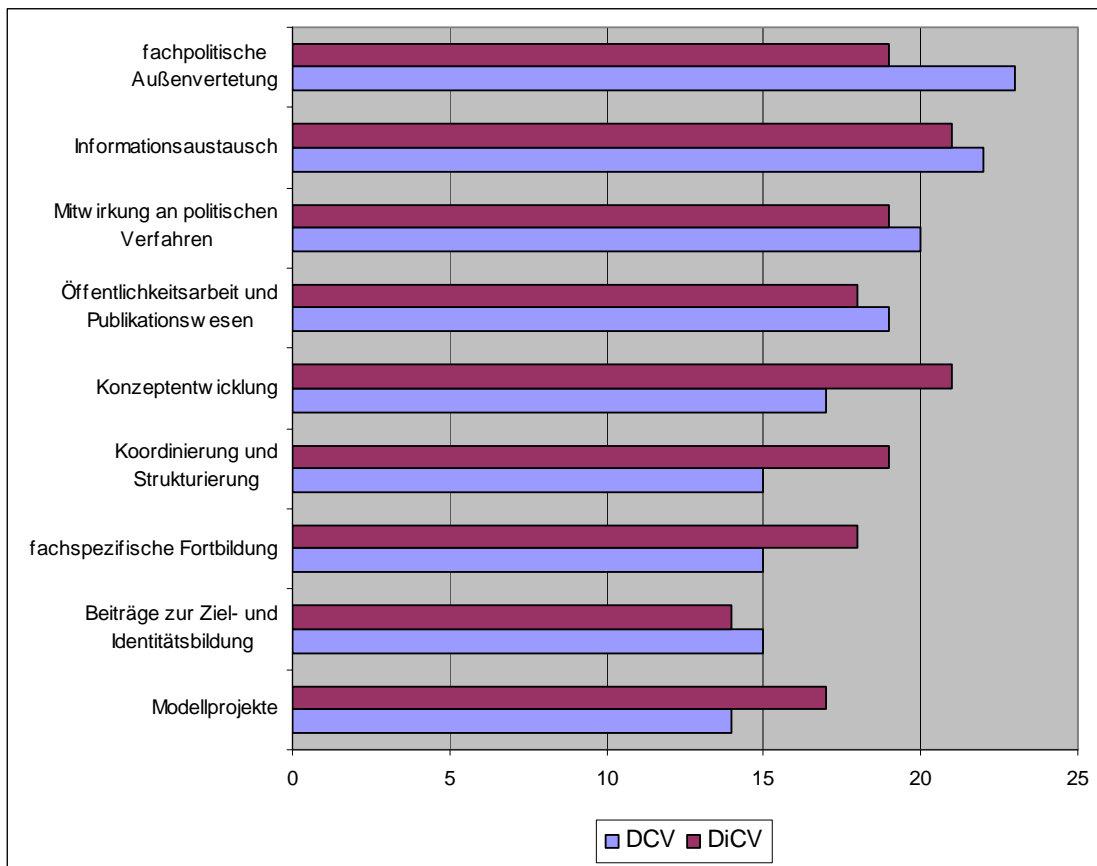
Aus den DiCVs kamen die folgenden Antworten:

- *Kooperation mit Kirchengemeinden:* Fünf der befragten DiCVs sahen die Kooperation mit den Kirchengemeinden und den Aufbau von „Runden Tischen“ als wichtig an. Zwei der DiCVs meinten, dass durch diese Kooperation das Potenzial ehrenamtlichen Engagements vergrößert werden könnte; ein DiCV sah in der Kooperation eine Gefahr bzw. eine Schwächung für die Nutzung ehrenamtlichen Engagements. So wurde in einem DiCV ein Runder Tisch mit Vertretern aus Wirtschaft, Politik, den beiden Kirchen und den Kammern organisiert. In einem anderen DiCV entwickelten sich durch den Runden Tisch Foren der Arbeit, die Arbeitslose durch Hilfsangebote und durch eine breite Öffentlichkeitsarbeit unterstützen. In zwei anderen DiCVs wurden die Kooperationen soweit formalisiert, dass die beteiligten Pfarrgemeinden monatlich 50 Euro spendeten, um Angebote für Arbeitslose zu finanzieren. In dem anderen DiCV wurden ein Ausbildungsverein und ein Beschäftigungsbetrieb in Kooperation mit der Gemeinde gegründet.
- *Stellenwert der Position 2/95 des Zentralrates:* Die meisten der befragten DiCVs antworteten auf diese Frage nicht. Es stellte sich allerdings heraus, dass die Position keine bis kaum eine Auswirkung auf das Handeln des DiCV und nur einen geringen Stellenwert hat. Jeweils ein bis zwei der DiCVs gaben an, dass die Position nur appellativen Charakter hat, ermutigt, sich mit dem Thema auseinander zusetzen, einen hohen Stellenwert hat und zu Konsequenzen geführt hat. Die negativen Antworten wurden mit fehlenden finanziellen und personellen Ressourcen begründet, aber auch mit sich rasch ändernden Rahmenbedingungen, auf die die Position des ZR keine adäquate Antwort gibt. Außerdem sei sie relativ praxisfern. Veränderungen und Handlungen, die von der Position des ZR ausgingen, waren vor allem Aktivitäten wie die Einrichtung von speziellen Arbeitsgruppen, die verbandliche Leitlinien zu Aktivitäten für die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit in der Region erarbeiten sollte, oder eine Tagung mit den Geschäftsführern der OCVs, um mögliche Aktivitäten auszuloten.
- *Stellenwert der Position 1/96 des Zentralrates:* Die aktuellere Position des Zentralrates der Caritas „Menschen ohne Arbeit“ wurde in den Diözesan-Caritasverbänden relativ gut aufgegriffen. Aufgrund dieser Position des ZR leiteten 11 DiCVs Appelle an politisch Verantwortliche der Region weiter, sich verstärkt für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einzusetzen, und die öffentlich geförderte Beschäftigung für diese Personengruppe

verlässlicher zu gestalten. In 9 DiCVs entstanden Initiativen zur Entwicklung geeigneter regionaler Kooperationsformen zwischen Trägern, Verbänden und Initiativen, oder es wurden Arbeitsgemeinschaften gebildet, die sich dem Thema Integration Arbeitsloser annahmen. 4 der DiCVs richteten Appelle an die Tarifpartner, die Lage Arbeitsloser stärker in ihren Verhandlungen und Tarifvereinbarungen zu berücksichtigen.

- *Anforderungen an den DCV und DiCV:* Zwei weitere Fragen beschäftigten sich mit den Anforderungen der Fachverbände und Ortsverbände an die Diözesan- und an den Deutschen Caritasdachverband. Die Anforderungen an beide Dachverbände ähneln einander seitens der Mitgliedsverbände, deshalb werden beide Fragen hier zusammengefasst dargestellt. Eine relativ hohe Bedeutung haben die fachpolitische Außenvertretung, die Organisation des Informationsaustausches, die Mitwirkung an politischen Verfahren sowie die Öffentlichkeitsarbeit, die die Mitgliedsverbände von den Dachverbänden einfordern. An den DCV wird zudem von vielen ein hoher Anspruch gestellt, für die Mitglieder geeignete Konzepte für deren Arbeit zu entwickeln. Von geringerer Bedeutung für die Mitgliedsverbände sind Koordinations- und Strukturierungsaufgaben, die fachpolitische Fortbildung, Beiträge zur Ziel- und Identitätsfindung sowie die Entwicklung von Modellprojekten. Die fachpolitischen und lokalen Mitgliedsverbände schätzen für die letztgenannten Tätigkeiten ihre eigene Kompetenz als groß genug ein.
- *Vorschläge zur Verbesserung der außen- und innerverbandlichen Aufgabenwahrnehmung durch den DCV:* Verbesserungsbedarf sehen die Mitgliedsverbände vor allem in den gesamtverbandlichen Strukturen, der bundespolitischen Interessenarbeit und dem Informationsaustausch. Es werden die Gründung von Bundesarbeitsgemeinschaften, Beiräten, thematischen Arbeitsgruppen und deren Koordination durch die Referate des DCV vorgeschlagen. Eine stärkere Unterstützung der lokalen Verbände bei der Konzeption, Organisation und Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen schlagen nur wenige Verbände vor.
- *Vorschläge für weitere Aktivitäten:* Als stärker nachzugehenden Aufgabenbereiche werden drei Tätigkeitsfelder genannt: eine stärkere Orientierung auf arbeitsmarktpolitische Themen, eine stärkere Vernetzung der Aktivitäten und eine intensivere Lobbyarbeit auch für Arbeitslose. So soll Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik als Themenfeld aufgewertet werden, indem es z.B. als Querschnittsaufgabe in allen Bereichen der Caritas etabliert und mit den bisherigen Aktivitäten zur Armutsbekämpfung verknüpft wird. Verbandsinterne Projektgruppen, aber auch Runde Tische oder Bündnisse mit lokalen und regionalen Akteuren, sollen die eigenen Aktivitäten unterstützen. Sie sollen aber auch so gestaltet werden, dass sie zur Interessenvertretung und Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden können, um die Ziele, aber auch den Protest gegen die zunehmende gesellschaftliche Ausgrenzung von Arbeitslosen, in den politischen und öffentlichen Raum zu tragen. Nur ein Verband gab an, dass auch Formen des Ehrenamtes in diesem Tätigkeitsbereich genutzt werden könnten.

Abbildung 53: Anforderungen an den DiCV und DCV seitens der fachpolitischen und lokalen Caritasverbände



Quelle: Caritas 1997 und eigene Berechnungen (jeweils Summe der Antworten wichtig und sehr wichtig); Mehrfachantworten

Die Befragung durch den DCV zeigte, dass interessenpolitische und insbesondere zivilgesellschaftliche Aktivitäten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik in den Mitgliedsverbänden der Caritas nur einen geringen Stellenwert haben. Positionen und Konzepte, die der DCV entwickelte, werden kaum genutzt oder gar umgesetzt, Kooperationen zwischen den Verbänden und einzelnen Einrichtungen und die Beteiligung an Netzwerken sind nur spärlich ausgeprägt. Formen bürgerschaftlichen Engagements werden außerdem nur von sehr wenigen Verbänden der Caritas zur Unterstützung der arbeitsmarktpolitischen Tätigkeiten genutzt. Demgegenüber formulieren die Mitgliedsverbände relativ weitgehende Anforderungen an den DCV, in diesem Politikfeld interessenpolitisch und zivilgesellschaftlich unterstützend aktiv zu werden, wie es die Forderungen nach Vernetzungen, Strategieformulierungen und nachfachpolitischem Austausch zeigen. Die fachpolitischen und lokalen Verbände scheinen nur in bestimmten Feldern eigene Aktivitäten zu entwickeln bzw. sehen nur in bestimmten Bereichen eigene Kompetenzen, die sie auch gegenüber dem Einfluss der Dachverbände schützen. Viele der befragten Verbände kooperieren relativ eng mit den örtlichen Gemeinden und bauen mit ihnen Netzwerke und Projekte zur Verringerung von Arbeitslosigkeit und Armut auf. Es ist sehr wahrscheinlich, dass auf diesem Wege auch unterstützende Ressourcen für die Projekte von den Gemeindemitgliedern akquiriert werden, die aber nur selten direkt als solche ausgewiesen werden. Ein Beispiel für eine solche Zusammenarbeit wird in einem der Fallbeispiele beschrieben (siehe Anlage). Die hohe Bedeutung der Bereiche innerverbandliche Koordinierung, fachspezifische Fortbildung und Ziel- bzw. Identitätsbildung für die lokalen Vereine zeigt, wie ausdifferenziert die Caritas intern arbeitet. Interessenpolitische und zivilgesellschaftliche Aktivitäten haben entweder nur in bestimmten, traditionellen Bereichen der OCVs ihre Bedeutung, wie z.B. im Bereich der Pflege und der sog. „Freiwilligen Leistungen“ (z.B. Bahnstiftungen), oder werden auf die

Dachverbände übertragen. Auf kommunaler und lokaler Ebene scheint die Caritas für ihre arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten noch keine ausreichenden zivilgesellschaftlichen Kompetenzen aufgebaut zu haben, so dass dies für ein selbstbewusstes Auftreten gegenüber der kommunalen Politik und anderen lokalen Akteuren ausreichen würde.

7.4 Fallstudien zu interessenpolitischen und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten

7.4.1 Überblick über die Fallstudien

Im Sommer 2001 wurden vier Fallstudien durchgeführt, die sich näher damit beschäftigten, welche Formen zivilen und interessenpolitischen Engagements es in bzw. durch lokale Caritasverbände und deren arbeitsmarktpolitische Einrichtungen gibt. Die Fallbeispiele beziehen sich auf die im vorigen Kapitel „Caritas als Träger arbeitsmarktpolitische Maßnahmen“ beschriebenen Orts-Caritasverbände. Das vorliegende Sample umfasst je zwei Verbände aus West- und zwei aus Ostdeutschland:⁶⁵

- Einen diversifizierten Träger in einer westdeutschen Großstadt;
- Einen eher marktorientierten Träger in einer westdeutschen Großstadt;
- Einen landwirtschaftlichen Produktionsbetrieb angesiedelt im Verband einer ostdeutschen, mittelgroßen Stadt sowie
- Eine Sozialwerkstatt für Obdachlose in einer ostdeutschen Kreisstadt.

Fallstudie 5: Diversifizierten Träger in einer westdeutschen Großstadt

Mitbestimmung

Im besuchten Orts-Caritasverband sind die Möglichkeiten der Mitwirkung der MaßnahmeteilnehmerInnen an der Art und Ausgestaltung der Maßnahmen äußerst begrenzt. Sie nehmen an Projekten mit vordefinierten Curricula teil. Bei Eignung von TeilnehmerInnen wird versucht, sie öfters mit zu den Kunden zu nehmen, bei denen die in der Werkstatt vorbereiteten Produkte montiert werden. So können die TeilnehmerInnen einen intensiveren Einblick in die Praxis erhalten und es können direkte Betriebskontakte hergestellt werden. Obwohl es keine Form der direkten Beteiligung von TeilnehmerInnen in den Projekten gibt, sind die Projekte doch meist schon im Vorfeld auf die Probleme spezifischer Personengruppen ausgerichtet. Der Orts-Caritasverband plant daher nicht am Bedarf des Arbeitsmarktes, und das heißt hier, der Angebotsseite, vorbei, sondern versucht mit seinen Maßnahmen, auf besonders vermittlungshemmende Defizite von Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen einzugehen. Hierfür spricht die enge Zusammenarbeit mit dem Sozialamt. Gleichzeitig sind die Beschäftigungsbetriebe auf die Vermittlung der TeilnehmerInnen und auf die Erzielung von Erlösen ausgerichtet. So scheinen die Projekte auf zwei TeilnehmerInnenengruppen ausgerichtet zu sein: auf Leistungsschwache und Leistungsstärkere. Ein Clearing und ein Kostenplansystem bewirken eine Selektion, halten aber auch Platz für besonders schwierige Klienten bereit.

Im ersten besuchten Beschäftigungsbetrieb existiert für die MitarbeiterInnen ein Betriebsrat. TeilnehmerInnen können sich de facto nicht in den Betriebsrat wählen lassen. Dieser wird allerdings nur im Rahmen der gesetzlichen Mindestvorschriften einbezogen, d.h. vor allem bei Personalentscheidungen. Gewerkschaftliche Strukturen existieren nicht.

Intensiver sind die Mitwirkungspraktiken zwischen den einzelnen hierarchischen Verbandsebenen. Die MitarbeiterInnen der Beschäftigungsprojekte sind zwar zum einen im Rahmen ihrer fachlichen Arbeit auf sich gestellt, doch obliegt die finanzielle Aufsicht dem Referatsleiter, der die fachlichen Interessen auch im Verband vertritt. Seine Mitwirkungs- und

⁶⁵ Eine detaillierte Beschreibung der Fallstudien befindet sich im Anhang.

Einwirkungsmöglichkeiten auf die Verbandsleitung und den Diözesanvorstand sind relativ begrenzt. Dies zeigt, wie lange er um Unterstützung innerhalb seines Orts- und Diözesanverbandes ringen musste. Umwandlungen der ABM-Stellen für die Verwaltungstätigkeiten in unbefristete Stellen oder Aufstockungen für den Sozial- und Vermittlungsdienst oder auch nur die Akquise von einjährigen Beschäftigungsplätzen innerhalb des Orts-Caritasverbandes waren meist mit viel Kontakt- und Lobbyarbeit zu erzielen. Andererseits unterliegt er selbst kaum einer Kontrolle seitens der Mitglieder des Verbandes. Die Mitgliederversammlung setzt sich überwiegend aus korporativen Akteuren zusammen und arbeitet im Rahmen ihrer formalen Pflichten, wie z.B. Haushaltsbeschlüssen und Vorstandswahlen. Zwischen der Mitgliederversammlung und dem Vorstand gibt es noch einen Caritas-Rat, der sich aus MitgliedsvertreterInnen zusammensetzt. Bislang hat sich der Caritas-Rat noch nicht intensiv mit den Arbeitsprojekten auseinandergesetzt. „Der stellt gelegentlich mal eine kritische Frage zu den Arbeitsprojekten oder wirft manchmal eine Idee auf.“ Intensiver ist das gegenwärtig im Vorstand, der sich alle 2 Jahre über den Stand der Entwicklung unterrichten lässt.

Die Rolle von Netzwerken und Kooperationen

Ein zentraler Kooperationspartner des besprochenen Beschäftigungsbetriebes ist die Diakonie. Die Diakonie unterstützt den Betrieb hauptsächlich im Bereich der Wohnsitzlosenarbeit. Vorteil durch die Anbindung an einen großen Wohlfahrtsverband sind die leichten Kooperationen innerhalb des Verbandes für die Nutzung von Beratungseinrichtungen. Die Leiterin arbeitet bei Schuldner-, Ehe- und Familien-, Erziehungs- und Suchtproblemen eng mit den KollegInnen aus den jeweiligen Beratungsstellen zusammen. Dies läuft über ein coaching bei kleineren Problemen, oder es wird ein direkter Kontakt hergestellt, vorausgesetzt, die TeilnehmerInnen möchten dies. Diese Personen werden dann von der Arbeit freigestellt, um die Termine bei den Beratungsstellen wahrzunehmen. Wenn die Probleme zu groß sind, manchmal sind die Beratungen über mehrere Jahre angelegt und gehen über die Beschäftigungszeit hinaus, wird die Beschäftigung ausgesetzt, da diese Personen ein zu großes Vermittlungshemmnis haben.

Bei den Betrieben ist die Caritas ein mittlerweile gern gesehener Arbeitsvermittler, da die Personen, die sie sich in den Praktika anschauen können, durchaus leistungsfähig und -willig sind. Über den Aufbau und die Pflege persönlicher Kontakte kann die Leiterin immer wieder TeilnehmerInnen für ein Praktikum in kleinere Schreinereien vermitteln. Meist bringen diese Betriebe eine soziale oder auch christliche Einstellung mit. Dann kommen die Auftraggeber meist aus katholischen und evangelischen Kreisen (z.B. Kindergärten, Kinderhorte, Gemeinden). Manchmal ist die Kooperation auch durch eine hohe Auftragslage motiviert. Bei der telefonischen Stellenakquise wirkt die Zugehörigkeit zur Caritas immer mal als ein „ganz gutes Aushängeschild“. Erste Kontakte führen oft auch zur Entwicklung weiterer Kontakte, wenn angesprochene Betriebe sich in ihrem Umkreis nach Arbeitsplatzmöglichkeiten für den Caritas-Betrieb umschaun.

Der Beschäftigungsbetrieb steht dabei z.T. in Konkurrenz mit anderen Beschäftigungsträgern in der Kommune. Dies zeigt sich in der Zuweisungspraxis der Sozialrathäuser, die zunächst der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft TeilnehmerInnen zuweisen. Die Leiterin vermutet, dass Sachbearbeiter Vorbehalte gegenüber der Caritas als Träger haben, aber auch dass das „anspruchsvolle“ Bewerbungsverfahren über das sog. Clearing eher abschreckt.

Die wichtigste Kooperation im zweiten Projektbeispiel liegt im Hilfenetz selbst, das ein Kooperationsprojekt zwischen der Gemeinde und der Caritas ist. Das Projekt hat damit einen direkten kirchlichen und gemeinwesenorientierten Bezug. Die Kooperation betrifft auf die inhaltliche und personelle sowie finanzielle Ausgestaltung des Projektes.

Ein weiterer Kooperationsbezug besteht zur Lebensberatung des Vereins. Hilfsbedürftige Ältere können dort Beratung zu allgemeinen Lebens- und Sozialfragen erhalten.

Der zweite Kooperationsbezug besteht zur Caritas. Hier bestehen Kontakte zur zentralen Pflegestation, falls Hilfsbedürftige entsprechende Leistungen benötigen. Kontakte bestehen aber auch zum örtlichen Beschäftigungsträger der Caritas. Angedacht ist hier für die Zukunft eine enge Zusammenarbeit in der Form eines Ausbaus des Projektes, z.B. Nutzung der Räume, Einbindung der beschäftigten Arbeitslosen des nahen Beschäftigungsprojektes „Werkhof“ in das Hilfenetz bzw. umgekehrt die Vermittlung interessierter SozialhilfeempfängerInnen in das Beschäftigungsprojekt. Zur Abteilung Alten- und Behindertenhilfe bestehen caritasintern weitere Kontakte für Beratungsbedarfe. Beim Projekt wurde vom eigenen Caritasverband angefragt, ob Beschäftigungskapazitäten frei wären zur Aufnahme von durch Arbeitslosigkeit Bedrohte eines caritaseigenen Altenheimes. Angesichts der „kleinräumigen“, wohnortnahen Ausgestaltung des Projektes musste aber dieses Ersuchen abgelehnt werden. Inhaltliche Impulse bei der Konzeptentwicklung kamen von einem anderen Caritasverband. Dieser Kontakt wurde aber durch die LAG Soziale Brennpunkte, nicht aber vom eigenen Caritasverband, hergestellt. Die eigene Abteilung „Arbeitshilfen“ im örtlichen Caritasverband fördert das Projekt „argumentativ“. Leitbild des Caritasverbandes ist es, „Jobs zu verschaffen“. Daher wird das Hilfenetz prinzipiell unterstützt. Ressourcen für konkrete Unterstützungen fehlen allerdings.

Darüber hinaus bestehen eher informelle, persönliche Kontakte über die Pfarrgemeindevorsitzende, die sich bei der Vermittlung von SozialhilfeempfängerInnen in Arbeit oder Ausbildung engagieren. In den anderen Projekten, wie z.B. im Bereich Hauswirtschaft wird auch zu privaten Dienstleistern vermittelt. So gibt es vielfältige Kontakte zu gastronomischen Einrichtungen. Außerdem bestehen Kontakte zu Heimen, in die hauswirtschaftliche Kräfte vermittelt werden.

Mit anderen Beschäftigungsträgern in der Kommune wurde zum Untersuchungszeitpunkt ein Controlling-System erarbeitet. Dabei geht es um die Suche nach Möglichkeiten, vor, zwischen und am Ende von Maßnahmen die TeilnehmerInnen hinsichtlich ihrer Beschäftigungsfähigkeit zu beurteilen. Alle Träger beteiligen sich gemeinsam an den finanziellen und personellen Kosten dieses Projektes. Über Projekte und Projektinhalte wird aber nur gelegentlich gesprochen. Eine Aufteilung, vergleichbar einem „Frühstückskartell“, gibt es nicht. Nur in Einzelfällen werden Absprachen getroffen. So informiert man sich gegenseitig über neue Projekte. Die Konkurrenz ist zwischen den Trägern auch durch ihre Spezialisierungen abgemildert. Der Referatsleiter berichtet, „Wir sind ja fast alle per DU.“

Gesellschaftspolitische Aktivitäten

Der Orts-Caritasverband ist Mitglied in der LAG Arbeit und in der LAG Soziale Brennpunkte und wirkt in deren unterschiedlichen Themenbereichen mit. Positionen, die hier vertreten werden, sind vor allem die flexiblere Gestaltung der Arbeitsförderregelungen. Hier wird versucht, die Fördervoraussetzungen wirklichkeitsnäher zu gestalten. Außerdem wird gegen die zunehmenden Verschlechterungen der Finanzierung von Maßnahmen für am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen in und zusammen mit den LAG's geworben. Es ist das Ziel, die Bedingungen so zu verbessern, dass besser auf die individuellen Problemlagen der Klientel eingegangen werden kann. Kontakte, um auf die Landespolitik im Bereich der Beschäftigungspolitik Einfluss zu nehmen, laufen auch über die HEGISS e.V. (Verein der Hessischen Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt). Eine große Rolle spielt vor allem der eigene Dachverband, insbesondere der Deutsche Caritasverband. Über den DCV wird versucht, an Meinungsbildungen und Entwicklungen mitzuwirken, indem auf Tagungen entsprechende Positionen vertreten werden. Insgesamt wird aber eingeschätzt, dass der Orts-Caritasverband noch nicht alle Möglichkeiten ausschöpft. Der berufliche Alltag bindet meist die Ressourcen, um sich gesellschaftspolitisch mehr zu engagieren. Ihn interessiert vor allem das Thema, „was wir mit diesen 2 Mio. Menschen machen, die beim besten Willen nicht vom Arbeitsmarkt akzeptiert werden. Wir haben da eine Verpflichtung auch diesen Menschen gegenüber, einen angemessenen Arbeitsplatz im Sinne von Nichtabhängigkeit von banalen Transferzahlungen zu bieten.“ Die Folgen von Arbeitslosigkeit werden von der Politik meist unterschätzt. Die Beschäftigungsprojekte haben zunehmend mehr psychische Probleme

und sind weniger selbstbewusst, so dass sie in Vorstellungsgesprächen unsicher wirken. In dieser Situation wirkt auch kein stärkeres „Fordern“, das im Rahmen der neuen Arbeitsförderregeln eingeführt wird, weil die KlientInnen auch objektiv krank sind. Sie leiden meist unter Bluthochdruck oder Diabetes, oder sind anderweitig körperlich angeschlagen. In den ersten Monaten der Projekte sind die TeilnehmerInnen fast alle irgendwann krank, weil sie mit dem neuen Tagesrhythmus und den neuen Anforderungen nicht zu Recht kommen, nicht aber, weil sie nicht wollen.

In dem relativ kleinen gemeindeorientierten Beschäftigungsprojekt existieren kaum Aktivitäten politischer Interessenvertretung. Es sind nur zwei Aktivitäten zu erwähnen. Das Projekt wird in verschiedenen Foren vorgestellt, z.B. in anderen katholischen Gemeinden oder im Rahmen des Programms Soziale Stadt. Hierdurch wird mit dem Projekt als „good practice“-Modell geworben, u.a. auch um verschiedene Preise (Preis „Soziale Stadt“, Sozialpreis innovatio). Zum anderen wird in einem katholischen Verbund „Arbeitsplätze schaffen mit Phantasie“ im Ort mitgewirkt. Hier werden auch die Ideen des Projektes verbreitet. Beide Aktivitäten sind aber noch innerhalb der Caritas wirksam. Hier wirkt sich die Zentralisierung und Aufgabendifferenzierung zwischen Abteilungsleitung und Projektorganisation aus. Letztere hat kaum Möglichkeiten der aktiven Interessenartikulation gegenüber politischen Akteuren, wenn sie nicht durch die Abteilungsleitung anerkannt und aktiv unterstützt wird. Allerdings finden die Ideen des Projektes im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ eine gewisse Verbreitung. Durch die Unterstützung der Gemeinwesenarbeit im Fördergebiet wird ein spezifischer Fokus auf die Förderung benachteiligter Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt gelegt, die weder auf dem ersten noch auf dem zweiten Arbeitsmarkt eine Chance haben.

Fallstudie 6: Marktorientierten Träger in einer westdeutschen Großstadt

Mitbestimmung

Es existiert kein formelles oder informelles Verfahren zur Beteiligung der beschäftigten Langzeitarbeitslosen an der Planung und Organisation der einzelnen Beschäftigungsprojekte. Die SozialhilfeempfängerInnen haben im Rahmen des aktivierenden Ansatzes „Fördern und Fordern“ eine Mitsprache bei ihrem Einsatz, d.h. in welchem Projekt sie eine Beschäftigung finden können, eine Mitwirkungspflicht bei der Erarbeitung ihres Förderplanes und sie können in den regelmäßigen Gesprächen mit den ProjektleiterInnen und dem Vermittlungsdienst Anliegen äußern.

Die hauptamtlichen Beschäftigten sind über die MitarbeiterInnenvertretung formell an personal- und organisationsrelevanten Themen beteiligt. Darüber hinaus gibt es vierteljährliche Personalgespräche, in denen nicht nur die individuellen Entwicklungspotenziale der MitarbeiterInnen thematisiert werden. Aufgrund der spezifischen Aufgabenteilung zwischen Abteilungs- und Projektebene sind außerdem regelmäßige Gespräche im Rahmen der täglichen Arbeit notwendig, wenn organisatorische oder finanzielle Fragen auftreten. Personalwünsche der MitarbeiterInnen in den Projekten werden ebenfalls berücksichtigt. Eine hohe Bedeutung haben die Hinweise anderer Abteilungen und sozialpolitischer Einrichtungen des Verbandes, da sie aus ihrer fachlichen Arbeit heraus häufig weitere notwendige Hilfen im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Verbandes anregen. Dennoch werden die zentralen politischen Weichenstellungen auf der Ebene der AbteilungsleiterInnen getroffen. Die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung ist damit eine Angelegenheit der oberen Führungsschicht des Orts-Caritasverbandes. Da nur ein Bruchteil der MitarbeiterInnen auch individuelle Mitglieder des Orts-Caritasverbandes sind, sind auch über die Mitgliederversammlung die Mitwirkungsmöglichkeiten vernachlässigbar gering. Es gibt nur etwa 100 Einzelmitglieder, die aber zumeist ältere Fördermitglieder und nicht beim Orts-Caritasverband beschäftigt sind.

Die wichtigen arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen werden zwischen dem/r AbteilungsleiterIn der Arbeitshilfen und dem Vorstand des Orts-Caritasverbandes und darüber hinaus getroffen. So werden die arbeitsmarktpolitischen Ziele auf dieser Ebene besprochen und festgelegt sowie Vereinbarungen zu einzelnen Projekten und ihrem Kostenbudget getroffen. Die Mitgliederversammlung, die überwiegend aus korporativen Mitgliedern der Gemeinden, des SKF (Sozialdienst Katholischer Frauen) sowie der INVIA (Mädchen-Sozialarbeit) besteht, trifft sich nur satzungsgemäß einmal jährlich zum Beschluss des Haushaltes, des Berichtes und der Entlastung des Vorstandes. Mit dem Geschäft der Arbeitshilfen hat die Mitgliederversammlung nur indirekt zu tun. Der Caritasrat beschloss das Organigramm des Verbandes und den jährlichen Haushalt. Zielsetzungen der Arbeitshilfen werden aber zwischen dem/r BereichsleiterIn und dem Vorstand besprochen und durchgesetzt. Sie verständigen sich auch über die politische Zielsetzung der Arbeitshilfen. Der Diözesan-Caritasverband spielt eine Rolle, wenn es um interessenpolitische Aufgaben geht, die die Landesregierung adressieren. Hier wird im Grundsatz die Caritas-Rangordnung eingehalten. Der Diözesan-Caritasverband ist über seinen Sitz im Caritasrat außerdem über die Aktivitäten der Arbeitshilfen unterrichtet. Da der Diözesan-Caritasverband aber in der Vergangenheit im Gegensatz zur Abteilung Arbeitshilfen des OCV keine eigene Position entwickelt hat, verlaufen die Gespräche zwischen der Abteilung Arbeitshilfen und dem Landes-Sozialministerium direkt. Nur wenn es um offizielle bundespolitische Angelegenheiten geht, wird der Deutsche Caritasverband konsultiert, so dass sich im zuständigen Referat bzw. im zuständigen Fachverband, in dem der/die AbteilungsleiterIn im Vorstand sitzt, eine Position bilden und vertreten kann. Zusätzlich bestehen aber auch die Kontakte zur örtlichen SPD-Bundestagsabgeordneten, die ebenfalls zum Informationsaustausch genutzt werden.

Die Rolle von Netzwerken und Kooperationen

Die Arbeitshilfen des besuchten Orts-Caritasverbandes unterhalten eine Vielzahl von Netzwerk- und Kooperationsbeziehungen.

Die wichtigsten Partner sind die öffentlichen Akteure, wie das Sozialamt und zur Zeit des Besuches auch das Arbeitsamt. Während die Beschäftigung städtischer SozialhilfeempfängerInnen - finanziert auf Basis des § 18 BSHG - auf einer langen Tradition beruht, befand sich die Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt noch im Aufbau. Allerdings konnten schon einige neue Projekte im Rahmen der regelmäßigen direkten Gespräche zwischen dem Abteilungsleiter der Arbeitshilfen und dem Nebenstellenamtsleiter des örtlichen Arbeitsamtes getroffen werden, z.B. ein Projekt für überschuldete Arbeitslose.

Ebenfalls von zentraler Bedeutung sind die vielfältigen Kooperationen der Arbeitshilfen und örtlichen Betriebe. Zum einen sind etwa 30% der Klientel der Caritas direkt in den Betrieben beschäftigt. Dieser Anteil soll in Zukunft noch ausgebaut werden. Zum anderen vermitteln die Arbeitshilfen viele ihrer TeilnehmerInnen im Rahmen von Praktika in die Betriebe vor Ort. Projekte, wie z.B. das Erwerben einer Qualifikation im Einbau und der Wartung neuer Energien, werden auch direkt mit der gewerblichen Wirtschaft durchgeführt, z.T. von dieser initiiert. Diese Kontakte beschränken sich aber nicht auf gewerbliche Betriebe, ein Großteil der Kontakte unterhält die Abteilung Arbeitshilfen zu Dienstleistungsbetrieben. Die Abteilung konnte zudem erfolgreich Unterstützung im Rahmen materieller Spenden oder durch Fachpersonal, das in Projekte der Caritas gewechselt ist, einwerben.

Eine weitere Akteursgruppe, zu der die Abteilung direkt Kooperationskontakte unterhält, sind andere zivilgesellschaftliche Akteure. So arbeitet der Orts-Caritasverband für die Qualifikation der TeilnehmerInnen mit ortsansässigen Weiterbildungsinstitutionen zusammen (z.B. Kolping-Werk). Eine formal-institutionalisierte Form hat die Clearing-Stelle zur Betreuung beschäftigungsfähiger SozialhilfeempfängerInnen gefunden, an der die Kommune und die Träger zu gewissen Anteilen Gesellschafter sind. Der Abteilungsleiter ist weiterhin Mitglied des Vorstandes der katholischen IDA (Integration durch Arbeit) sowie im Vorstand der Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit.

Gesellschaftspolitische Aktivitäten

Die IDA und die BAG Arbeit werden daher auch genutzt, um aktuelle Probleme bei der Planung und Durchführung der arbeitsmarktpolitischen Projekte anzusprechen. Der Abteilungsleiter der Arbeitshilfen wird regelmäßig angefragt, auf arbeitsmarktpolitischen Tagungen des Deutschen Caritasverbandes aktuelle Entwicklungstendenzen aufzuzeigen und eigene Lösungen vorzustellen.

Aber auch auf landespolitischer Ebene ist die Abteilung Arbeitshilfen aktiv. So konnte erfolgreich eine Verlängerung eines Landesprogrammes zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit erwirkt werden. An dem Landesprogramm wurde seit Beginn mitgewirkt und Anpassungen erwirkt. Über das katholische Büro des Bischofs wurde dann direkt auf den zuständigen Minister Einfluss genommen. Auf kommunaler Ebene konnten Einsparungen hinsichtlich der Beschäftigung von SozialhilfeempfängerInnen verhindert werden.

Ziel ist es, mit Hilfe dieser Aktivitäten sozial schwache Personengruppen und materiell arme Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Dabei verfolgt der Orts-Caritasverband eine arbeitsmarktpolitische Strategie, die sich an aktuellen Ansätzen des „Fördern und Forderns“ orientiert. Hierzu werden Instrumente anzuwenden versucht, wie ArbeitnehmerInnenverleih, Förderpläne, Zielvereinbarungen etc. Außerdem beschäftigt man sich mit Vor- und Nachteilen der Gemeinnützigkeit. Ein Projekt, das aus diesen Überlegungen entstand, ist eine gewerbliche Firma in Kooperation mit einer Stiftung. Im Rahmen einer Integrationsfirma sollen dort Behinderte einen Arbeitsplatz erhalten.

Fallstudie 7: Landwirtschaftlicher Produktionsbetrieb in einer ostdeutschen Stadt

Mitbestimmung

Die TeilnehmerInnen und MitarbeiterInnen haben in Fragen der Maßnahmegestaltung und Projektentwicklung keine Mitsprachemöglichkeiten. Bei der operativen Arbeit wird dafür allerdings ein höheres Maß an Beteiligung und Initiative erwartet. Die Arbeit mit Tieren erfordert ein hohes Maß an Verantwortung und die Fähigkeit, Probleme rechtzeitig zu erkennen und darauf zu reagieren. Die landwirtschaftliche Tätigkeit gestattet demnach einen höheren Beteiligungsgrad der Beschäftigten als im gewerblich-handwerklichen Bereich.

Die MitarbeiterInnen des Orts-Caritasverbandes sind in einer eigenen MitarbeiterInnenvertretung organisiert, der ihnen vergleichbar einem Betriebs- oder Personalrat in personalpolitischen Fragen eine Beteiligung und in organisationellen Fragen ein Informationsrecht ermöglicht. Darüber hinaus haben die MitarbeiterInnen in diesem Orts-Caritasverband aber einen hohen Einfluss auf den Verein, da etwa die Hälfte der MitarbeiterInnen (65-70 Personen) individuelle Mitglieder des Verbandes sind. Der Verband hat zwar über 500 Mitglieder, die zumeist Ehrenamtliche aus den Gemeinden sowie korporative Mitglieder gemeinnütziger Einrichtungen sind. Doch fühlen sich die MitarbeiterInnen dem Verein gegenüber verpflichtet und fassen die VertreterInnenversammlung nicht als reine satzungsmäßige Pflicht auf. In regelmäßigen Abständen wird beispielsweise über einen Tätigkeitsbereich oder soziale Probleme gesprochen, aus denen neue Projekte hervorgingen, wie z.B. das Jugendzentrum. Der sozialorientierte Erwerbsbetrieb und die Beschäftigungsprojekte waren ebenfalls schon des Öfteren Gegenstand der Beratungen in der Mitgliederversammlung.

Der Orts-Caritasverband ist gegenüber dem Diözesanverband relativ eigenständig. Zwar hat der Diözesanverband ein Mitspracherecht in der Besetzung des Geschäftsführers, doch hat er von diesem Recht bislang nicht Gebrauch gemacht. Landespolitische Fragen werden über den Diözesanverband geregelt. Dies scheint für den Orts-Caritasverband aber kein größeres Problem darzustellen, da dieser eher lokal orientiert ist und sich insgesamt eher als Koordinations- und Unterstützungsorganisation für die Gemeinden begreift.

Die Rolle von Netzwerken und Kooperationen

Die Arbeitshilfen des besuchten Orts-Caritasverbandes unterhalten eine Vielzahl von Netzwerk- und Kooperationsbeziehungen.

Der Geschäftsführer baute und nutzte schon seit Beginn seiner Tätigkeit beim Aufbau des Orts-Caritasverbandes Kontakte zu anderen Orts-Caritasverbänden und zum Deutschen Caritasverband. Hier fand er Informationen für die Entwicklung eigener Projekte sowie eine Diskussionsplattform für seine Ideen. Der Orts-Caritasverband ist, als einer von zwei ostdeutschen Verbänden, Gründungsmitglied der IDA. Da der Verband mit ca. 140 MitarbeiterInnen auch noch relativ klein ist, scheint der interne Austausch von Informationen und Unterstützung gut zu funktionieren. Hilfebedürftige erhalten sofort einen Ansprechpartner und können verschiedene Hilfen nutzen. Der sozialorientierte Erwerbsbetrieb kann ebenfalls auf ein weit gefächertes Netz sozialer Hilfen des Verbandes zugreifen. „Als karitativer Träger in den neuen Bundesländern können wir die hohe Arbeitslosigkeit nicht nur aus dem einen Blickwinkel sehen, die brauchen auch ein Dach über dem Kopf, Kleidung und ein wenig Geld.“ Dieses Netzwerk wird auch offensiv als ein Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Trägern vertreten.

Externe Kooperationspartner sind zum einen die üblichen Fördermittelgeber wie das Arbeitsamt und das Sozialamt. Viele der TeilnehmerInnen kommen vom Arbeitsamt, wobei mit dem Sozialamt ein intensiver inhaltlicher Austausch im Rahmen der Jugendhilfe- und Sozialhilfemaßnahmen besteht. Da für das Arbeitsamt Personen, die sich in ABM befinden, nicht mehr existent sind, haben Diskussionen zu einer Einigung mit dem Geschäftsstellenleiter dazu geführt, auch die TeilnehmerInnen während ihrer Projektzeit zu betreuen. Die eigenen Sozialdienste werden zudem auch anderen Trägern und Akteuren, wie z.B. Bildungsträgern, zur Verfügung gestellt.

Auf Stadtebene gibt es eine Kreisarbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände, die sich monatlich trifft. Die Geschäftsführer haben jeweils für ein Jahr den Vorstand inne und können inhaltliche Schwerpunkte setzen. Der Caritasverband legte den Schwerpunkt auf Jugendarbeit und Arbeitslosenprojekte. Die Arbeitsgemeinschaft richtet sich an kommunale und staatliche Ansprechpartner. Einmal im Jahr wird ein parlamentarischer Abend zu einem speziellen Thema durchgeführt. So wird z.B. eine Schifffahrt oder ein Kegelabend organisiert, zu der die Stadträte und Abteilungsleiter aller Fraktionen eingeladen werden. Das ganze, gesponsert von privaten Akteuren (z.B. der Sparkasse), verbessert das Kommunikationsklima und dient zum Austausch von neuen Ideen und Möglichkeiten. Der Geschäftsführer trifft sich auch regelmäßig mit dem Bund katholischer UnternehmerInnen, die den Verband bei wirtschaftlichen Fragen und Marketing unterstützen. Der Orts-Caritasverband ist außerdem Mitglied der BAG Arbeit.

Gesellschaftspolitische Aktivitäten

Für die politischen Aktivitäten nutzt der Orts-Caritasverband seine Mitgliedschaft in der IDA und in der BAG Arbeit auf Bundesebene, sowie in der Liga der Wohlfahrtsverbände auf Landesebene. Eigene politische Aktivitäten halten sich aber in Grenzen. Da ein Vorstandsmitglied des Verbandes Referent im Wirtschaftsministerium ist, können Informationen zu aktuellen Förderungen schneller erhalten werden. Außerdem ist aus diesem Kontakt ein „Pakt für Beschäftigung in der Landwirtschaft“ entstanden.

Fallstudie 8: Sozialwerkstatt für Obdachlose in einer ostdeutschen Kreisstadt

Mitbestimmung

Die Obdachlosen bestimmen, ob sie das Angebot der Sozialwerkstatt nutzen. Das Angebot ist freiwillig. Aber auch in der Sozialwerkstatt können sie selbstbestimmt unter verschiedenen Aufgaben unter fachlicher Anleitung wählen. Darüber hinaus besteht kein Interesse seitens der Klientel und auch keine Befähigung an konzeptioneller oder Ziel bildender Mitarbeit.

Die MitarbeiterInnen haben ein relativ großes Mitspracherecht. In dem Verband geht es relativ „familiär“ zu. Beispielsweise vertritt der Werkstättenleiter den Geschäftsführer bei Verhandlungen mit dem Landesministerium. Es ist aber schwierig, dem eigenen Vorstand die Bedeutung der Sozialwerkstatt zu erklären.

Aufgrund der regionalen Größe des Orts-Caritasverbandes kann dieser direkt mit Ministerien im Rahmen des Beschäftigungsprojektes in Kontakt treten. Andere Verhandlungen werden über den Diözesan-Caritasverband geführt. Der Orts-Caritasverband ist nur bei den Kostensatzverhandlungen beteiligt. Es gibt aber Kanäle, um auf den Diözesan-Caritasverband aber auch durch die Tätigkeit in der Liga, auf bestimmte Verhandlungen Einfluss zu nehmen.

Die Rolle von Netzwerken und Kooperationen

Die einzigen für die Sozialwerkstatt nützlichen Kooperationen gehen in den Caritasverband selbst hinein. Zum einen ist der Orts-Caritasverband Mitglied der IDA und ist im Deutschen Caritasverband relativ bekannt. Die Liga unterstützt die politischen und operativen Arbeiten des Verbandes, indem sie VertreterInnen bei Verhandlungen mit dem Landessozialamt und dem Landessozialministerium zur Seite stellt. Die eigenen Sozialdienste unterstützen die Obdachlosen mit gelegentlichen Praktikumsplätzen sowie Unterstützung nach einer erfolgreichen Resozialisierung. Vereinzelt treten externe Firmen als Auftraggeber für einfache Arbeiten auf. Praktika konnten nur in wenigen Ausnahmefällen akquiriert werden. Zum Arbeitsamt bestand zum Erhebungszeitpunkt ein sehr guter Kontakt: „sonst hätten wir nicht so viele Mitarbeiter über die gefördert“. Darüber hinaus gibt es gemeinsame Projekte mit anderen Wohlfahrtsverbänden, wie z.B. gemeinsame Stände bei Feiern und Öffentlichkeitsarbeit usw. Mit der Politik und Verwaltung ist der Orts-Caritasverband nicht sehr eng „verstrickt“, da die Wohlfahrtsverbände insgesamt noch keine Aktionsbasis in der Region fanden.

Gesellschaftspolitische Aktivitäten

In diesem Bundesland scheinen die Wege trotz der relativen Größe nicht weit zu sein. Der Geschäftsführer trifft schon mal den Sozialminister. Der Orts-Caritasverband ist fachlich führend im Bundesland. Der Heimleiter verhandelt in Kooperation mit der Liga mit dem Ministerium über neue Richtlinien zur Förderung der Wohnsitzlosenarbeit. Der Geschäftsführer vertritt selbst den Diözesan-Caritasvorsitzenden in der Liga, wenn es um Kontakte zu Ministerien geht. Der Geschäftsführer kann die politischen Themen relativ eigenständig setzen und Diskussionsprozesse wie kein anderer Kreisverband lenken. Allerdings sind die politischen Kontakte eher begrenzt. Daher versucht der Geschäftsführer, sich eher über die Bundesebene ins Gespräch zu bringen.

7.4.2 Ergebnisse der Fallstudien

Bei der Analyse standen die folgenden Aspekte im Vordergrund:

- Bedeutung von Beteiligung und Mitbestimmung: von Arbeitslosen, MitarbeiterInnen und die Bedeutung der Mitgliederversammlung;
- Die Rolle von Netzwerken und Kooperationen: zu öffentlichen Akteuren, zu privaten Organisationen, zu anderen freigemeinnützigen Organisationen sowie innerverbandliche Kooperation;
- Interessenpolitische Aktivitäten: innerhalb des Verband sowie gegenüber öffentlichen Akteuren;
- Bedeutung ehrenamtlichen Engagements;
- Bedeutung von Beteiligung und Mitbestimmung.

Beteiligung von arbeitslosen Beschäftigten in den verbandlichen Einrichtungen

Die Caritas übernimmt in vielen Bereichen ihrer Tätigkeit eine anwaltschaftliche Funktion für ihre Klientel. Voraussetzung hierfür sind Kenntnisse sozialpolitischer Bedarfe dieser Personengruppe. Die Caritas kann, so die allgemeine Einschätzung, aufgrund ihrer Nähe zu den Betroffenen deren individuelle Problemlagen erkennen und in besonderer subsidiärer Weise, im Rahmen spezifischer Projekte und Hilfeleistungen, darauf reagieren. Diese Fähigkeit wird nicht nur aus sozialpolitischer Perspektive sondern auch aus demokratischen Erwägungen gewürdigt.

Es stellt sich aber die Frage, inwieweit dies auch für arbeitsmarktpolitische Projekte zutrifft. Werden die besonderen Problemlagen und Bedarfe Arbeitsloser direkt erhoben und in die Art und Struktur der Projekte mit einbezogen oder glauben die hauptamtlich beschäftigten SozialarbeiterInnen und ProjektleiterInnen in den Einrichtungen der Caritas nur, die Bedarfe der Arbeitslosen zu kennen? Inwieweit ist die Arbeit der Caritas aktivierend und fördernd organisiert, oder handelt es sich eher um paternalistische Strukturen?

Das Ergebnis ist eher ernüchternd, spiegelt aber die allgemeine Auffassung von der Unfähigkeit Arbeitsloser, selbstorganisierend und beteiligungsorientiert zu handeln, wider. Eine besondere und vor allem demokratische Mitbestimmungskultur gibt es in den besuchten Einrichtungen nicht. Die Einrichtungen der Caritas unterscheiden sich somit nicht von anderen arbeitsmarktpolitischen Trägern und Organisationen. Es gibt drei Phasen, in denen Beteiligung möglich wäre:

- Die Konzeption und Organisation der Projekte: In dieser Phase wird rein stellvertretend für Arbeitslose gehandelt. Auf der Basis von bisherigen Beratungs- und Projekterfahrungen, Erfahrungsberichten anderer Akteure und Organisationen, aber auch auf Basis der Ideen und Vorschläge der Sozial- und Arbeitsverwaltungen werden Projekte für Arbeitslose entwickelt. Dadurch können eher spektakulärere Projekte entstehen (wie z.B. der Landwirtschaftsbetrieb) oder aber auch traditionelle Projekte (wie z.B. gewerbliche Betriebe). Die Ideen und die Motivation für Projektkonzeptionen und deren Organisation basieren daher vor allem auf den eigenen Erfahrungen der ProjektleiterInnen oder auf Interessen der Multiplikatoren. Sie reißen sich ebenfalls in den meisten Fällen in die gängigen finanziellen Rahmenbedingungen ein. Nur in einem Fall bestand noch keine rechtliche Finanzierungsbasis für die Projektkonzeption (z.B. Obdachlosen-Werkstatt).
- Die Projektarbeit: Die meisten Projekte besitzen ein ausgefertigtes Curriculum mit Arbeitsplatzbeschreibungen bis hin zu Plänen für täglich zu erledigende Arbeitsaufgaben. So unterliegen die Aufträge für die Schreinerarbeiten, die Pflege von Tieren oder der Betrieb einer Gaststätte einer täglichen Routine, die, einmal geplant, kontinuierlich und vor allem regelmäßig durchgeführt werden muss. Beteiligungen sind in diesem Rahmen kaum möglich; und wären auch kontraproduktiv, da dies Routinen sind, die die Arbeitslosen gerade in den Projekten erlernen und nicht in Frage stellen sollen. Allerdings sind auch in diesem Rahmen, wie zwei der kleineren Projekte zeigen, besondere Potenziale für eine Mitwirkung der Arbeitslosen vorhanden. In der Obdachlosen-Werkstatt entscheiden die TeilnehmerInnen täglich eigenständig, an welcher Maschine sie arbeiten wollen. Aufgabe des Anleiters ist dabei lediglich, die Verteilung der Aufgaben und Arbeitsplätze zu organisieren. In dem landwirtschaftlichen Produktionsbetrieb kommt es darauf an, dass die TeilnehmerInnen ein Gespür dafür entwickeln, welche Maßnahmen für das Wohl der Tiere besonders notwendig sind. Besonders in diesem Projekt sind Eigenverantwortung und Initiative besonders gefordert. In den größeren Projekten werden die TeilnehmerInnen zu ihren täglichen Aufgaben eingeteilt. Insgesamt drei der besuchten Projekte bieten im Rahmen täglicher Routinearbeiten Potenziale für eine selbständige Organisation der eigenen Tätigkeit, sowie Anforderungen für Engagement und Initiative.
- Gestaltung der individuellen Fördermaßnahmen: Während es für Arbeitslose kaum Möglichkeiten der Beteiligung an den Projektkonzepten, deren Organisation und teilweise ihrer Durchführung gibt, hat sich in den letzten Jahren zunehmend eine Form der Gestaltung

der individuellen Förderung entwickelt. In Zeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik hatten Arbeitslose zwar innerhalb der Beschäftigungsbetriebe die Wahl, in welchen Tätigkeitsbereichen sie eingesetzt werden oder ob sie an einer Qualifikation teilnehmen möchten, d.h. die Wahl beschränkte sich eher auf Optionen wie Beteiligung oder Nicht-Beteiligung. Im Rahmen aktivierender Arbeitsmarktpolitik gehen aber viele der Träger auf das individuelle Fallmanagement über, in welchem es den Arbeitslosen möglich ist, neben der Art des Betriebes und der Tätigkeit auch über die Gestaltung ihrer individuellen Förderung bis hin zu einer potenziell möglichen Vermittlung, zu entscheiden. Sozialpolitische Hilfen, Qualifikationen, Praktika und Beschäftigungsbereich können in ihrer Dauer und Form von den Arbeitslosen mitbestimmt werden. Diese Form der Mitbestimmung konnte allerdings nur in den beiden größeren Beschäftigungsbetrieben der Caritas (z.B. einem gewerblichen Betrieb und einem stark diversifizierten Beschäftigungsunternehmen) gefunden werden. Allerdings ist diese Mitbestimmung bei der individuellen Förderung im Rahmen eines Hilfeplans für die TeilnehmerInnen obligatorisch.

Langzeitarbeitslose haben kaum Mitspracherechte in der Gestaltung der Ziele und Strukturen der Arbeitsförderung in den Betrieben der Caritas. Angesichts ihres meist kurzen Projektaufenthalts sind sie auch in keinem der besuchten Fälle in der formalen Mitarbeitervertretung repräsentiert. Beteiligung wird in den Arbeitsbereichen eingefordert, in denen es auf das individuelle Engagement und die Initiative der Arbeitslosen ankommt, um die Arbeitsabläufe, Routinen und den Bestand des Betriebes nicht zu gefährden. Bei der Gestaltung des individuellen Hilfeplans ist die Mitarbeit der Arbeitslosen obligatorisch. Angesichts dieser Ergebnisse kann von einer weitgehend paternalistischen Advokatenrolle der Caritas in den arbeitsmarktpolitischen Projekten ausgegangen werden, die eher durch eigene Organisationsinteressen und Interessen von Multiplikatoren als von der Klientel, beeinflusst wird.

Beteiligung der hauptamtlichen MitarbeiterInnen in den Beschäftigungsbetrieben und im Verband

Gerade Nonprofit-Organisationen wird in der Literatur ein hoher Grad an Beteiligung von MitarbeiterInnen und eine besondere, demokratische Organisation der Arbeit zugesprochen. Im deutschen Rechtssystem schlägt sich diese Mitbestimmungskultur dann in besonderen Einflüssen und Rechten der MitarbeiterInnen im Rahmen der Betriebsräte oder MitarbeiterInnen- bzw. Personalvertretungen gegenüber dem jeweiligen Leitungspersonal und der Geschäftsführung nieder. Aber es kann auch an besondere Formen der Beteiligung von MitarbeiterInnen an der Konzipierung und Durchführung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten gedacht werden, wie z.B. interne Arbeitsgruppen oder die Art der Aufgabenverteilung.

Welche Bedeutung haben die MitarbeiterInnenvertretungen innerhalb der besuchten Caritas-Einrichtungen? Welche anderen Beteiligungsformen gibt es? Kann man von einer besonderen demokratischen Beteiligungsstruktur in den besuchten Caritasverbänden sprechen?

In den besuchten Orts-Caritasverbänden und Einrichtungen lassen sich verschiedene Beteiligungsformen und -grade identifizieren:

- Bedeutung der MitarbeiterInnenvertretung: In allen der besuchten Orts-Caritasverbände existierte eine Mitarbeitervertretung, die nach dem bundesdeutschen Betriebsverfassungsgesetz bei Betrieben mit mehr als 5 MitarbeiterInnen eingerichtet werden muss. Allerdings nehmen die MitarbeiterInnenvertretungen nur ihre gesetzlichen Mindestrechte z.B. bei Stellungnahmen zu personalpolitischen Entscheidungen oder Informationsrechte zu organisatorischen und betrieblichen Fragen wahr. Eine intensivere Mitwirkung im Rahmen organisatorischer oder abteilungsrelevanter und für den Beschäftigungsbetrieb wichtigen Fragen besteht nicht.

- **Beteiligung im Rahmen der Projektarbeit und Beschäftigung:** Die hauptamtlichen Beschäftigten in den Einrichtungen empfanden sich in erster Linie als Teil der Projektleitung und ihre Arbeit deshalb als wichtigen Bestandteil für das Gelingen der Projekte. Da auch kaum ein/e hauptamtliche/r MitarbeiterIn auf operativer Ebene tätig ist, und immer Funktionen als AnleiterInnen, Sozialarbeiter oder ProjektleiterInnen wahrgenommen werden, entspricht diese Einstellung auch den formalen Rahmenbedingungen. Das muss deshalb betont werden, da dies eine deutsche Besonderheit ist. In anderen Ländern gibt es diese Unterscheidung zwischen Projektpersonal und TeilnehmerInnen nicht in dieser Qualität. Aufgrund dieses Leitungsranges der MitarbeiterInnen werden sie in die Planungen und in die Organisation der Projekte miteinbezogen. Es gibt regelmäßige Projektgespräche, und dies nicht nur auf Projektebene sondern auch zusammen mit der Abteilungsebene. In einem Fall vertritt der Werkstattleiter auch den Verband auf Landesebene. In einem anderen Fall soll der Projektleitung auch die finanzielle Verantwortung für den Gastronomiebetrieb übertragen werden, was diese aber - angesichts der Förderproblematik - ablehnt, aber aus verbandspolitischer Sicht die Bedeutung des Projektes als eigenwirtschaftlicher Betrieb stärken würde. Vor allem in den westdeutschen Verbänden liegt die Konzeption und Organisation der Projekte allerdings vor allem in den Händen der Referats- bzw. Abteilungsebene. Daneben gibt es die übliche Beteiligung bei Fragen zur Personalentwicklung, zu denen die MitarbeiterInnen z.B. in quartalsmäßigen Gesprächen eingeladen werden.
- **Beteiligung im Rahmen verbandspolitischer Fragen:** Diese Form der Beteiligung findet in erster Linie in den Mitgliederversammlungen statt. Westdeutsche Verbände zeichnen sich durch ihre korporatistische Mitgliederstruktur aus. Sie haben keine nennenswerte Zahl von Individualmitgliedern, nur in den ostdeutschen Verbänden konnte ein hoher Anteil an Individualmitgliedern beobachtet werden, wovon sehr viele MitarbeiterInnen des Verbandes und der Beschäftigungsprojekte sind. Die Vertreterversammlungen sind in diesen Fällen nicht nur Gremien der satzungsmäßigen Arbeit, sondern hier werden auch Projektideen geboren und über die Art und Ausrichtung der Projekte diskutiert.

In den besuchten Orts-Caritasverbänden konnte eine relativ hohe Dominanz der Projektleitung auf Abteilungs- bzw. Referatsebene beobachtet werden. Es gab zwar in den Verbänden auch Bestrebungen, die Projekte stärker auf selbständige Betriebe hin zu organisieren, die Federführung lag aber immer noch bei der Verwaltungsspitze des Verbandes. Die gesetzliche Mitbestimmung spielte in den Verbänden in Hinblick auf die Gestaltung der arbeitsmarktpolitischen Projekte faktisch keine Rolle. Allerdings konnten Formen gemeinsamer Projektsteuerung in Arbeitsgruppen und Teams beobachtet werden, die der Entwicklung neuer Projektideen oder Gesprächen über die Förderung von Teilnehmern dienten. In korporatistisch organisierten Verbänden ist der Einfluss der einzelnen MitarbeiterInnen in den Vertreterversammlungen faktisch ausgeschlossen. Nur in den ostdeutschen Verbänden, in denen noch viele der MitarbeiterInnen auch Mitglieder sind, spielen arbeitsmarktpolitische Projektfragen und andere strategische Inhalte, die über die satzungsmäßigen Aufgaben hinausgehen, eine größere Rolle.

Mitwirkung der Hauptamtlichen und der Projektleitung in der Verbandsleitung

Arbeitsmarktpolitik ist für die Caritas ein relativ neues Betätigungsfeld. Deshalb hat sie in vielen Mitgliedsverbänden noch einen Exotenstatus, und vielen der ehrenamtlichen Vorstände und MitarbeiterInnen ist noch nicht klar, warum sich die Caritas mit arbeitsmarktpolitischen Themen beschäftigen sollte. In diesen Verbänden werden meist Argumente gegen ein Engagement angeführt, wie z.B., dass dieses Politikfeld relativ kostenaufwändig sei und daher eine Reihe von finanziellen Risiken für den Verband berge, aber auch, dass Arbeitsmarktpolitik generell nicht Aufgabe der Caritas sondern des Staates sei. Dennoch, die Orts-Caritasverbände können - auch unter Kostenaspekten - von einem arbeitsmarktpolitischen Engagement profitieren, wenn die Betriebe Umsätze durch den Verkauf von Gütern und Diensten erzielen. Deshalb ist es für die Hauptamtlichen und die Projektleitung - meist auf der Referats- und Abteilungsleiterebene -

wichtig, ihre Positionsmacht gegenüber den ehrenamtlichen Vorständen und der Geschäftsführung des Verbandes zu sichern. Dies betrifft auch das Verhältnis der arbeitsmarktpolitischen Akteure im Verband gegenüber dem jeweiligen Diözesanverband, da auch dieser die Aktivitäten torpedieren kann.

Das Verhältnis zu den Vorständen und zum Diözesanverband gestaltet sich in den besuchten Verbänden als relativ schwierig. Die meisten der befragten Abteilungs- bzw. ReferatsleiterInnen brauchten einige Zeit, um sich mit ihren Ideen durchzusetzen. In einem Fall wurde erst das Personal für die Beschäftigungsmaßnahmen über ABM finanziert. Erst als sich Erfolge einstellten und die Abteilung eigene Umsätze erzielte, wurden diese MitarbeiterInnen nach und nach in eine sozialversicherungspflichtige Daueranstellung übernommen, und der Vorstand konnte vom Sinn dieser Aktivitäten überzeugt werden. Ironischerweise half die Verschlechterung auf dem Arbeitsmarkt dem Abteilungsleiter bei der Durchsetzung dieses Aktivitätsfeldes im eigenen Verband. Früher, so berichtete er, wurde Arbeitslosigkeit weitgehend als individuelles Problem betrachtet und die Meinung vertreten, dass, wer Arbeit haben möchte, auch welche erhalten könne. Erst nachdem sogar ein Nachbar, er gehörte zum höheren Mittelstand eines Vorstandes, arbeitslos wurde, gab es einen Stimmungswechsel. Allerdings, und das berichten vor allem die beiden westdeutschen Verbände, war die Durchsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen verbunden mit einer intensiven Interessen- und Lobbyarbeit innerhalb des Verbandes und gegenüber dem Diözesanverband. Allerdings scheint die Unterstützung in den meisten der besuchten Verbände vorwiegend auf einem Mitglied des Vorstandes, des Vorstandsvorsitzenden oder des Geschäftsführers zu beruhen. Wichtige Entscheidungen werden daher durch die Abteilungsleiter zunächst mit einem Mitglied des Vorstandes besprochen, das als Mentor und Förderer der arbeitsmarktpolitischen Initiativen gilt. Erst mit zunehmender Größe und Stabilisierung des Tätigkeitsbereiches konnten auch die jetzigen Abteilungsleiter z.B. auch mit finanzieller Unterstützung in schwierigen Zeiten rechnen. In einem Verband haben sich die arbeitsmarktpolitischen Hilfen sogar als eines der wichtigsten Aushängeschilder entwickelt.

Nur durch einen Mentor, der höheren Bedeutung der Aktivitäten innerhalb des Verbandes oder auch durch die Größe des Verbandes können sich die Avantgardisten auch gegenüber dem jeweiligen Diözesanverband durchsetzen, was besonders interessenpolitische Aktivitäten gegenüber landes- und bundespolitischen Entwicklungen betrifft. Da die Expertise zur Arbeitsmarktpolitik allerdings bei den Vertretern im Orts-Caritasverband liegt, wurde fast allen besuchten Verbänden das Recht eingeräumt, direkt mit der jeweiligen Landesregierung zu verhandeln. Im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten haben die Diözesan-Caritasverbände ihre Bedeutung und ihren Einfluss gegenüber der Politik und den Mitgliedsverbänden eingebüßt. Wenn es um Interessen gegenüber der Bundespolitik geht, wendet man sich an den DCV. Der Dachverband organisiert aber auch Fachkonferenzen und Arbeitsgruppen auf Bundesebene, an denen die besuchten Ortsverbände teilnehmen und wodurch sie sich auch ein stärkeres Gewicht innerhalb des eigenen Orts-Caritasverbandes und gegenüber der Diözese erhoffen.

Die Rolle von Netzwerken und Kooperationen

Kooperation mit öffentlichen Akteuren

Kontakte werden zu der öffentlichen Sozial- und Arbeitsverwaltung sowie zu politischen Akteuren gepflegt, um Unterstützung, aber auch um rechtzeitig wichtige Informationen über Veränderungen in den Förderbedingungen zu erhalten, sowie um Werbung für sich, seine Ziele und Aktivitäten zu machen.

Zwei der besuchten Verbände unterhielten intensive Kontakte zum Sozialamt, ein Orts-Caritasverband kooperierte enger mit dem Arbeitsamt und ein Verband war in Verhandlungen mit dem Landessozialamt. Die Qualität der Zusammenarbeit zwischen den Sozialämtern mit einzelnen Orts-Caritasverbänden gestaltete sich in den Fallstudien unterschiedlich. Ein Verband hatte z.B.

Schwierigkeiten bei der Zuweisung von Langzeitarbeitslosen, da Vorbehalte seitens des Sozialrathauses gegenüber der Caritas bestanden. Außerdem gibt es in dieser Kommune eine städtische Beschäftigungsgesellschaft, der vorrangig TeilnehmerInnen zugewiesen werden. Andererseits hat die Caritas in dieser Kommune einen guten Ruf im Sozialamt, da sie sich vor allem um schwer Vermittelbare und Arbeitslose mit multiplen Problemlagen kümmert. In einem anderen Verband gründeten die Beschäftigungsträger zusammen mit dem Sozialamt einen Vermittlungsdienst, der eine Vorauswahl und die Zuweisung von Langzeitarbeitslosen zu den an diesem formalen Netzwerk beteiligten Trägern übernimmt.

Während die meisten Verbände demnach bessere Kontakte zum Sozialamt pflegen, wurde doch das Arbeitsamt als Ansprech- und Kooperationspartner zunehmend wichtiger. Es gab z.B. direkte Verhandlungen zu neuen Projekten, wenn den Arbeitsagenturen z.B. doch noch Ressourcen zur Förderung von Langzeitarbeitslosen in Beschäftigungsmaßnahmen zur Verfügung standen oder die Arbeitsagenturen sich auf bestimmte Problemgruppen, wie z.B. überschuldete Langzeitarbeitslose, konzentrieren wollten. Vor allem im Rahmen der HARTZ-Arbeitsmarktreformen kommen die Verbände an den Arbeitsagenturen nicht vorbei. In allen besuchten Verbänden beruhte die Zusammenarbeit zur öffentlichen Sozial- und Arbeitsverwaltung auf spezifischen Kompetenzen der Caritasverbände, sich gleichzeitig um mehrere Problembereiche Arbeitsloser zu kümmern, z.B. Langzeitarbeitslosigkeit kombiniert mit Obdachlosigkeit, gesundheitliche Einschränkungen oder Schulden. In den ostdeutschen Verbänden finanzierte das Arbeitsamt teilweise das Stammpersonal des Verbandes.

Vertreter örtlicher Parteien, Bundestagsabgeordnete und Landesministerien werden vor allem dann angesprochen, wenn es darum geht, auf sich als wichtigen lokalen Akteur aufmerksam zu machen, oder wenn Probleme bei der Kooperation mit der Verwaltung auftreten. Hauptsächlich werden diese Kontakte allerdings für Informationen genutzt, oder um ein Feedback über potenzielle Auswirkungen anstehender Veränderungen in der Arbeitsförderung zu geben. Insbesondere die lokalen Vertreter örtlicher Parteien werden dann direkt oder auf städtischen Tagungen angesprochen, um noch Veränderungen und günstigere Regelungen bei der Umsetzung bundespolitischer Vorgaben in der Arbeitsförderung zu erzielen. Ein besuchter Orts-Caritasverband verhandelte zum Erhebungszeitpunkt direkt mit dem Landesministerium für Soziales, um eine Förderrichtlinie, bei der es um die arbeitsmarktpolitische Förderung Obdachloser geht, zu erwirken. Konkret wurde seitens des Verbandes versucht, eine rechtliche Legitimation und Förderung für ein an sich schon bestehendes Projekt des Verbandes zu realisieren. Bis zu diesem Zeitpunkt finanzierte der Verband das Projekt noch aus Eigenmitteln. Ein anderer Verband organisiert jährlich eine Bootsfahrt, zu der Stadtverordnete und Verwaltungsangestellte eingeladen werden, um sich über neue Ideen, Projektvorschläge und neue Richtlinien auszutauschen.

Kooperation mit erwerbswirtschaftlichen Akteuren

Gerade für die wirtschaftlichen Aktivitäten (z.B. für Aufträge), die Vermittlung von Praktika und die Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt sind Kontakte der Arbeitsmarktprojekte und der Orts-Caritasverbände wichtig. In einem Verband werden 30% der geförderten Arbeitslosen direkt in Betrieben auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigt. In einem anderen Verband unterstützen erwerbswirtschaftliche Akteure die Bemühungen des Caritasverbandes, die Integration von Arbeitslosen durch enge Kooperationen zu lokalen und auch städtischen Akteuren zu fördern. So sponserte die Sparkasse eine Schifffahrt, die die Caritas für Stadtverordnete, Verwaltungsangestellte aus dem Sozial- und Arbeitsamt und MitarbeiterInnen anderer sozialer Träger organisierte. Dennoch kooperieren die Einrichtungen oft nur mit einem bestimmten Milieu von Unternehmern. Die meisten der besuchten Verbände halten vor allem enge Kontakte zu weltanschaulich geprägten Unternehmern. In einem Fall ist der Verband Mitglied in einem Netzwerk katholischer Unternehmer; dies ist allerdings auch der einzige ausgeprägte Kontakt zu wirtschaftlichen Akteuren in der Region. Das Netzwerk hilft dem Verband bei Fragen zum Marketing und anderen wirtschaftlichen Aspekten. Die Bedeutung des eigenen,

christlichen Milieus scheint für die Beziehungen zur Erwerbswirtschaft von zentraler Bedeutung zu sein, vor allem westdeutsche Verbände haben es daher leichter, Aufträge, Praktika oder Arbeitsplätze für ihre arbeitslose Klientel zu akquirieren. Die beiden besuchten Verbände in Ostdeutschland helfen sich damit, wie in einem dieser Fälle, durch das Schaffen eigener Dauerarbeitsplätze oder durch relativ niedrig schwellige Angebote, wie in dem Fall der Sozialwerkstatt für Obdachlose, bei der es weniger um die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt als um eine arbeitstherapeutische Maßnahme zur psychosozialen Stabilisierung geht. In diesem letztgenannten Verband fällt es dem Werkstattleiter relativ schwer, Aufträge oder Praktikaplätze für die Klientel zu akquirieren. Demgegenüber haben die besuchten westdeutschen Verbände kaum Schwierigkeiten, Kontakte zur lokalen Wirtschaft zu knüpfen und diese für die eigenen Projekte und ihre Klientel nutzbar zu machen. In dem Gaststättenbetrieb wurde dafür auch eine Leiterin eingesetzt, die aus der Branche kommt und gute Kontakte zur Vermittlung in Praktika oder Arbeitsplätze hat. In dem Handwerksbetrieb und in der Dienstleistungsagentur des zweiten besuchten Verbandes kommen die Aufträge vorrangig aus den Gemeinden. Allerdings haben diese Träger gute Erfahrungen mit der Vermittlung ihrer Klientel in vor allem kleinere Schreinereien oder auch in Ausbildungsplätze für ihre jugendlichen Arbeitslosen. Die Caritas ist an diesem Ort ein „gern gesehener Arbeitsvermittler“, da die vermittelten Personen leistungsfähig und -willig sind. Allerdings haben auch diese Betriebe eine gewisse soziale und weltanschaulich nahe Überzeugung, die sich die Caritas zu Nutze macht.

Kooperation mit anderen frei-gemeinnützigen Organisationen

Als wichtige frei-gemeinnützige Kooperationspartner wurden die Gemeinden, andere Wohlfahrtsverbände und andere Beschäftigungsträger genannt. Mit den Gemeinden und Wohlfahrtsverbänden wie z.B. der Diakonie bestehen auch institutionell enge Beziehungen. Ein Orts-Caritasverband organisiert mit der Diakonie und mit der Gemeinde jeweils einen Beschäftigungsbetrieb. Die Zusammenarbeit betrifft vorwiegend inhaltliche, aber auch finanzielle Fragen, bei denen sich die Partner gegenseitig unterstützen. Ein anderer Verband gründete zusammen mit einer Stiftung eine gewerbliche Integrationsfirma für Behinderte, in der für diese Personengruppe Dauerarbeitsplätze geschaffen werden. Im Sozialen Hilfenetz werden die haushaltsnahen Dienstleistungen von Gemeindemitgliedern, die das Projekt auch institutionell tragen, nachgefragt. Ein anderer Verband ist Mitglied einer Kreisarbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände, die sich auf Stadtebene monatlich trifft. Die Geschäftsführer haben jeweils für ein Jahr den Vorstand inne und können inhaltliche Schwerpunkte setzen. Der Caritasverband legte den Schwerpunkt auf Jugendarbeit und Arbeitslosenprojekte. Die Arbeitsgemeinschaft richtet sich an kommunale und staatliche Ansprechpartner und organisiert regelmäßige Treffen mit den öffentlichen Akteuren. Andere Wohlfahrtsverbände sind demnach einer der wichtigsten Kooperationspartner auf lokaler Ebene für die Beschäftigungsbetriebe der Caritas. Als Hauptgrund nennen die Vertreter der Caritas, dass durch eine gemeinsame Kooperation der Wohlfahrtsverbände auf lokaler Ebene soziale und arbeitsmarktpolitische Positionen gegenüber öffentlichen Akteuren besser durchgesetzt werden können. In diesem Rahmen gibt es dann auch eine gewisse Arbeitsteilung, d.h. andere Wohlfahrtsverbände tragen Positionen der Caritas z.B. gegenüber den öffentlichen Akteuren mit, und umgekehrt.

Andere Qualifizierungs- und Beschäftigungsträger sind ebenfalls wichtige Kooperationspartner der Caritas. Ein Verband arbeitet im Rahmen der Qualifikation der TeilnehmerInnen mit ortsansässigen Weiterbildungsinstitutionen zusammen (z.B. Kolping-Werk). Kommune und kommunale Beschäftigungsträger haben in dieser Region eine Clearing-Stelle zur Betreuung beschäftigungsfähiger Langzeitarbeitsloser gegründet. Allerdings gestaltet sich die Beziehung zu anderen Beschäftigungsträgern generell als schwierig, da sie nicht nur kooperative Partner, sondern auch Konkurrenten auf dem Markt um öffentliche Aufträge für arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen sind.

Zwei der besuchten Orts-Caritasverbände sind mit ihren Beschäftigungsbetrieben Mitglied in der Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit (BAG Arbeit), um auch hier bestimmte Informationen schneller zu erhalten, eine Austauschplattform zu haben und Interessen besser vertreten zu können.

Beziehungen der Beschäftigungsbetriebe zum eigenen Orts-Caritasverband und anderen Gliederungen des Deutschen Caritasverbandes

Die Beziehung der Beschäftigungsträger zu ihrem eigenen Orts-Caritasverband, der in den meisten der besuchten Fälle auch Gesellschafter und Eigentümer des Betriebes ist, ist nicht so trivial, wie man zunächst annehmen könnte. Die Beziehung ist auf der einen Seite zwar durch Loyalität und hierarchische Einbindung gekennzeichnet, die zum Teil sehr stark ausgeprägt ist, wenn es z.B. um die strategische Ausrichtung, die Art der Projekte oder finanzielle Fragen, aber auch politische Interessenvertretung geht. Die Caritasverbände sind beispielsweise auch die wichtigsten Partner der Betriebe bei der Vermittlung sozialer und psychologischer Hilfen und Beratungen. In vielen Fällen gliedern sich die Beschäftigungsbetriebe in die Maßnahmen zur Bekämpfung von Armutfolgen oder Obdachlosigkeit ein. Die MitarbeiterInnen der Betriebe arbeiten dabei eng mit KollegInnen aus den Beratungsstellen z.B. gegen Schuldner-, Ehe- und Familien-, Erziehungs- und Suchtproblemen zusammen. Teilweise werden die Langzeitarbeitslosen von der Arbeit freigestellt, um Termine in den Beratungsstellen wahrzunehmen. Andererseits gibt es auch Elemente von Konkurrenz, Neid und auch teilweise fehlender Unterstützung. Die Beschäftigungsbetriebe versuchen durch eigene Initiativen auf Bundesebene auch, eine höhere Position im eigenen Ortsverband zu erhalten. In diesem Rahmen waren zwei der besuchten Verbände Gründungsmitglieder des Fachverbandes Integration durch Arbeit (IDA) der Caritas, andere VertreterInnen aus den besuchten Verbänden sind sogar im Vorstand dieses bundesweiten Netzwerkes vertreten. Obwohl mit zunehmender Größe der Betriebe im Orts-Caritasverband die Position des arbeitsmarktpolitischen Engagements gefestigt wird, müssen dennoch regelmäßig Erfolge und zunehmend auch Ressourcen erwirtschaftet werden. Die Gefahr, dass Betriebe aufgegeben oder die Anzahl der MitarbeiterInnen reduziert werden muss, besteht immer. Die Arbeit der MitarbeiterInnen in den Betrieben ist damit gegenüber anderen Beschäftigungsträgern, den öffentlichen Auftraggebern aber auch gegenüber dem eigenen Verband relativ stark durch Wettbewerbs- und Marktelemente geprägt. In diesem Sinne argumentieren die interviewten MitarbeiterInnen der Caritas auch stark betriebswirtschaftlich und marktnah.

Interessenpolitische Aktivitäten

Verbände wie die Caritas nutzen Netzwerke, Kontakte zu politischen und öffentlichen Akteuren, sowie öffentlichkeitswirksame Medienarbeit, um ihr organisationales Weltbild, ihre Interpretationen der sozialen Lage, Bedarfe für ihre Klientel oder auch für die eigene Organisation, Dritten zu vermitteln. Im Rahmen der Sozialpartnerschaft und in den Zeiten, in denen die Beziehung zwischen der Caritas und öffentlichen Akteuren als ein eher korporatives charakterisiert war, funktionierte diese interessenpolitische Funktion so gut, dass man im allgemeinen von der Advokatenrolle oder Interessenvertretungsfunktion der Caritas sprach. Diese Lobby- und Interessenfunktion bezog sich allerdings auf die freiwilligen Leistungen (z.B. Schulder-, Sucht- und andere individuelle Beratungen) und den haushaltsnahen, sozialen Dienstleistungen. Es steht zur Frage, wie insbesondere die Orts-Caritasverbände diese Rolle auf der lokalen, regionalen oder bundespolitischen Ebene im Rahmen ihrer arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten wahrnehmen, oder ob sich die Lobbyarbeit dieses Politikfeldes von den anderen Aktivitätsfeldern der Caritas eher unterscheidet.

Die interessenpolitische Aufgabe wird im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten relativ intensiv wahrgenommen. Ziele sind hier vor allem, Einfluss auf die Finanzierung von Maßnahmen, die flexiblere Gestaltung von Arbeitsförderregeln, das Aufgreifen neuer Probleme durch die Politik, die Verbesserung oder auch die Verlängerung von neuen Arbeitsförderungen zu nehmen, aber auch, das Bewusstsein für die Probleme Langzeitarbeitsloser zu wecken. Ein Vertreter berichtete zum Beispiel, dass er gegenüber seinen GesprächspartnerInnen die Frage aufgreift,

„was wir mit diesen 2 Mio. Menschen machen, die beim besten Willen nicht vom Arbeitsmarkt akzeptiert werden. Wir haben da eine Verpflichtung auch diesen Menschen gegenüber, einen angemessenen Arbeitsplatz im Sinne von Nichtabhängigkeit von banalen Transferzahlungen zu bieten.“ Die Beschäftigungsprojekte müssen parallel zu ihren arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zunehmend mehr psychische Probleme der TeilnehmerInnen bearbeiten. In dieser Situation wirkt auch kein stärkeres „Fordern“, das im Rahmen der neuen Arbeitsförderregeln eingeführt wurde, weil die KlientInnen objektiv krank sind. Sie kommen meist mit Bluthochdruck, Diabetes, oder sind anderweitig körperlich angeschlagen. Arbeitsmarktpolitik muss auch diese individuellen Lagen vor allem Langzeitarbeitsloser berücksichtigen.

Neben diesen eher abstrakten Forderungen gehen die Vertreter der Orts-Caritasverbände mit sehr konkreten Vorschlägen und Ideen auf die öffentlichen Akteure zu; hier nur einige Beispiele:

- Ein Verband bemühte sich erfolgreich um eine Verlängerung eines Landesprogrammes zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. An dem Landesprogramm wurde seit dem Beginn mitgewirkt und Anpassungen wurden erwirkt. Über das katholische Büro des Bischofs wurde direkt mit dem zuständigen Minister Kontakt aufgenommen.
- Auf kommunaler Ebene wurden durch einen Verband Einsparungen hinsichtlich der Beschäftigung von SozialhilfeempfängerInnen verhindert.
- In einem anderen Verband ist ein Vorstandsmitglied des Verbandes Referent im Wirtschaftsministerium. Die arbeitsmarktpolitischen Akteure im Verband können dadurch schneller Informationen zu aktuellen Förderungen und Entwicklungen erhalten. Außerdem ist aus diesem Kontakt ein „Pakt für Beschäftigung in der Landwirtschaft“ entstanden.
- Der Geschäftsführer eines anderen Verbandes trifft bei Bedarf den Sozialminister. Er vertritt den Diözesan-Caritasvorsitzenden in der Liga, wenn es um Kontakte zu Ministerien geht. Der Orts-Caritasverband ist fachlich führend in diesem Bundesland. Der Leiter des Obdachlosenheimes und der Sozialwerkstatt verhandelt in Kooperation mit der Liga mit dem Ministerium neue Richtlinien zur Förderung der Wohnsitzlosenarbeit.

Viele der besuchten Verbände halten Kontakt zur Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit und deren landesspezifischen Organisationen oder anderen thematischen Landesarbeitsgemeinschaften. Hier wird in verschiedenen Themenbereichen mitgearbeitet, an Positionen zur Arbeitsförderung gearbeitet oder auch zu aktuellen politischen Entwicklungen Position bezogen.

Auf der lokalen Ebene werden die oben beschriebenen direkten Kontakte zu öffentlichen und parteipolitischen Akteuren genutzt. Ein Projekt nutzt regelmäßig die Möglichkeit, sich in verschiedenen Foren vorzustellen, z.B. in anderen katholischen Gemeinden. Zum anderen wird in einem katholischen Verbund, „Arbeitsplätze schaffen mit Phantasie, im Ort mitgewirkt. Auch in anderen Verbänden werden die lokalen Netzwerke und Kooperationen auch interessenpolitisch genutzt, vor allem, um selbst entwickelte Projektideen zu verbreiten, auf eigene Stärken aufmerksam zu machen, und sich als Verband mit einem besonderen Potenzial für benachteiligte Langzeitarbeitslose Reputation zu verschaffen.

Eine besondere Bedeutung bei der Interessenartikulation spielt der Deutsche Caritasverband in seiner Rolle als Dachverband. Über den DCV wird versucht, an Meinungsbildungen und Entwicklungen mitzuwirken, indem auf Tagungen entsprechende Positionen vertreten werden. Der Abteilungsleiter eines anderen Verbandes wird regelmäßig angefragt, auf arbeitsmarktpolitischen Tagungen des Deutschen Caritasverbandes aktuelle Entwicklungstendenzen aufzuzeigen und eigene Lösungen als „good practice“ vorzustellen. Auch die beiden ostdeutschen Verbände arbeiten rege auf der Bundesebene, wie z.B. in dem gegründeten Netzwerk IDA, mit.

Trotz dieser Ansätze werden die Möglichkeiten der Einflussnahme seitens der Orts-Caritasverbände gegenüber der Politik als relativ schwach und die Bedeutung der Kontakte als eher gering eingeschätzt. Dies liegt an den folgenden Faktoren:

- Die Forderungen und Wünsche sind relativ weitreichend und liegen zwar im Trend der allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Diskussion, allerdings aber auch quer zu den gegenwärtigen Tendenzen und Reformen.
- Seitens der öffentlichen Politik verlieren korporative Austauschprozesse an Bedeutung. Demgegenüber sucht Politik für selbst entwickelte Positionen und Expertisen zunehmend arbeitsmarktpolitische Dienstleister, die diese Ideen im Auftrag umsetzen. Deren Expertise ist nur auf operativer Ebene, aber nicht mehr politisch, gefragt.
- Die operative Projektebene, also die betrieblichen ProjektleiterInnen und SozialarbeiterInnen, sind kaum in die interessenpolitischen Aktivitäten des eigenen Verbandes integriert. An landes- und bundesweiten Diskussionen nehmen sie nur selten teil oder agieren in den Netzwerken eher passiv und sammeln Informationen für ihre eigene Arbeit. Das Argument, dass die alltagspraktischen Probleme meist die Ressourcen binden, um sich mehr gesellschaftspolitisch zu engagieren, gilt hier fast als Entschuldigung. Dies macht aber auch die Frustration der ProjektmitarbeiterInnen deutlich, denen es weniger um die strategische Diskussion von Arbeitsmarktpolitik oder deren Finanzierung geht, sondern um konkretere Fragestellungen, z.B. wie Langzeitarbeitslose besser gefördert werden können, wie man diese Förderung mit der betrieblichen Ausrichtung des Projektes verbinden kann, und wohin man seine Klientel vermitteln kann. All dies sind aber kaum Themen der politischen Diskussionen in den LAGs, Netzwerken und mit politischen Akteuren.
- Aktiver Teil der interessenpolitischen Arbeit ist meist der/die Referats- oder AbteilungsleiterIn, der/die sich an politischen Prozessen beteiligt. Dies entspricht zwar einer gewissen Logik in Hinblick auf eine effektive Arbeitsteilung innerhalb des Verbandes, schaltet die Leitungsebene allerdings auch als einen Filter ein, der mit eigenen, subjektiven Vorstellungen und Überzeugungen die Interessen der Arbeitslosen sozusagen aus „Zweiter Hand“ in den politischen Diskussionsprozess einbringt.

Bürgerschaftliches Engagement

In vielen Bereichen schafft die Caritas Raum für bürgerschaftliches Engagement; vor allem in den haushaltsnahen, sozialen Dienstleistungen und Beratungseinrichtungen, aber auch in den Bahnhofsmissionen. In den Interviews wurde erhoben, inwiefern die Arbeitsprojekte ebenfalls Möglichkeiten hierzu bieten und Unterstützung von Dritten, sei es Betrieben, der öffentlichen Hand oder Einzelpersonen, nutzen können.

Die Besuche in den Orts-Caritasverbänden zeigten, dass die Arbeitsprojekte insgesamt kaum von Seiten Dritter im Rahmen bürgerschaftlichen Engagements unterstützt werden. Allerdings muss hier zwischen dem Erhalt nicht-monetärer Unterstützung oder Spenden und der Nutzung von ehrenamtlichen HelferInnen unterschieden werden. Viele der besuchten Beschäftigungsprojekte profitierten besonders in ihrer Entstehungszeit von der Unterstützung durch erwerbswirtschaftliche Akteure. Dem Gaststättenbetrieb wurde die gesamte Kucheneinrichtung gesponsert, und der Handwerksbetrieb erhält ausrangierte Computer für ein Schulprojekt, oder auch ein Kraftfahrzeug. Dieser Betrieb konnte auch von einer Stiftung profitieren, die Projekte für arbeitslose Jugendliche finanziell unterstützt. Das Obdachlosenprojekt wird durch einen Bäcker unterstützt, der noch übrig gebliebene Produkte der Caritas spendet. Eine Förderung erhalten die Beschäftigungsprojekte, indem sie von sozial- oder milieu-orientierten Arbeitgebern Aufträge, Praktikplätze oder Arbeitsplätze für vermittelbare Personen zur Verfügung gestellt bekommen. Hier wirkt das „Aushängeschild Caritas“, um Unterstützung zu motivieren.

Ehrenamtliche HelferInnen gibt es im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten nur selten. Ende der 1990er Jahre half in einem Verband ein arbeitsloser Handwerker ehrenamtlich als

Anleiter aus. Er wurde später von der Caritas fest übernommen. Im selben Orts-Caritasverband entstand ein stadtteilorientiertes Beschäftigungsprojekt, das neben öffentlichen Mitteln des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ sich vor allem auf ehrenamtliche Mitarbeit und die Unterstützung von Gruppen, sozialen Organisationen und Gemeindemitgliedern stützt. Die meisten der ehrenamtlichen MitarbeiterInnen finden sich jedoch in anderen Bereichen der Caritas, z.B. in der Lebensberatung, der offenen Sozialarbeit oder den Bahnhofsmmissionen etc. In einem anderen westdeutschen Verband sind etwa 600 Ehrenamtliche tätig, während in den arbeitsmarktpolitischen Projekten und Einrichtungen kein/e einzige/r HelferIn arbeitet. In einem der beiden ostdeutschen Verbände profitiert auch die Sozialwerkstatt von der Unterstützung des Obdachlosenheimes durch einen kleinen Kreis von Ehrenamtlichen, während die meisten sich in den traditionellen Bereichen engagieren.

7.5 Zwischenfazit: Interessenvertretung und Engagement der Caritas als Hilfe für Langzeitarbeitslose?

In diesem Kapitel wurden die interessenpolitischen und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten für Langzeitarbeitslose in der Caritas untersucht. Dabei standen die Interessenvertretung dieser Klientel durch die Caritas nach außen, die Mitsprachemöglichkeit der Klientel nach innen, Netzwerke und Kooperationen, sowie Formen des bürgerschaftlichen Engagements im Mittelpunkt. Es interessierte vor allem, inwieweit die Caritas in dem Tätigkeitsfeld der Arbeitsmarktförderung für Langzeitarbeitslose typisch gemeinschaftliche Funktionen wahrnimmt.

Es lässt sich festhalten, dass es zwar einige dieser zivilgesellschaftlichen und interessenpolitischen Aktivitäten bei der Caritas im Rahmen ihrer arbeitsmarktpolitischen Tätigkeiten gibt. Doch besteht ein deutlicher Unterschied zwischen dem durch die Zentrale des Deutschen Caritasverbandes vermittelten Bild und den arbeitsmarktpolitischen Praktiken in den Orts-Caritasverbänden. Über zentrale Stellungnahmen und Positionen wird ein Bild über einen Wohlfahrtsverband vermittelt, der in vielen Bereichen und Mitgliedsverbänden relativ breite Anstrengungen für die Integration von Langzeitarbeitslosen unternimmt. Wie in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt, ist Arbeitsmarktpolitik zwar in ihrer Bedeutung im Verband gewachsen, spielt aber insgesamt eine untergeordnete Rolle. Außerdem dominiert der Anspruch einer hohen Qualität in den sozialen Diensten gegenüber der Integration von Langzeitarbeitslosen auf einfache Arbeitsplätze in die sozialen Einrichtungen. Die Zentrale des Deutschen Caritasverbandes hat in den letzten Jahren die Lobbyarbeit im Politikfeld der Arbeitsförderung im Rahmen kontinuierlicher Stellungnahmen zu aktuellen arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen und als Vorreiter in spezifischen Maßnahmen (wie bei den Arbeitsgelegenheiten) zunehmend professionalisiert. Auf der lokalen Ebene wird die Interessenvertretung eher pragmatisch ausgefüllt. LeiterInnen von Beschäftigungsprojekten oder SozialarbeiterInnen sehen in der Mitwirkung in Netzwerken eher eine Informationschance als eine Möglichkeit der aktiven Mitsprache. Die Verwaltung der arbeitsmarktpolitischen Organisationseinheiten in den Orts-Caritasverbänden pflegt demgegenüber gute Kontakte zu lokalen und regionalen Arbeitsmarktakteuren. Teilweise werden auch Lobbytätigkeiten im Rahmen der Durchsetzung spezifischer landespolitischer Interessen wahrgenommen. Relativ schwer fällt den Orts-Caritasverbänden aber die Identifikation als zivilgesellschaftlicher Akteur. Die Vernetzung mit anderen Vereinen und Verbänden, die Mitwirkung an Stadtteilforen, die Einwerbung von ehrenamtlichen HelferInnen, und die Gewinnung von Spenden für die arbeitsmarktpolitischen Tätigkeiten sind noch unterentwickelt. Auch die Mitsprachemöglichkeiten innerhalb der Orts-Caritasverbände sind ausbaufähig. AnleiterInnen, SozialbetreuerInnen und LeiterInnen der arbeitsmarktpolitischen Projekte und Organisationsbereiche finden nur wenig Gehör im eigenen Vorstandsvorstand.

In den 1990er Jahren war das Selbstbild der Caritas als politischer Advokat für Langzeitarbeitslose noch unterentwickelt; dies hat sich seit dem Jahr 2000 grundsätzlich gewandelt. Dazu trugen u.a. die Gründung des Fachverbandes „Integration durch Arbeit“ (IDA) und ein sehr

arbeitsmarktpolitisch interessierter Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes bei. Die Caritas hat sich besonders in den letzten Jahren als arbeitsmarktpolitischer Akteur für die schwachen, langzeitarbeitslosen Personen mit komplexen Problemlagen profiliert. Gerade diese Orientierung wird durch die öffentlichen und politischen, aber auch betrieblichen Partner, anerkannt und unterstützt. Insgesamt können die empirischen Befunde zu den interessenpolitischen und zivilgesellschaftlichen Praktiken der Caritas in den folgenden Punkten zusammengefasst werden:

- Die Caritas positioniert sich zunehmend in den öffentlichen Medien als arbeitsmarktpolitischer Akteur für Langzeitarbeitslose. Dabei werden spezifische Handlungsansätze, wie z.B. jüngst der Niedriglohnbereich für diese Personengruppe, beworben.
- Es gibt kein allgemeines und Standard setzendes Leitbild der Caritas als Interessenakteur und Lobby für benachteiligte Langzeitarbeitslose. Positionen sind eher zufällig und noch zu stark an aktuellen tagespolitischen Diskursen orientiert, nicht aber an grundlegenden Überzeugungen für eine gesellschaftliche Integration Langzeitarbeitsloser.
- Innerdemokratische Praktiken, wie Beteiligung und Mitbestimmung von ProjektmitarbeiterInnen und Langzeitarbeitslosen, sind nur schwach entwickelt.
- Netzwerke und Kooperationen werden nur spärlich und meist nur zum Austausch von Informationen genutzt. Es gibt keine konzeptuelle und zielgerichtete Zusammenarbeit mit öffentlichen Akteuren. Dies wird unter anderem durch abnehmende Möglichkeiten der Mitsprache in der lokalen Arbeitsmarktpolitik erschwert.
- Durch die Gründung des Fachverbandes „Integration durch Arbeit“ wurde die Qualität der Vernetzung zwischen den einzelnen karitativen Beschäftigungsbetrieben erhöht und stellt eine zusätzliche Komponente zur Unterstützung der lokalen Aktivitäten neben den anderen arbeitsmarktpolitischen Netzwerken (wie z.B. den Landesarbeitsgemeinschaften für Arbeit oder BAG Arbeit) dar.
- Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten können nur begrenzt zivilgesellschaftliche Unterstützung generieren. Spenden oder ehrenamtliches Engagement sind eher selten in den Projekten zu finden.

Teil 3: Diagnose und Schlussfolgerungen

8 Interne Spannungsfelder hybrider Organisationen

Für die im empirischen Teil beobachteten Defizite der Caritas in der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose können die Strukturen im Wohlfahrtsverband mit verantwortlich gemacht werden, d.h. Ziele, verwendete Ressourcen, formale Strukturen und Managementpraktiken der Caritas haben ebenso einen Einfluss auf die Bedingungen und Erfolge der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Wohlfahrtsverbandes wie die gesetzlichen Rahmenbedingungen und öffentlichen Förderungen für Maßnahmen. Da es sich bei der Caritas um eine hybride Organisation - intermediär zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft - handelt, treten interne Spannungsfelder zwischen den verschiedenen Strukturen auf. Damit wird das Potenzial der Organisation geschwächt, marktliche, hierarchische und gemeinschaftliche Elemente möglichst optimal für die Förderung von Langzeitarbeitslosen in der Organisation einzusetzen. In den Fallbeispielen zeigen sich demgegenüber eher Tendenzen, den Umgang mit diesen Spannungen zu umgehen, indem temporär einzelne Elemente verstärkt bzw. abgeschwächt werden oder die hybride Struktur in Einzelfällen verdrängt wird.

8.1 Zur Evaluation von hybriden Organisationen

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die Leistungen des Deutschen Caritasverbandes auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose beschrieben und bewertet wurden, zielt der letzte Abschnitt dieser Studie auf die Frage, wie diese Beobachtungen erklärt werden können. Die These ist, dass der Erfolg der Caritas neben äußeren Faktoren auch durch interne Strukturen beeinflusst wird. Diese Struktur wird geprägt durch die Gleichzeitigkeit marktlicher, staatlicher und gemeinschaftlicher Werte, Zielen, Ressourcen und Aktivitäten. Durch diese institutionellen Strukturen kann die Caritas als hybride Organisation zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft verortet werden. Da die Organisation verschiedene Handlungsrationalitäten verfolgt, sind Spannungen zwischen den marktlichen, hierarchischen und gemeinschaftlichen Elementen zu vermuten. In den vorangegangenen Kapiteln wurde die These anhand historischer und theoretischer Argumente begründet. Die These, dass interne Spannungsfelder mit verantwortlich für die Erfolge von hybriden Organisationen sind, werden hier zur Erklärung der begrenzten Wirkungen in den arbeitsmarktpolitischen Bemühungen der Caritas herangezogen.

Obwohl die vorliegende Analyse sich auf interne Strukturen und Spannungsfeldern konzentriert, wird die Organisation nicht als geschlossenes System betrachtet. Die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen fließen indirekt in die Analyse mit ein, da sie die Existenz und die Bedeutung der marktlichen, hierarchischen und gemeinschaftlichen Strukturen innerhalb der Organisation entscheidend mitprägen. Ziele, Ressourcen und Organisationsstrukturen werden beispielsweise durch Beobachtungen der sozialen Lage von Langzeitarbeitslosen, gesetzlichen Vorgaben in der Arbeitsförderung oder Forderungen nach marktwirtschaftlicher Effizienz und Effektivität in den Projekten beeinflusst. Daher widerspiegeln sich sowohl in der hybriden Struktur als auch in den vermuteten Spannungsfeldern der Caritas die verschiedenen Umwelten und Rahmenbedingungen, und sie wirken sich auch auf den Erfolg der Organisation aus.

Der Erfolg einer Organisation bzw. die Bewertung eines organisationalen Handelns bezieht sich auf die von den Mitgliedern der Organisation anerkannten Ziele. Angesichts komplexer Umwelten, verschiedener Betrachtungsweisen auf die Organisation und unterschiedlichen Bewertungskriterien kann es kaum objektive Erfolgsdefinitionen geben. Dies trifft vor allem auf Organisationen zu, die sich auf verschiedene Umwelten beziehen und unterschiedlichen Erfolgskriterien unterliegen. Die Caritas kann demnach in ihrer Arbeit für Langzeitarbeitslose nicht nur anhand arbeitsmarktpolitischer Integrationskriterien bewertet werden, sondern auch anhand ihrer ethischen Grundpositionen, verbandlichen Leitbilder, wirtschaftlichen Aktivitäten oder zivilgesellschaftlichen Tätigkeiten. Die Bewertung des Erfolges hängt zudem auch von den

Kriterien des Beurteilenden ab. Eine umfassende Erfolgsbewertung kann daher insbesondere bei hybriden Organisationen schnell sehr komplex und unübersichtlich werden. Daher orientiert sich diese Studie an organisationalen Kriterien, die sich aus der hybriden Struktur von Nonprofit-Organisationen ergeben. Diese Studie untersucht daher zwar die Arbeitsmarktpolitik der Caritas für Langzeitarbeitslose, sie bewertet die Leistungen der Caritas aber nicht aus arbeitsmarktpolitischer sondern aus organisationaler Perspektive.

Einen Ansatzpunkt hierfür bietet die Evaluationsforschung, die sich prinzipiell für alle Prozesse und Gegenstände eignet. Mit Hilfe der Evaluation werden Prozesse und Organisationen beschrieben, analysiert und bewertet. Die „Deutsche Gesellschaft für Evaluation“ veröffentlichte 2002 Standards für die Evaluationsforschung, die vier Eigenschaften definieren: Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness und Genauigkeit (vgl. Deutsche Gesellschaft für Evaluation 2002). Die Bewertung des Erfolges einer Organisation muss sich demnach u.a. an die Gütekriterien für quantitative und qualitative Sozialforschung orientieren.

Die vorliegende Studie beschäftigt sich also nicht mit der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Projekte, die Fragen von Vermittlungseffizienz oder der sozialpolitischen Wirksamkeit von Beschäftigungsprogrammen untersucht (Strasser u.a. 1995; Kieselbach u.a. 1998; Trube u.a. 2000, 2003; Hagen/Steiner 2000; Brinkmann 2000). Bei der Evaluation organisationaler Effekte geht es demgegenüber um das Handeln und die Kommunikation von Organisationen (vgl. hierzu Allmendinger/Hinz 2002; Endrweit 2004; Müller-Jentsch 2003). Auf dem Gebiet der Arbeitsmarktförderung wurden Organisationen wie z.B. Beschäftigungsgesellschaften in Hinblick auf ihre organisatorische Effizienz und Performance analysiert und geben beispielhaft vor, wie eine derartige Analyse aussehen könnte (vgl. Gaß u.a. 1997; Schmid 1996; Bode 2005; Bode/Evers/Schulz 2006a). Als bestimmende Faktoren für organisatorische Effizienz nennt G. Schmid kompetentes Personal, eine hohe Kooperationsdichte, eine effektive Prozesskontrolle und die Zielkongruenz (vgl. Schmid 1996: 221 f.). Ingo Bode schlägt zur Untersuchung der „lokalen Organisationssettings“ im Rahmen qualitativer Fallstudien Faktoren wie Selbstverständnis, Strukturqualität, Prozederequalität sowie politisch-zivilgesellschaftlicher Praxis vor (vgl. Bode 2005: 88 ff., 107 ff.).

Diese Studie ist demgegenüber an Untersuchungen orientiert, die eher auf die Funktionen von hybriden Organisationen und ihren Strukturen rekurrieren (vgl. Simsa 2001, Evers/Rauch/Stitz 2002). Dabei wird der von Adalbert Evers entwickelte Ansatz intermediärer Organisationen zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft zum Ausgangspunkt genommen (vgl. Evers 1990). Nonprofit-Organisationen sind demnach durch multiple Ziele, Ressourcen, Kulturen und Aktivitäten gekennzeichnet. Der Erfolg dieser hybriden Organisationen liegt in der Möglichkeit, marktliche, hierarchische und gemeinschaftliche Handlungsrationalitäten zu verknüpfen. Die „Differenzierungskompensationskompetenz“ (Münkler 2002) ist die besondere Charakteristik dieser hybriden Organisationen und widerspiegelt ihre spezifische Funktion. Das Kriterium für den Erfolg einer hybriden Organisation wird damit im Rahmen einer Evaluation nicht in der wirksamen Ausübung spezifische Teilfunktionen, wie z.B. einer hohen Effizienz der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen, bei gleichzeitig guten wirtschaftlichen Erträgen der Projekte und einer effektiven Vertretung der Interessen der langzeitarbeitslosen MaßnahmeteilnehmerInnen gesehen, sondern in der wirksamen Verknüpfung dieser Funktionen. Diese Studie sieht in der Nutzung der verschiedenen marktlichen, hierarchischen und gemeinschaftlichen Elemente hybrider Organisationen das Potenzial dieser Organisationsform. Eine Evaluation aus dieser Perspektive kann die Kompetenz hybrider Organisationen aufzeigen.

Organisationen zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft haben drei Möglichkeiten mit ihrer Hybridität umzugehen:

- Verdrängung der hybriden Organisationsstruktur: Die Akteure verdrängen die strukturelle Besonderheit ihrer Organisation und fokussieren sich in der Arbeit ausschließlich auf eine Handlungsrationalität. Gegenwärtig lässt sich dies sehr gut an sozialen Einrichtungen und arbeitsmarktpolitischen Betrieben beobachten, die sich den marktlichen

Handlungsprinzipien unterwerfen und sich zu erwerbswirtschaftlichen Betrieben entwickeln. Auch die Entkopplung der verschiedenen Funktionen in verschiedene organisatorische Bereiche nutzt nicht die Kompetenz hybrider Organisationen.

- Temporäre Verstärkung einzelner Elemente: Die Akteure wählen je nach Situation entweder ad-hoc (muddling-through) oder strategisch geplant einzelne Elemente bewusst aus, verstärken diese und mindern damit die Bedeutung anderer Handlungsrationaltäten. Dies zeigt das Tagesgeschäft in Beschäftigungsbetrieben, die innerhalb der Betriebszeiten normal wirtschaftlich agieren und mit dem Markt auch als Geschäftspartner auftreten. Interessenpolitische Funktionen werden dann im Kontakt mit zivilgesellschaftlichen oder staatlichen Akteuren realisiert. Verschiedene Ziele können so in eine Rangfolge gebracht und brauchen nicht gleichzeitig verwirklicht werden, wenn sie schwer zu vereinbaren sind. Diese Aufgaben werden auch, so zeigen Fallstudien aus dem PERSE-Projekt (vgl. Bode/Evers/Schulz 2006a), in Überstunden außerhalb der Betriebszeiten vom Personal realisiert.
- Kombinierte Nutzung der hybriden Organisationsstruktur: Die Akteure nutzen die marktlichen, hierarchischen und gemeinschaftlichen Strukturelemente innerhalb der Organisation (punktuell) möglichst gleichzeitig. Dabei werden diejenigen Elemente miteinander kombiniert, die auch passend zueinander sind, wie z.B. arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsmaßnahmen mit sozialen Schwerpunkten in der Auswahl und Betreuung der Langzeitarbeitslosen, die nicht unter dem Druck ausschließlicher wirtschaftlicher Effizienz stehen oder die Integration ehrenamtlicher Helfer und Unterstützer in den Projekten.

Diese analytische Unterscheidung findet sich zwar in der empirischen Realität kaum, insbesondere wenn verschiedene Ressourcenarten schwer in einem Projekt gleichzeitig genutzt werden können und deshalb eine unterschiedliche (materielle) Bedeutung haben, parallel aber erwerbswirtschaftlichen, staatlichen wie auch gemeinschaftlichen Ziele verfolgt werden. Hybride Organisationen können somit ihr Potenzial der Verknüpfung und Entdifferenzierung der verschiedenen Teilsysteme und Handlungsrationaltäten unterschiedlich nutzen. Als erfolgreich wird in dieser Studie eine hybride Organisation bezeichnet, wenn die kombinierte Nutzung multipler Ziele, Ressourcen, Kulturen und optimal für die Realisierung multipler Wirkungen gelingt. Ausgehend vom Ansatz intermediärer Organisationen bedeutet das, dass die Hybridität sich in der Struktur und Funktion der Organisation wiederfindet und genutzt wird. Dabei ist Hybridität nicht nur ein Ziel für sich, sondern hat u.a. drei Bedeutungen: Erstens können durch die Realisierung multipler Ziele komplexe Probleme sozialer, politischer und wirtschaftlicher Art bewältigt werden. Zweitens erleichtert die Realisierung multipler Ziele und Kulturen die Legitimation der Organisation gegenüber externen marktlichen, staatlichen oder gemeinschaftlichen Akteuren. Drittens werden Menschen sozial wie auch gesellschaftlich durch die Tätigkeit in hybriden Organisationen integriert. In Arbeitsmarktprojekten wird es Hilfesuchenden ermöglicht, Klienten des Systems staatlicher, aktiver Beschäftigungsförderung zu werden, während anderen Menschen die Möglichkeit geboten wird, sich gesellschaftlich oder politisch zu engagieren. Eine temporäre Verstärkung bzw. Abschwächung einzelner Elemente reduziert den Erfolg hybrider Organisationen, da so die Entdifferenzierungskompetenz gemindert wird. Die Verdrängung und damit die Fokussierung auf ein Teilsystem, wie z.B. die des Marktes, führen zum Scheitern der Kompetenz hybrider Organisation; auch wenn unter marktlichen Kriterien der Betrieb effizienter wirtschaftet.

Diese Studie bietet eine Erklärung für den Erfolg bzw. das Scheitern hybrider Organisationen, in dem interne Spannungen zwischen den einzelnen multiplen Zielen, Ressourcen, Kulturen und Organisationsstrukturen vermutet werden. Am Beispiel der mit der Arbeitsmarktförderung von Langzeitarbeitslosen beschäftigten Einrichtungen und Orts-Caritasverbänden wird gezeigt, dass die Caritas ihre Potenziale kaum nutzt. Als hybride Organisation können in der Caritas Tendenzen der Verdrängung wie auch der temporären Verstärkung bzw. Abschwächung beobachtet werden, die den Erfolg der Organisation mindern. Diese Tendenzen ergeben sich aus internen Spannungen im Rahmen der Arbeitsmarktförderung in den Einrichtungen und Orts-Caritasverbänden.

Dieses Kapitel widmet sich diesen internen Spannungsfeldern hybrider Organisationen am Beispiel der Arbeitsmarktförderung der Caritas. Zunächst werden Belege angeführt, die den Wohlfahrtsverband als hybride Organisation charakterisieren. Spezifische negative bzw. hemmende Auswirkungen auf die Gestaltung der Arbeitsmarktförderung bzw. Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zeigen in den weiteren Ausführungen auf Spannungsfelder hin. Diese Spannungen werden dann näher am Beispiel der Arbeitsmarktförderung im Deutschen Caritasverband beschrieben.

8.2 Die Caritas als hybride Organisation: Multiple Ziele, Ressourcen, Kulturen und Funktionen

Nonprofit-Organisationen lassen sich theoretisch als hybride Organisationen im intermediären Bereich zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft kennzeichnen (vgl. Evers 1990, 2005), die mit ihren Zielen, Ressourcen, formalen Strukturen und Kulturen in den Nonprofit-Organisationen präsent sind. Verschiedene Studien auf Organisationsebene haben anhand von Einrichtungen aus dem Schulwesen, der Kultur, dem Sport und der Altenpflege empirische Befunde für die Existenz hybrider Organisationen vorgelegt (vgl. Evers/Rauch/Stitz 2002).

Der Deutsche Caritasverband stellt mit seinen Ortsverbänden und sozialen Einrichtungen eine derartige hybride Organisation dar. Für die Betriebe der Arbeitsmarktförderung im Wohlfahrtsverband wurden in empirischen Studien die multiplen Ziele, Ressourcen und Kulturen schon nachgewiesen (vgl. Schulz 2003; Bode/Evers/Schulz 2004). Im Vergleich zu anderen und vor allem kleineren Nonprofit-Organisationen ist die Gleichzeitigkeit von marktlichen, staatlichen und gesellschaftlichen Strukturelementen für den/die BetrachterIn nicht sehr eindeutig auszumachen, was u.a. in der Größe des Wohlfahrtsverbandes und seiner hohen Abhängigkeit von staatlichen Ressourcen begründet liegt. Die unterschiedlichen Strukturelemente konnten aber auch in dieser Studie in den sozialen Einrichtungen und Arbeitsmarktprojekten beobachtet werden:

- **Multiple Ziele:** Die Caritas versteht sich als Arbeitgeber, arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsbetrieb und interessenpolitischer Akteur für Langzeitarbeitslose. Die Einrichtungen in der Alten-, Kinder- oder Jugendhilfe organisieren nicht nur soziale Dienstleistungen in hoher Qualität, sondern offene Stellen sollen auch mit dem Ziel genutzt werden, am Arbeitsmarkt benachteiligten Personengruppen einen Arbeitsplatz innerhalb des Wohlfahrtsverbandes zu vermitteln. Die Einrichtungen unterliegen gleichzeitig gesetzlichen Rahmenbedingungen, dem Wettbewerb auf dem Sozialmarkt sowie den eigenen sozialetischen Zielen. Letztere umfassen u.a. konfessionelle Ziele, die Linderung der Folgen von Armut sowie die soziale wie berufliche Integration von Benachteiligten. Die Beschäftigungsbetriebe der Caritas verfolgen vergleichbare Zwecke und sind ein Mix aus gesetzlich vorgeschriebenen Vermittlungszielen der Klientel in den Arbeitsmarkt, der Verringerung der Armut von Langzeitarbeitslosen, und wirtschaftlichen Zielen. Zudem wird versucht, auf allen Ebenen des Wohlfahrtsverbandes durch Lobbyaktivitäten, Kooperationen und Öffentlichkeitsarbeit, interessenpolitische Ideen durchzusetzen.
- **Multiple Ressourcen:** In allen Mitgliedsverbänden und Einrichtungen werden verschiedene monetäre und nicht-monetäre Ressourcen zur Finanzierung der sozialen Dienstleistungen und der Arbeitsförderung genutzt. Staatlichen Leistungsentgelten für z.B. pflegerische, gesundheitliche oder arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen und Erlösen aus dem Verkauf in Second-hand-Warenhäuser, Werkstätten für Menschen mit Behinderungen oder aus Beschäftigungsprojekten, Erlösen aus der Vermittlung von einfachen sozialen Dienstleistungen, kommt eine hohe finanzielle Bedeutung zu. Von geringerer monetärer Bedeutung, aber dafür symbolisch und moralisch wichtig für die Caritas, sind Mittel wie Spenden, Förderungen durch Stiftungen oder Menschen, die sich in den Orts-Caritasverbänden und Einrichtungen ehrenamtlich engagieren.
- **Multiple Kulturen:** Angesichts der multiplen Ziele und Ressourcen entstehen in den einzelnen sozialen Einrichtungen und Beschäftigungsprojekten der Caritas auch multiple

Kulturen und Steuerungsprinzipien. Während sich durch die Umsetzung von Zielen aus staatlichen Sozial- und Handlungsprogrammen und die Interaktion mit den zuständigen öffentlichen Verwaltungen hierarchische Handlungsweisen im Wohlfahrtsverband entwickeln, können auch am Markt und am Wettbewerb orientierte Prinzipien beobachtet werden. Gründe hierfür liegen in der Beteiligung am Sozialmarkt, Produkt- oder Gütermarkt sowie in manageriellen Steuerungsprinzipien moderner, am neuen Steuerungsmodell orientierter Verwaltungen. Gleichzeitig gibt es aber auch gemeinschaftliche Handlungsweisen, die sich an den Kulturen der katholischen Gemeinden, denen die Caritas verpflichtet ist, orientieren.

- Multiple Formalstrukturen: Diese Ziele, Ressourcen und Kulturen schlagen sich in unterschiedlichen formalen Strukturen innerhalb der Caritas nieder. Während hierarchische Strukturelemente innerhalb der Orts-Caritasverbände und in den Beziehungen zwischen den sozialen Einrichtungen bzw. Beschäftigungsbetrieben und den Caritasverbänden beobachtet wurden, gab es auch Befunde für eine am Markt orientierte Betriebsstruktur in den sozialen Einrichtungen und Beschäftigungsbetrieben. Wettbewerbsorientierte Strukturen äußerten sich auch in den ausgelagerten Personalservice-Agenturen der Caritas. Daneben existierten in den sozialen Diensten und Arbeitsmarktprojekten auch stark gemeinschaftliche Strukturelemente, wie z.B. Räume für Initiativen und ehrenamtliches Engagement der Fach- und Führungskräfte oder Möglichkeiten der Teilnahme an Kooperationen und Politiknetzwerken.

Vergleichbar mit anderen hybriden Organisationen ergeben sich aus der Verschränkung multipler Ziele, Ressourcen und Kulturen auch für den Deutschen Caritasverband Potenziale, die der Wohlfahrtsverband in den sozialen Dienstleistungen und Arbeitsmarktprojekten für die Integration von Langzeitarbeitslosen nutzen kann. Dabei zeigen sich aber auch erste Diskrepanzen zwischen theoretischen Möglichkeiten, die sich aus der hybriden Organisation ergeben, und den realen Praktiken im Umgang mit diesen Optionen. Allerdings können angesichts der hybriden Organisationsstruktur verschiedene Funktionen für die Integration von Langzeitarbeitslosen genutzt werden. Diese liegen in sozialen, politischen und wirtschaftlichen Bereichen:

- Soziale Funktionen: Im Rahmen der sozialen Beratungsdienste wird Langzeitarbeitslosen ein breites Unterstützungsangebot zur Verfügung gestellt. Viele der Personen benötigen Hilfen bei Wohnungs-, Sucht-, Schulden-, Gesundheits- Rechts- und/ oder psychologischen Problemen. Die Caritas schafft mit diesen Diensten wichtige Grundlagen für die soziale Integration von Langzeitarbeitslosen und anderen benachteiligten Personengruppen. In den besuchten Orts-Caritasverbänden standen den Beschäftigten in den Arbeitsmarktprojekten und den sozialen Diensten diese Hilfsangebote zur Verfügung.
- Wirtschaftliche Funktionen: Mit den sozialen Einrichtungen etablierte der Deutsche Caritasverband eine breitflächige betriebliche Infrastruktur an Kindertagesstätten, Krankenhäusern, Heimen und Bildungsstätten. Diese Struktur ist wesentlicher Bestandteil der sozialwirtschaftlichen Grundversorgung in Deutschland. Die Caritas steht mit diesen Einrichtungen auch im sozialen Wettbewerb mit anderen gemeinnützigen, staatlichen und erwerbswirtschaftlichen Organisationen. Gleichzeitig werden in den Beschäftigungsbetrieben Dienste und Güter für lokale Betriebe, die Kommunen, die Region, die katholischen Gemeinden oder sozial schwache KundInnen produziert. Die Beschäftigungsprojekte sind damit auch Teil der lokalen Ökonomie. Produkte und Dienste der besuchten Einrichtungen waren u.a. die Versorgung mit günstigen Mahlzeiten für Langzeitarbeitslose, Möbel und Schreinereiprodukte für die katholische Gemeinde, Zulieferprodukte für klein- und mittelständische Betriebe der Region, hauswirtschaftliche Dienste in einem benachteiligten Stadtteil sowie landwirtschaftliche Erzeugnisse und Verbesserung der touristischen Infrastruktur.
- Politische Funktionen: Die sozialen Einrichtungen, die Beschäftigungsbetriebe und die Verwaltungen der Orts-Caritasverbände stehen mit verschiedenen regionalen politischen Akteuren und der öffentlichen Verwaltung in Kontakt. Sie setzen sich bilateral oder im

Rahmen von Politiknetzwerken für die Interessen von Langzeitarbeitslosen ein. Die besuchten Orts-Caritasverbände sind teilweise Mitglieder von Landesarbeitsgemeinschaften in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sowie der Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit. In vielen Orten existieren Netzwerke mit den Arbeitsgemeinschaften. Außerdem sind die Orts-Caritasverbände Mitglied in der IDA - einem Fachverband der Caritas. Die Zentrale des Deutschen Caritasverbandes erstellt und veröffentlicht regelmäßig Pressemitteilungen zu aktuellen arbeitsmarktpolitischen Fragen. Zu Tagungen der IDA werden Vertreter aus den relevanten Bundesministerien eingeladen; die Caritas erhält ihrerseits Einladungen zu Anhörungen zu landes- und bundespolitischen Gesetzgebungen in der Arbeitsmarktförderung. Durch verschiedene Maßnahmen stellen die örtlichen sozialen Einrichtungen und Beschäftigungsbetriebe Potenziale für ehrenamtliches Engagement von interessierten Bürgern und Bürgerinnen zu Verfügung.

Diese Auswahl an empirischen Befunden spricht für die verschiedenen Funktionen, welche die Caritas im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten realisiert. Der Wohlfahrtsverband wirkt dabei übergreifend auf dem Markt, den Staat, die Zivilgesellschaft, und für einzelne Personen. Im Rahmen dieser Funktionen können zudem weitere Wirkungen gesehen werden, die nicht eindeutig einem gesellschaftlichen Sektor zugeordnet werden können.

In den Beschäftigungsprojekten der Caritas werden Ziele der sozialen und beruflichen Integration verknüpft. Der Wohlfahrtsverband hat Arbeitslosigkeit als Ursache von Armut erkannt, und entwickelte Strategien zur Integration von langzeitarbeitslosen Menschen mit größeren sozialen Problemen.

Im Laufe der Zeit entwickelte die Caritas immer wieder Strategien, welche die Lücken in der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Versorgung schlossen. Der Wohlfahrtsverband verringerte Defizite an der Schnittstelle zwischen Armut und Arbeitslosigkeit. Während anfangs vor allem Programme für Jugendliche im Vordergrund standen, und dann der Blickpunkt auf Langzeitarbeitslose mit besonderen Problemen gerichtet wurde, entwickeln sich nun immer mehr Ansätze, die sich der Bewältigung Armut spezifischer Problemen von Langzeitarbeitslosigkeit widmen, die von der in die Vermittlung von Arbeitslosen spezialisierten staatlichen Arbeitsförderung zu wenig beachtet werden.

Verschiedene soziale und berufliche Hilfen werden für diese Strategie miteinander vernetzt. Es stehen die verschiedenen Beratungsstellen der offenen Hilfen für Langzeitarbeitslose zur Verfügung, Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekte, Vermittlungsstellen, und die sozialen Einrichtungen, bieten potenziell auch Arbeitsplätze im Bereich von einfachen Dienstleistungen für gering qualifizierte Personen. In Einzelfällen führten diese Kapazitäten für eine Integration von Langzeitarbeitslosen aus Beschäftigungsprojekten in soziale Einrichtungen des ersten Arbeitsmarktes.

Die sozialen und arbeitsmarktpolitischen Hilfen zielen nicht nur auf die Bewältigung von Armut und Integration der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt ab, sondern verfolgen vor allem sozialethische Ziele, den Einzelnen ein würdevolles Leben zu gewähren. Die Verringerung von sozialen Problemen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dient dabei vor allem der gesellschaftlichen Integration der Betroffenen.

Die Caritas bietet mit ihren Beratungsstellen und arbeitsmarktpolitischen Hilfen niedrigschwellige Anlaufstellen für Hilfebedürftige. Langzeitarbeitslose können in den Orts-Caritasverbänden und Einrichtungen AnsprechpartnerInnen für komplexe individuelle Belange finden. Die Fachkräfte der Caritas helfen den Betroffenen dabei, Zugänge zu den staatlichen Hilfesystemen und Sozialprogrammen zu finden. Damit schlägt der Wohlfahrtsverband eine Brücke zwischen komplexen sozialen Nöten von Langzeitarbeitslosen und den eher rationalen staatlichen Sozialleistungen. Viele Personen sind mit dem staatlichen Sozialleistungssystem und den Fördervoraussetzungen überfordert. In diesem Sinne strukturiert die Caritas mit ihren Leistungen die soziale Situation der Individuen und ein soziales Profiling.

Die arbeitsmarktpolitischen Hilfen werden durch die Caritas subsidiär angeboten. Dies ist eines der grundlegenden Prinzipien karitativen Handelns: a) eine Hilfeleistung wird nah an der Stelle angeboten, an der sich das Problem befindet, und b) die Lösung wird vor allem bei und zusammen mit den Betroffenen erbracht. Dadurch entstehen nach den regionalen sozialen Bedarfen angebrachte Lösungen, die die Leistungsspektren zwischen den Orts-Caritasverbänden relativ stark differieren lassen. Außerdem entstehen in den lokalen Verbänden immer wieder neue Ideen und Initiativen im Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit. Die starke Dezentralisierung schafft im Gegensatz zu der stärker zentralisierten staatlichen Arbeitsmarktförderung Raum für kreative Ideen und persönliches Engagement in den Verbänden und Einrichtungen. Andererseits schwächt diese Struktur die Rolle des Dachverbandes, da Vorschläge für Handlungslösungen nicht bindend sind, und sie führt zu relativ starken Unterschieden in der Leistungstiefe und Qualität zwischen den Orts-Caritasverbänden. Das Subsidiaritätsprinzip nimmt aber auch den einzelnen Betroffenen stärker in die Pflicht und motiviert zu eigenem Engagement, die eigene Situation zu verbessern. Dieser Ansatz der „Hilfe zur Selbsthilfe“ verknüpft so den karitativen Gedanken der Beratung und Unterstützung mit dem aktuellen sozialpolitischen Aktivierungsgedanken für Langzeitarbeitslose.

Die Stärkung der Eigenbemühungen und des eigenen Engagement zur Selbsthilfe entspricht einem katholischen Verständnis, Menschen zu sozialisieren. Diese Idee ist historisch fest in dem Wohlfahrtsverband verankert und hat sich in dessen Geschichte in den Anfängen des 20. Jahrhunderts besonders deutlich gezeigt. In vergleichbarer Weise führen die den Tag strukturierenden Maßnahmen in den Beschäftigungsbetrieben und die Arbeit der Langzeitarbeitslosen mit Kollegen zu neuen sozialen Erfahrungen und Lernprozessen. Neben den beruflichen und sozialen Fähigkeiten, die die Beschäftigten für den ersten Arbeitsmarkt benötigten, bekommen sie in den Einrichtungen der Caritas auch sozialetische Prinzipien des Wohlfahrtsverbandes und die Bedeutung ehrenamtlichen Engagements mit.

Die Verbände, Einrichtungen und Beschäftigungsbetriebe der Caritas vernetzen verschiedene Gruppen von Akteuren und Organisationen sowie unterschiedliche Personen; und dies auf regionaler Ebene (horizontale Kooperationen) aber auch zwischen den verschiedenen politischen Ebenen (vertikale Kooperationen). Caritas kooperiert regional mit öffentlichen Verwaltungen, VertreterInnen politischer Parteien, VertreterInnen anderer gemeinnütziger Organisationen und Wohlfahrtsverbänden sowie mit Betrieben vor Ort (z.B. mit dem Bund katholischer Unternehmer). Engagierte Personen aus den Gemeinden oder ehrenamtliche Kräfte in den Vorständen, z.B. auch im Rahmen alltäglicher Arbeit, bringen Erfahrungen und Ideen aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Sektoren und Organisation in die Arbeit der Caritas ein. Vertikal ist der Wohlfahrtsverband mit anderen Trägern der freien Wohlfahrtspflege, Ministerien sowie Netzwerken und Dachverbänden vernetzt. Diese Vernetzungen können im Rahmen der Arbeitsförderung zu neuen Ideen und Impulsen für das Engagement der Caritas und neuen Ressourcen führen, sowie neue Funktionen hervorbringen, wodurch sie marktliche, staatliche und gemeinschaftliche Organisationen und Prinzipien „entdifferenziert“.

Schließlich tragen die arbeitsmarktpolitischen Tätigkeiten der Caritas auch zur demokratischen Qualität bei, indem Menschen zur Partizipation im Rahmen ehrenamtlichen Engagements motiviert werden, zivilgesellschaftlich nutzbare Vernetzungen zwischen Bürgern und Bürgerinnen in den Verbänden und Einrichtungen entwickelt sowie bei den Langzeitarbeitslosen durch die Hilfen zur sozialen und beruflichen Integration Voraussetzungen für eigene politische Partizipation geschaffen werden. Durch verbesserte Einkommen und Beschäftigung hilft die Caritas Langzeitarbeitslosen aus Depression bzw. Stagnation, und motiviert sie dabei zu selbstbewusstem Handeln als Bürger und Bürgerinnen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Projekte und sozialen Tätigkeiten der Caritas im Rahmen der Arbeitsmarktförderung von Langzeitarbeitslosen sowie die bestehenden Strukturen des Wohlfahrtsverbandes auf marktliche, staatliche und gemeinschaftliche Ziele, Ressourcen, Kulturen und Strukturen zurückgreifen und mit ihren Effekten in allen drei gesellschaftlichen Bereichen wirken. Damit lässt sich der Deutsche Caritasverband mit seinen Mitgliedsverbänden und in seinen Einrichtungen als hybride Organisation charakterisieren. In dem Verband und seinen Einrichtungen wurden Strukturen gefunden, die vernetzend und entdifferenzierend zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft wirken können.

8.3 Symptome für das Versagen hybrider Organisationen

Entgegen den theoretischen Erwartungen, die mit hybriden Organisationen verknüpft sind, zeigte die Analyse der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Caritas, dass der Wohlfahrtsverband diese Potenziale nur sehr begrenzt nutzt. Die Leistungen der Caritas als Arbeitgeber, arbeitsmarktpolitischer Maßnahmeträger oder Interessensakteur für Langzeitarbeitslose ernüchterten eher. Es wurden unter arbeitsmarktpolitischen Kriterien drei zentrale Ergebnisse festgehalten:

- Die Caritas als Arbeitgeber bevorzugt eher junge, gut qualifizierte Personen in den eigenen sozialen Einrichtungen. Arbeitsplätze für Ältere und gering Qualifizierte werden nur in sehr begrenzter Anzahl geschaffen. Beschäftigungspotenziale für diese Personengruppen zeigen sich eher in erwerbswirtschaftlichen Organisationen; die Arbeitsverhältnisse der Caritas ähneln marktlichen Dienstleistungsbetrieben.
- Die Caritas als Maßnahmeträger orientiert sich sehr stark an staatlichen Prinzipien aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Kurzfristige Arbeitsgelegenheiten dominieren wie in anderen Beschäftigungsbetrieben. Die Maßnahmen erstrecken sich von niedrig schweligen Angeboten bis hin zu qualitativ anspruchsvollen Projekten. Creaming von Langzeitarbeitslosen ist auch bei der Caritas zu finden.
- Caritas als interessenpolitischer und zivilgesellschaftlicher Akteur entwickelt sich zwar im Bereich der Arbeitsförderung von Langzeitarbeitslosen; doch gibt es neben den in der Öffentlichkeit wirksamen Pressemeldungen zu den Arbeitsgelegenheiten und Niedriglohnstrategien durch die Zentrale des Deutschen Caritasverbandes in den Orts-Caritasverbänden Mängel vor allem in der Mitsprache der Betroffenen, Defizite in der Vernetzung mit regionalen Akteuren und eine noch zu geringe Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements (z.B. Spenden, ehrenamtliche Arbeit). Außerdem gibt es Defizite in der innerverbandlichen Demokratie und Mitbestimmung zwischen den Fachkräften, kollektiven Mitgliedern und den Vorständen in den Orts-Caritasverbänden, sowie zwischen der örtlichen Ebene und der Zentrale der Caritas.

Obwohl sich seit Ende der 1990er Jahre die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Caritas verstärkten, ist Arbeitsmarktförderung noch immer ein Randthema, und es gibt einige Defizite in der Gestaltung der sozialen und beruflichen Integration von Langzeitarbeitslosen. Förderlich für die bisherige Entwicklung des Politikfeldes waren die Gründung des Fachverbandes „Integration durch Arbeit“ (IDA) sowie das Schwerpunktjahr 2005, das sich mit der Arbeitsmarktförderung und arbeitslosen Menschen beschäftigte. An den grundsätzlichen Problemen haben diese Aktivitäten aber kaum etwas geändert.

- Die **multiple Zielstruktur** erodiert, wenn z.B. wirtschaftliche Zwecke temporär andere, soziale oder gemeinschaftliche, Ziele dominieren.
- Die **multiple Ressourcenstruktur** zerbricht, wenn gesellschaftliche Unterstützungen, die für das Verständnis der Organisation wichtig sind, verloren gehen.
- Staatliche Prinzipien der Steuerung, wie das neue Steuerungsmodell, führen zu unausgeglichene **multiplen Kulturen**.
- **Multiple formale Strukturen** können zu Konflikten zwischen Verbandsfunktionären und Fachkräften sowie Mitgliedern der Organisationen führen.

Symptome, die auf ein Versagen hybrider Organisationen hinweisen, liegen demnach in einer Konzentration der Ziele, Ressourcen, Kulturen und Strukturen einzelner gesellschaftlicher Organisationssektoren und einer Vernachlässigung der anderen zivilgesellschaftlichen, staatlichen oder marktlichen Elemente. Bei Nonprofit-Organisationen zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft können daher Probleme in Hinblick auf Identität, Ziele, gesellschaftlicher Einbettung, Ressourcen und Wirkungen, auftreten. Im Rahmen dieser Studie können für die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Deutschen Caritasverbandes folgende Probleme festgehalten werden:

- Fehlende Identität als potenziell wichtiger Akteur in einem Politikfeld: Im Wohlfahrtsverband hat sich bislang noch nicht ein Bewusstsein für die eigene Rolle als arbeitsmarktpolitischer Akteur mit einer spezifischen Verantwortung gegenüber Arbeitslosen und am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen entwickelt. Dafür sprechen die noch zu geringe Anzahl arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten, organisatorische Instabilitäten einzelner Beschäftigungsbetriebe, eine teilweise diffuse Verteilung von Langzeitarbeitslosen im Rahmen öffentlicher Beschäftigungsförderung in den Orts-Caritasverbänden, sowie die geringe Nutzung dieses Arbeitskräftepotenzials für die eigenen sozialen Einrichtungen. Ein direkt ausgewiesener Bereich für Arbeitsmarktförderung hat sich in der Zentrale des DCV ebenfalls noch nicht ausgebildet, sondern ist an anderen Bereichen angegliedert.
- Fragwürdige Zielsetzungen: Bei der Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden gelegentlich sozialpolitisch fragwürdige Schwerpunkte gesetzt, die zu Creaming-Effekten und zur Nutzung von Instrumenten der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik führen. Der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten in großem Umfang ist weder hilfreich bei der Realisierung sozialwirtschaftlicher Projekte, noch hilft sie den Langzeitarbeitslosen bei der langfristigen Stabilisierung und Qualifikation für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Der Wohlfahrtsverband nimmt damit eher an staatlichen Praktiken des Forderns und der workfare teil, als förderliche Strategien und empowerment orientierte Maßnahmen zu entwickeln. Diese Praktiken sind eher tendenziell in den Verbänden zu finden. Finanzierungsnotwendigkeiten der Beschäftigungsbetriebe und Maßnahmen wie auch Schwerpunktsetzungen der staatlichen Arbeitsmarktpolitik begrenzen den Handlungsspielraum der Caritas. Doch zeigen andere Formen der Organisation von Maßnahmen, z.B. im Rahmen von Stadtteilprojekten, EU-Programmen oder auf Basis von Länderprogrammen, dass ganzheitliche Projekte möglich sind.
- Entwicklung zum quasi-staatlichen Akteur: In diesem Zusammenhang stehen auch die zunehmende Einbindung der Orts-Caritasverbände und deren Einrichtungen als Träger staatlicher sozial- und arbeitsmarktpolitischer Aufgaben. Die Caritas wird zunehmend quasi-staatlicher Akteur mit Leistungsverträgen, die spezifische Tätigkeiten festlegen. Schon in der Geschichte der Wohlfahrtsverbände zeigten sich regelmäßig Anpassungsprozesse an neue Steuerungsprinzipien. Im Gegensatz zu den bisherigen Anpassungen, wie z.B. Erfordernissen der Konzentration der Verwaltung, der Dachverbandsbildung, der Professionalisierung von Dienstleistungen oder einer gewissen Verstaatlichung der Betriebs- und Verbandsorganisation, konnten für den Bereich der Arbeitsförderung nur wenige Handlungsspielräume für kreative, unabhängige Maßnahmen festgestellt werden. Die Arbeitsmarktförderung von Langzeitarbeitslosen ist deshalb neben den sozialen Einrichtungen im Rahmen der Pflege- und Altenhilfe eng in staatliche Handlungsvorgaben eingebunden. Die Caritas als Arbeitgeber und als arbeitsmarktpolitischer Maßnahmeträger unterscheidet sich daher kaum von anderen Organisationen, die in diesen Politikfeldern tätig sind.
- Verlust bürgerschaftlicher Unterstützung: Die Verbände und Einrichtungen verlieren in diesen Aktivitätsbereichen ehrenamtliches Engagement, da die Freiwilligen sich nicht als quasi-Beschäftigte staatlich eingebundener Organisationen oder marktnaher Betriebe sehen wollen. Durch den Verlust der Identifikation mit den katholischen Verbänden und Einrichtungen können wichtige gesellschaftliche Unterstützung und Legitimation nicht mehr in Anspruch genommen werden. Möglichkeiten für ehrenamtliches Engagement werden eher in anderen Bereichen aufgebaut. Andere Formen bürgerschaftlicher Unterstützung (z.B. Spenden) werden lokal zwar angenommen, allerdings nicht aktiv gesucht; mit erfolgreichen Unterstützungsmitteln wird außerdem nicht um weitere zivilgesellschaftliche Ressourcen geworben.
- Widersprüchlichkeiten zwischen Mitglieds- und Dachverbänden und Verlust der Potenziale, die durch eine dachverbandliche Struktur entstehen können: Durch eine enge Kopplung an die Vorgaben staatlicher Arbeitsmarktpolitik, die meist lokal oder regional

vorgegeben sind, entwickeln sich Loyalitäten eher zu staatlichen Verwaltungen als zu zivilgesellschaftlichen Partnern und der eigenen Dachorganisation hin. Die Folgen sind zunehmende Diskrepanzen in der Wahrnehmung von Problemfeldern, Zielen und der Aktivitäten zwischen der Orts- und Dachverbandsebene.

- Diskrepanz zwischen Leistungsträger und Interessenakteur und dadurch lokal eine geringe zivilgesellschaftliche Einbettung: Eine starke Identität als zivilgesellschaftlicher Akteur im Bereich der Arbeitsförderung ist bislang noch nicht entwickelt. Zwar wurden zunehmende Aktivitäten als Lobbyist und Sprachrohr für die Belange von Langzeitarbeitslosen gefunden (z.B. Stellungnahmen, Kooperationen etc.). Doch fehlen vor allem lokale Vernetzungen und Aktivitäten mit den ARGE und anderen Akteuren, die stärker auf Strategien und Ziele der Arbeitsförderung eingehen. Kooperationen existieren eher auf operativer Basis. Ansatzpunkte gibt es bei der Caritas, wenn sie als Promoter für Selbsthilfegruppen für Langzeitarbeitslose auftritt. Aber auch hier muss sie sich wieder mit der Diskrepanz zwischen der Funktion als Leistungsträger arbeitsmarktpolitischer Aufgaben und interessenpolitischer Akteur für Langzeitarbeitslose auseinandersetzen.
- Fehlende Vernetzung interner Bereiche und Tätigkeiten: Es zeigen sich zudem Probleme bei der Integration von verschiedenen Leistungs- und Hilfesystemen innerhalb der Caritas. Aktivitäten auf leistungsvertraglicher Grundlage und „offene Hilfen“ fallen zunehmend auseinander, je mehr sich die Arbeitsmarktförderung professionalisiert und an staatliche Vorgaben anpasst. Potenziale in Form einer internen Vernetzung können daher immer schwieriger genutzt werden.
- Bevorzugung externer Prämissen bei der Leistungsbewertung: Schließlich zeigen sich Probleme in Hinblick auf die Bewertung der eigenen Leistungen. Die Anbindung an die staatliche Arbeitsmarktpolitik führt zur Übernahme von Erfolgskategorien, wie etwa die der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Die Schaffung langfristiger Beschäftigungen - egal in welcher Form -, Qualifizierung und soziale Stabilisierung, werden zwar als sinnvoll angesehen, treten aber hinter dem Vermittlungsziel zurück.

Das Besondere und Eigentümliche der Caritas, geht man von diesen Befunden aus, ist kaum noch erkennbar. Der Wohlfahrtsverband kann zwar noch als hybride Organisation gekennzeichnet werden. Die eigentlichen Funktionen einer zivilgesellschaftlichen Organisation sind jedoch nur noch schwer erkennbar. Eine „gute Politik“ - wie sie eingangs mit den Kriterien einer besonderen Form der Entdifferenzierung und Förderung bürgerschaftlichen Engagements beschrieben wurde - wird im Bereich der Arbeitsförderung von Langzeitarbeitslosen durch den Wohlfahrtsverband kaum verwirklicht.

8.4 Diagnose: Institutionelle Spannungsfelder zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft

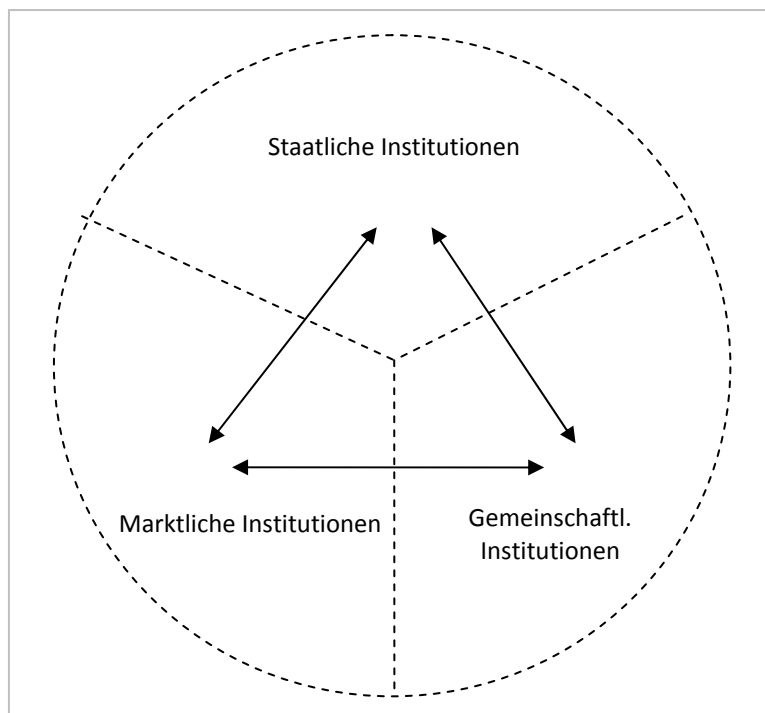
Für das Versagen hybrider Organisationen können theoretisch vier Ursachen ausfindig gemacht werden (vgl. Evers/Rauch/Stitz 2002; Bode 2005):

- Die Organisationen befinden sich im Übergang von einer institutionellen Form in eine andere Form des Marktes oder in eine öffentliche Einrichtung (Isomorphismus);
- In den Organisationen haben historische und traditionelle Elemente noch einen großen Einfluss und stehen in Opposition zu neueren Strukturen;
- In der Organisation existieren verschiedene Formen der Anpassung an unterschiedliche Umwelten des Marktes, des Staates oder der Zivilgesellschaft sowie
- Die Organisationen haben mit internen Spannungsfeldern zwischen verschiedenen Zielen, Ressourcen, Identitäten und Strukturen zu kämpfen. Dabei kommen unterschiedliche Umwelten wie die des Marktes, des Staates und der Zivilgesellschaft, zum tragen.

Mit dem letzten Argument wird sich der folgende Teil ausführlicher befassen. Dazu werden die empirischen Befunde zur Arbeitsmarktförderung von Langzeitarbeitslosen beim Deutschen Caritasverband interpretiert.

Hintergrund für diese Begründung ist die Annahme, dass Organisationen spezifische Strukturen ausbilden, die sie mit ihrer Umwelt leichter kommunizieren lassen. Diese Strukturen sind quasi ein Abbild der jeweiligen Umwelt innerhalb der Organisation. Hybride Organisationen beziehen sich aber nicht nur auf eine singuläre, sondern auf verschiedene Umwelten. Organisationen zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft bilden deshalb intern Strukturen aus, die sich auf alle diese Sphären beziehen. Dies ist dann nicht nur eine Voraussetzung für die Legitimität der Organisation und diese Mehrfachorientierung kann für die Bewältigung Politikfeld übergreifender Probleme genutzt werden, sondern sie erleichtert die Kommunikation und den Austausch der Organisation zwischen den einzelnen gesellschaftlichen Sektoren. Allerdings ist der Einfluss, den die gesellschaftlichen Sektoren auf hybride Organisationen haben, nicht einheitlich. Eine dominierende Umwelt (z.B. marktliche Prinzipien) kann die ihr entsprechenden Strukturen in der Nonprofit-Organisation soweit stärken, dass sich die ganze Organisation in diese eine Richtung weiterentwickelt. Die Kommunikation mit den anderen gesellschaftlichen Sphären (z.B. Staat und Zivilgesellschaft) und die Einbettung in dieselben vermindern sich. Dies kann soweit führen, dass die ganze Nonprofit-Organisation in einen erwerbswirtschaftlichen Betrieb, eine staatliche Einrichtung oder in eine gemeinschaftliche Struktur (z.B. Nachbarschaftsverein) übergeht. In der Zeit dieser Transformation aber auch während der Zeit, wo alle Strukturen eine gleich hohe Bedeutung innerhalb der Organisation haben, kann es zu Spannungen zwischen diesen Institutionen kommen. Der Ansatz hybrider Organisationen geht zwar davon aus, dass diese die umweltrelevanten Institutionen in Einklang bringen können, indem z.B. multiple Ziele verfolgt werden. Es kann aber dennoch zu Spannungen zwischen den hybriden Nonprofit-Strukturen und denjenigen Strukturen kommen, wenn es der Organisation nicht gelingt, die verschiedenen Elemente des Marktes, des Staates oder der Gemeinschaft in Einklang zu bringen und für die einzelnen Tätigkeiten und Aufgaben zu nutzen.

Abbildung 54: institutionelle Spannungsfelder innerhalb von Nonprofit-Organisationen



Quelle: eigene Darstellung

Diese Spannungen äußern sich in konfligierenden Zielen, Ressourcen, Kulturen und formalen Strukturen im Bereich der Arbeitsförderung von Langzeitarbeitslosen bei der Caritas. Es gibt Indizien für diese These, die sich aus den empirischen Befunden ergeben, und sich hemmend auf die Ausgestaltung der Arbeitsförderung in dem Wohlfahrtsverband auswirken.

8.4.1 Zielstruktur: Zwischen marktlichen, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Zielen

Die sozialen Dienstleistungseinrichtungen, zunächst aus karitativer Nächstenliebe der sie initiierenden Mitglieder entstanden, haben sich zu Einrichtungen mit staatlichem Auftrag entwickelt, um zur Grundversorgung mit bzw. von Kindertagesplätzen, Heimen und Krankenpflegeplätzen beizutragen. Die Idee der Bereitstellung von sozialen und gesundheitlichen Diensten für Bedürftige hat sich zu einer Praxis im deutschen Wohlfahrtsstaat entwickelt und wurde zu einer seiner wichtigen Säulen. Wo nun die Idee, dass in diesen Einrichtungen eine Möglichkeit, Benachteiligte des Arbeitsmarktes unterzubringen, ihren Ursprung hatte, ist nicht mehr ganz nachzuvollziehen. Doch deckt sich dies mit Vorstellungen des Staates, wenn man bspw. an die Diskussion um die haushaltsnahen Dienstleistungen denkt. Aber auch der Deutsche Caritasverband sah in einer Ausweitung der Beschäftigung in den sozialen Dienstleistungen eine Möglichkeit, auch arbeitsmarktpolitisch tätig zu sein. In diesem Sinne wurde im Wohlfahrtsverband eine Diskussion um die Integration von gering Qualifizierten und Älteren in Einrichtungen sozialer Dienstleistungen der Caritas geführt, und es sollten vor allem mit Hilfe von beschäftigungspolitischen Instrumenten Wege gefunden werden, dieses Ziel zu erreichen.

Wie in den empirischen Beispielen geschildert, kommt es den Einrichtungen zunächst auf die Sicherung einer hohen Qualität der sozialen Dienste an, um sich von konkurrierenden Wettbewerbern abzusetzen. Nimmt man die bestehenden staatlichen Regelungen zur Qualitätssicherung hinzu, sprechen viele Faktoren aus Bestandsüberlegungen dafür, dass die Einrichtungen wenig Interesse daran haben, Langzeitarbeitslose in den sozialen Einrichtungen zu beschäftigen, sondern vielmehr auf bewährte beschäftigungspolitische Instrumente zur Stabilisierung und Ausbau qualifizierter Personengruppen zurückzugreifen. In diesem Sinne steigen zwar die Beschäftigtenzahlen der Einrichtungen, doch partizipieren davon nur in geringem Maße die am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen. Die arbeitsmarktpolitischen Zielvorstellungen in den Positionspapieren und Leitlinien erscheinen daher nur als eine öffentliche Absichtserklärung; während Wunsch und Wirklichkeit hier auseinander driften. Wenngleich also ein partikulares Interesse an einer höheren Bedeutung des Deutschen Caritasverbandes im Rahmen der Reduzierung von am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen besteht, so deckt sich das kaum mit den operativen Interessen der sozialen Einrichtungen.

In Hinblick auf die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Caritas, in der es zu einer relativ starken Symbiose von gemeinschaftlichen und staatlichen Zielen kommt, sind vergleichbare Spannungen zu beobachten. Dies trifft besonders die Einrichtung der sozialen Dienstleistungen der Caritas, die im Rahmen ihrer öffentlichen Aufträge quasi-staatlich tätig sind und auch deren aktivierender Ausrichtung sowie der Quantitäts- und Qualitätsstandards gerecht werden müssen. Die Einrichtungen orientieren sich daher in erster Linie an den staatlichen Vorgaben. Die eigentlichen gemeinschaftlichen Ziele bestehen nur noch implizit, indem die von außen gegebenen Kriterien als Umsetzung und Konkretisierung eigener Sachlogiken uminterpretiert werden. In einem solchen Handlungsrahmen fällt eine stärkere Integration benachteiligter Personen als regulär Beschäftigte schwer. Dies kann nur erreicht werden, wenn sozialetische Standards der Caritas für soziale Beschäftigungsbetriebe formuliert und angewandt werden.

Die beobachteten (Miss)Erfolge in der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen in den sozialen Dienstleistungen der Caritas und in den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begründen sich auch auf einer Übernahme von Zielvorstellungen, die nur mittelbar den karitativen Interessen der Orts-Caritasverbände und Einrichtungen entsprechen. Arbeitsmarktpolitik dient vor allem der Aktivierung und Vermittlung von Arbeitslosen, nicht aber sozialpolitischen Zielen, wie z.B. der Rolle als Teilbereich von Armutsvermeidung und sozialer Ausgrenzung. Daher zeigt sich in den Fallbeispielen, welche Diskrepanz zwischen sozialetischem Anspruch karitativer Tätigkeit und staatlichen Interessen in der Arbeitsförderung liegt. Viele Beschäftigungsprojekte sind auf kurzfristige Maßnahmen, Arbeitsgelegenheiten und auf die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet. Die arbeitsmarktpolitischen Projektträger der Caritas müssen diese Diskrepanz bewältigen. Gerade bei den 1-Euro-Jobs zeigt sich, wie wenig dieses

Instrument zur Armutsbewältigung beiträgt, sondern eher im öffentlichen Interesse steht, Langzeitarbeitslose zu aktivieren. Allerdings ziehen sich einige der Caritas-Ortsverbände auch diesen Schuh an und sehen in der Aktivierung und im Fordern der Personen einen Bestandteil ihres sozial- und arbeitsmarktpolitischen Bemühens. Nur in kleinen, stadtteilbezogenen Projekten kann man die gemeinschaftlichen, karitativen Interessen der Caritas noch gut beobachten.

In den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dominiert also nur auf den ersten Blick eine Orientierung an sozialetischen Kriterien. Die während der empirischen Erhebung durchgeführten Interviews zeigten, dass zunächst eine starke Orientierung hin auf benachteiligte Langzeitarbeitslose besteht. Die Maßnahmen sollen vor allem dieser Personengruppe helfen, Armutsrisiken zu bewältigen. Daher gibt es eine Konzentration auf bedürftige Personen, wie z.B. Jugendliche, Obdachlose oder Ältere, aber auch eine Kooperation mit den sozialarbeiterischen Einrichtungen der Caritas mit den Beschäftigungsprojekten. Mit dem Rückgang der Förderung für Beschäftigungsmaßnahmen, der Reduzierung von Qualifikationen, der Abschaffung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach dem Bundessozialhilfegesetz, mit einer Ausweitung gemeinnütziger, kurzfristiger Arbeitsförderung und aktivierender Vermittlungsperspektive in der Arbeitsmarktpolitik gibt es kaum noch Chancen für eine Realisierung dieser katholischen Interessen. Um die Beschäftigungsprojekte zu finanzieren, müssen die karitativen Träger staatliche Ziele berücksichtigen, oder die Projekte aus eigenem Haus finanzieren. Da letzteres kaum und wenn dann nur im niedrig schwelligen Bereich möglich ist, werden die bestehenden Formalziele interpretativ gebogen angewendet. Die Einrichtung mehrerer tausend 1-Euro-Jobs soll so - laut einem Interviewpartner - der Überbrückung von Zeiten, in denen Armutsrisiken bestehen, dienen, und ist ein erster Baustein für Hilfen, die auch von den Langzeitarbeitslosen zur Aufbesserung ihrer Einkommen gerne angenommen werden. Aber auch die generelle Orientierung als arbeitsmarktpolitischer Dienstleister lässt sich in ähnlicher Weise, nämlich als Armut vermeidende Strategie, uminterpretieren, und ist damit auch im Sinne der karitativen Träger. Letztlich sollte man den eigenen Erfolg aber im direkten Umgang mit den unterstützten Langzeitarbeitslosen messen und die staatlichen Ziele, wie z.B. Vermittlungsquoten, verwerfen. Der Erfolg hängt vom individuellen Fortschritt der TeilnehmerInnen ab, auch wenn dieser im emotionalen Bereich liegt, indem in den Personen wieder Zuversicht und Hoffnungen geweckt wurden. Zwei Beispiele sollen dies verdeutlichen:

Befragter 1: Der Befragte befindet sich seit knapp 1,5 Jahren in einem Beschäftigungsbetrieb Bereich „Schreinerei“. Sein ursprüngliches Vertragsverhältnis von einem Jahr wurde um 6 Monate verlängert. Die erworbenen Fähigkeiten bringen ihm vermehrte Akzeptanz in der Nachbarschaft, die seine handwerklichen Fähigkeiten gegen einen Kostenbeitrag in Anspruch nehmen. Er empfindet sich selbst nicht als benachteiligte Person, sondern als Beschäftigter, der die geregelte Arbeit und einen geregelten Tagesablauf begrüßt. Im Betrieb gibt es ein System zur Motivationssteigerung in Form von Leistungsprämien. Die oben genannten Mehreinnahmen werden durch den Befragten positiv wahrgenommen. Die finanzielle Lage wurde durch die Einnahmen verbessert, aber nicht existenziell beeinflusst, da seine Lebenspartnerin zum Haushaltseinkommen beiträgt. Die Freizeitgestaltung wird seit der Aufnahme der Tätigkeit bewusster wahrgenommen und nach eigenen Aussagen „sinnstiftender“ geplant. Die Tätigkeit macht dem Interviewten Spaß und vermittelt Zufriedenheit. Der Leistungsdruck in der Einrichtung wird im Vergleich zum 1. Arbeitsmarkt als geringer eingestuft. Er ist froh „nichts mehr mit dem Sozialamt zu tun zu haben“, dabei wird betont, dass keine direkten Konflikte mit dem Amt bestanden hätten. Insgesamt machte der Interviewte einen optimistischen und motivierten Eindruck, welcher lediglich durch einen demotivierenden Faktor betrübt wird. Dieser Faktor sind die Bewerbungen auf dem ersten Arbeitsmarkt, die nach seinen Aussagen ohne Angaben von Gründen an ihn zurückgeschickt werden. Er vermutet, dass er für viele Arbeitgeber die Altersgrenze überschritten hat, um eine langfristige Beschäftigung zu erhalten.

Befragter 2: Die Person befindet sich in der 2. Beschäftigungsmaßnahme im selben Betrieb (kirchliche Trägerschaft). Das Schicksal hat sich so ereignet, dass nach der 1. Maßnahme die Person in den 1. Arbeitsmarkt vermittelt werden konnte. Der Arbeitgeber hat allerdings den

Beschäftigten nach dem Auslauf des Lohnkostenzuschusses in der Probezeit nach einem Monat gekündigt. Als Grund wurden seitens des Arbeitgebers personelle Überkapazitäten angeführt. Seitdem ist er in einer Computerwerkstatt als Anleiter im Rahmen einer weiteren Beschäftigungsmaßnahme angestellt. Durch diese Tätigkeitsausübung konnte er Erfahrungen in der Führung und Konfliktlösung von Personen erwerben. Die Beschäftigung in der gemeinnützigen Einrichtung wird als „Sprungbrett“ in das Erwerbsleben angesehen; gleichzeitig wird eine vermeintliche Etikettierung befürchtet. Ein mögliches Vorurteil wird durch den allein lebendenden Befragten selbst dokumentiert, indem er in seinem derzeitigen Betrieb einen geringeren Leistungsdruck bestätigt. Die Einstellungen zu Praktika sind von negativen Erfahrungswerten geprägt und werden in Frage gestellt. Er ist vor allem durch die finanzielle Verbesserung motiviert, die er mit der Beschäftigung bei dem Träger erhält. Neben der Beschäftigungsmaßnahme werden auch entgeltliche Tätigkeiten ausgeführt, um das Haushaltsbudget zu verbessern. Nach den eigenen Angaben erhielt er auf seine bisherigen Bewerbungen keine Rückmeldung.

Die Beispiele zeigen, dass beim Ansetzen an staatliche Ziele, wie die einer erfolgreichen Vermittlung, die befragten TeilnehmerInnen das Beschäftigungsprojekt eher als gescheitert ansehen und resignierend wirkten. Angesichts nur geringer Vermittlungszahlen aus den Beschäftigungsbetrieben der Caritas, müssten diese Aktivitäten als gescheitert angesehen werden. Doch setzt die Caritas bei der Interpretation der Projektergebnisse auch auf eine Verbesserung der finanziellen Bedingungen, fachlichen und persönlichen Weiterentwicklung, sowie in die Steigerung des Selbstwertgefühls und Motivation der TeilnehmerInnen. Vielfach definieren die Betroffenen selbst, ob das Projekt ein Erfolg war oder nicht. Im Umgang mit den Arbeitslosen erfahren die Fach- und Führungskräfte, inwieweit die Beschäftigten mit dem Projekt zufrieden sind. Dies steht natürlich im Gegensatz zur gängigen Evaluationspraxis, die die Wirksamkeit anhand von Vermittlungszahlen misst. Auch widerspricht diese Wahrnehmung den gegenwärtigen staatlichen Zielen in der Arbeitsmarktpolitik. Auch wenn die MitarbeiterInnen in den Beschäftigungsprojekten und in den besuchten Verbänden gerade die oben geschilderten Sachziele kommunizieren, geht es bei der praktischen Arbeit mit den Arbeitsagenturen doch um beides: eine Erfüllung dieser Formalkriterien und implizit die Orientierung auf die eigenen sozialen Ziele. Beides wird in der operativen Arbeit berücksichtigt.

Für die Motivation der Fachkräfte und die Legitimität der Caritas als Beschäftigungsträger spielt ihre Sachzielorientierung eine größere Rolle als die eigentlichen Vermittlungszahlen. So ist der wertorientierte Erfolg der Projekte nicht nur in sozialarbeiterischer und weltanschaulicher Hinsicht gegeben, sondern auch gesellschaftlich, da sie zeigen, dass

- Vermittlungen ausschließlich durch Arbeitsmarktpolitik nicht erreicht werden;
- Arbeitslosigkeit kein individuelles, sondern ein gesellschaftliches Problem ist;
- Arbeitslose für erneute Aktivitäten motiviert werden können;
- Druck und Spannungen gegenüber dem Staat abgebaut werden und
- Erfolge für die Arbeitslosen ohne Bindung an formale Kriterien erreicht werden können.

Nonprofit-Organisationen wie die Wohlfahrtsverbände grenzen sich daher in ihrer Sachzielorientierung nicht nur von der klassischen Ökonomie ab, indem sie gemeinschaftliche Güter erzeugen. Die Organisationen folgen auch einer eigenen Logik, was sie unter dem Begriff eines öffentlichen Gutes verstehen, und interpretieren hierarchische Erfolgskriterien um. Und obwohl sie nach Evaluationsmaßstäben der arbeitsmarktpolitischen Programme gescheitert sind - wie jeder andere Beschäftigungsbetrieb und auch staatliche Organisationen scheitern - gilt dies öffentlich nicht als Misserfolg, sondern als der Sache bzw. den Benachteiligten dienlich.

Allerdings gibt es seit den Reformen in der Arbeitsmarktpolitik eine stärkere Orientierung auf staatliche Ziele und die Verknüpfung dieser Ziele mit einer finanziellen Förderung. Arbeitsmarktpolitik ist nicht mehr sozialpolitischen Argumenten verpflichtet, sondern am Aktivierungs- und Vermittlungsziel. Beschäftigungsträger werden verstärkt diesen Kriterien unterworfen, wodurch der Freiheitsspielraum für die karitativen Träger, ihre gemeinschaftlichen

Ziele zu realisieren, immer enger wird. Misserfolge auch in individueller und karitativer Hinsicht sind dadurch immer wahrscheinlicher.

8.4.2 Ressourcenstruktur: Zwischen Markterlösen, staatlicher Förderung und bürgerschaftlichem Engagement

Heime, Kindergärten oder Krankenhäuser und andere Einrichtungen sozialer Dienstleistungen der Wohlfahrtsverbände werden im quasi-öffentlichen Auftrag geführt. Die Leistungen, die hier erbracht werden, sind sog. Entgeltfinanzierte, d.h. über Pflegesätze u.ä. Kostenbeträge werden in Verhandlungen Erstattungen für die Leistungen festgelegt und später ausgezahlt. Die öffentliche Hand bzw. die Krankenkassen beauftragen und finanzieren die Wohlfahrtsverbände mit der Erbringung sozialer Dienstleistungen für bedürftige Personen in ihrem Namen. Die geringe Nutzung arbeitsmarktpolitischer Förderungen zur Beschäftigung Langzeitarbeitsloser in den sozialen Einrichtungen sowie der geringe Anteil an Benachteiligten unter den Beschäftigten in diesen sozialen Dienstleistungen kann mit dem Principal-Agent-Ansatz erklärt werden. Das Principal-Agent-Problem entsteht, da die öffentlichen Auftraggeber keinen Einblick darauf haben, wie in den Einrichtungen ihr Auftrag umgesetzt wird, d.h. die Qualität der sozialen Dienstleistungen ist zunächst nicht überprüfbar. Allerdings wird durch Verordnungen und ein Berichtswesen, Kontrollen, Zertifizierungen u.ä. eine gewisse Qualitätskontrolle praktiziert. Allerdings bezieht sich diese Überprüfung durch den staatlichen Principal nur auf die Klienten der sozialen Dienstleistungen. Nicht eingeschlossen ist die Kontrolle der MitarbeiterInnen in den Einrichtungen, d.h. die Heimpersonalverordnung regelt nur in Ansätzen die Qualifikationsstruktur des Personals. Die Verordnung umfasst allerdings keine arbeitsmarktpolitischen Aspekte, da sie ausschließlich den KlientInnen der sozialen Einrichtungen verpflichtet ist. Die eher geringe Berücksichtigung am Arbeitsmarkt benachteiligter Personen, wie Ältere oder gering Qualifizierte, bei personalpolitischen Entscheidungen, entspricht demnach eher diesem öffentlichen Auftrag. Die Verbände sind daher in einem Principal-Agent-Dilemma gefangen.

Ebenfalls haben die Möglichkeiten, ehrenamtliche Engagierte mit in die entgeltfinanzierten sozialen Dienstleistungen einzubinden, kaum Auswirkungen auf ein arbeitsmarktpolitisches Engagement. Die geringen Kapazitäten, die durch für die Verbände kostenlosen MitarbeiterInnen entstehen, benötigen und verwenden die Einrichtungen zum eigenen wirtschaftlichen Überleben, als diese Freiheitsspielräume für die Anstellung gering produktiver oder teurer da älterer, ehemaliger Langzeitarbeitsloser zu verspielen. In den Interviews zeigten sich zudem auch kaum Räume für ehrenamtlich Engagierte in den entgeltfinanzierten Dienstleistungen. Ehrenamtliche sind meist in anderen Bereichen, wie z.B. Bahnhofsmissionen, eingesetzt.

Wie bei den Einrichtungen sozialer Dienstleistungen findet sich in den arbeitsmarktpolitischen Projekten ein Principal-Agent-Problem. Die während der Interviews besuchten Projekte zeichneten sich dadurch aus, dass die Caritas organisationsspezifische Arbeitsmarktprojekte für schwer vermittelbare Personengruppen durchführte, d.h. sie war in den Regionen sozusagen „Spezialist“ für Personengruppen, die durch andere Maßnahmen und Projektträger nicht in dieser Qualität und in diesem Umfang bedient gewesen wären. Doch waren Arbeitsagentur bzw. Sozialamt Auftraggeber vorab spezifisch festgelegter Leistungen, für die die Caritas ein Entgelt erhielt. Die Caritas war vor allem diesen staatlichen Akteuren rechenschaftspflichtig, erst in zweiter Linie hat sie sich moralisch gegenüber dem eigenen Verband und den KlientInnen zu verantworten. Die Struktur der Arbeitsmarktprojekte ähnelt der oben beschriebenen Struktur bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen. Durch den relativ hohen Fokus der Projektträger auf den staatlichen Principal, der die Maßnahmen maßgebend finanziell trägt, werden stärker als anfangs angenommen günstig vermittelbare Personen und staatliche Aktivierungsstrategien (z.B. Vermittlungsorientierung, 1-Euro-Jobs), favorisiert. Nur in den Projekten, in denen die Caritas wie bei der Sozialwerkstatt für Obdachlose oder dem Stadtteilprojekt für Jugendliche im Rahmen haushaltsnaher Dienstleistungen niedrig schwellige Angebote organisiert, die eher zivilgesellschaftlich und über andere als die traditionellen Arbeitsmarktprogramme finanziert werden, kann sie den Anspruch des öffentlichen Principals als sozial orientierter Beschäftigungsträger für schwer vermittelbare Personengruppen realisieren. Mit dieser

Orientierung kann sich die Caritas allerdings schwer als arbeitsmarktpolitischer Akteur profilieren und finanzielle Gewinne erzielen, die sie für andere Bereiche nutzen kann. Somit gibt es einen Trend, der im Rahmen der Professionalisierung und zunehmendem Angebotsumfang der Projekte (z.B. Qualifizierung, Praktika, Vermittlung) immer mehr Interessen des staatlichen Principals berücksichtigen lässt, der mit Hilfe gegebener Vermittlungsquoten und Auftragsbeschreibungen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Personengruppen auch bei der Caritas zunehmend ausschließt.

Die Diskrepanz zwischen in die öffentliche Finanzierung eingebundenem Projektträger einerseits und kommunal orientiertem sowie alternativ finanziertem, niedrig-schweligen Projektträger andererseits soll durch zwei Finanzierungsbeispiele von zwei arbeitsmarktpolitischen Betrieben innerhalb eines Verbandes deutlich gemacht werden:

Beispiel 1: Der Betrieb finanziert sich über einen Mix aus Eigenmitteln, Fördermitteln und Spenden. Die Fördermittel stammen für 6 Stellen aus ABM, 8 aus SAM und 5 vom Sozialamt über die „Hilfe zur Arbeit“ oder aus Mitteln des Hessischen Sozialministeriums. Die Bedeutung der Mittel des Arbeits- und Sozialamtes haben sich stark verändert. Der Anteil des Arbeitsamtes sank von etwa 60% Anfang der 1990er Jahre auf nun etwa 25-30%. Der Anteil der Sozialverwaltung stieg im gleichen Zeitraum von 10% auf nun fast 60%. Das Sozialamt ist damit der Hauptfinanzier der arbeitsmarktpolitischen Projekte des Verbandes. Die Erlösquote liegt bei etwa 15%. Spenden sind eher selten. Sie machen etwa 1% des Gesamtbudgets aus. Für die Werkstatt werden gelegentlich Autos gespendet. Im Rahmen eines neuen Projektes sollen auf dem Weg von Spenden ausgediente PCs akquiriert werden, um sie dann später aufzurüsten und Schulen zur Verfügung zu stellen. Zum Untersuchungszeitpunkt wurde ein Sponsor für ein Spielmobil für einen Kindergarten gesucht. Ein professionelles Fundraising gibt es allerdings nicht. Der Caritas-Ortsverband wird von einer Stiftung unterstützt, die das Ziel hat, benachteiligte Jugendliche zu unterstützen. Baumärkte spenden gelegentlich Materialien oder bieten Werkstoffe zu besonders günstigen Konditionen an.

Beispiel 2: Das Hilfenetz basiert finanziell auf dem § 3 Nr. 26 Einkommenssteuergesetz.⁶⁶ Die Hilfesuchenden zahlen einen vereinbarten Stundenpreis von 10,25 €. Personen, die zwar Hilfe benötigen, diesen Betrag aber nicht aufbringen, erhalten eine Unterstützung über das Bundessozialhilfegesetz, das nach § 11 Abs. 3 Sozialhilfen und Haushaltshilfen finanzieren kann.⁶⁷ Die HelferInnen erhalten eine Aufwandsentschädigung von 9 € die Stunde. Bis zu einem Volumen von 1.840,65 € haben sie die Möglichkeit, einen Beitrag steuerfrei hinzuverdienen. Bei SozialhilfeempfängerInnen liegt diese Grenze bei 178,95 € im Monat (2147,40 € im Jahr), bei Arbeitslosen bei 161,06 € im Monat (1932,72 € im Jahr). Mit dem Differenzbetrag von 1,25 € sind die Helfer haftpflicht- und unfallversichert. Die Büro- und Verwaltungskosten (Verwaltungssachmittel, Anschaffungen, Materialien) werden über den Gemeindeverein gedeckt, der seine Ressourcen aus Spenden der Gemeindemitglieder akquiriert. Die beiden Mitarbeiterinnen werden über das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ finanziert.

Freiheitsspielräume aufgrund einer stärkeren Orientierung auf Markterlöse und der Zugriff auf eigene Organisationsressourcen, führen dazu, dass verbandliche Beschäftigungsträger sich mehr auf bestimmte Problemgruppen konzentrieren können als andere Träger. Sie zeichnen sich durch einen größeren Anteil an Personen mit Qualifikationsproblemen und mit sozialen Problemen aus,

⁶⁶ „Einnahmen aus nebenberuflichen Tätigkeiten als Übungsleiter, Ausbilder, Erzieher, Betreuer oder vergleichbaren nebenberuflichen Tätigkeiten, aus nebenberuflichen künstlerischen Tätigkeiten oder der nebenberuflichen Pflege alter, kranker oder behinderter Menschen im Dienst oder im Auftrag einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer unter § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes fallenden Einrichtung zur Förderung gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Zwecke (§ 52 bis § 54 der Abgabenordnung) bis zur Höhe von insgesamt 3.600 Deutsche Mark im Jahr.“ § 3 EstG

⁶⁷ „Hilfe zum Lebensunterhalt kann auch dem gewährt werden, der ein für den notwendigen Lebensunterhalt ausreichendes Einkommen oder Vermögen hat, jedoch einzelne für seinen Lebensunterhalt erforderliche Tätigkeiten nicht verrichten kann; von dem Hilfeempfänger kann ein angemessener Kostenbeitrag verlangt werden.“ § 11 BSHG

und sie haben gleichzeitig einen geringeren Anteil an Arbeitslosen ohne Vermittlungshemmnisse. Die besuchten karitativen Beschäftigungsträger zeichnen sich einerseits durch eine hohe Einbindung in staatliche Arbeitsmarktprogramme, aber andererseits auch durch einen stärkeren Zugang zu alternativen Ressourcenquellen aus, die sie auf den ersten Blick unabhängiger und autonomer als andere Beschäftigungsträger macht. Es wurden Projekte beobachtet, die sich durch eine höhere Orientierung auf stärker benachteiligte Langzeitarbeitslose auszeichnen. Dies wurde auch von den InterviewpartnerInnen der öffentlichen Sozial- und Arbeitsverwaltungen bestätigt, die in der Caritas eine „Experten-Instanz“ für benachteiligte Personengruppen sehen. Doch realisiert die Caritas mit zunehmendem arbeitsmarktpolitischen Know-how auch stärker entgeltfinanzierte Arbeitsmarktprojekte, die sich an staatliche Vorgaben orientieren. Daneben existieren nur wenige Nischenprojekte für stärker Benachteiligte, die sich durch niedrig-schwellige Arrangements, Marktnähe und verbandliche Zuschüsse bzw. alternative Finanzierungswege auszeichnen.

Es zeigte sich in dem empirisch-deskriptiven Teil, dass die Caritas kaum zivilgesellschaftliche Ressourcen - wie ehrenamtliches Engagement - in den Arbeitsmarktprojekten nutzt. In den Interviews hat sich gezeigt, dass in den arbeitsmarktpolitischen Projekten der Caritas zivilgesellschaftliche Ressourcen kaum eine nennenswerte finanzielle Bedeutung haben. Es wurde nur von sporadischer Unterstützung einzelner Personen berichtet. Hinzu kommt das unentgeltliche Engagement der hauptamtlichen MitarbeiterInnen, die neben ihrer alltäglichen Arbeit zusätzliche Aufgaben z.B. im Rahmen der Teilnahme an Netzwerken u.Ä. wahrnehmen. Ehrenamtliche werden teilweise enttäuscht, wenn die Beschäftigungsbetriebe zu marktnah agieren. Ein höherer Anteil marktlicher Erlöse, der Ausfälle staatlicher Fördermittel auffangen sollte, führte in einer Einrichtung eines besuchten Caritasverbandes zu einem Abwandern von ehrenamtlich Engagierten, die sich nicht mehr mit der Einrichtung identifizieren konnten.

Im Rahmen der interessenpolitischen Aktivitäten spielen monetäre Ressourcen kaum eine Rolle. Anders sieht es bei der Nutzung von Sozialkapital aus, dass eine relative Bedeutung für die Beziehung zu anderen Akteuren im Rahmen der Durchsetzung bestimmter Interessen spielt. Bei der Caritas wurde speziell auf der lokalen Ebene ein eher geringes interessenpolitisches Engagement festgestellt. Dies kann u.U. durch die spitzenverbandliche Organisation bedingt sein. Ehrenamtliche wurden in keinem beobachteten Fall für diese Aufgaben genutzt, zu bestimmten Netzwerken wie z.B. Landesarbeitsgemeinschaften für Arbeit oder Besprechungen mit politischen VertreterInnen werden die Fachkräfte verpflichtet, die dies zusätzlich zu ihrer regulären Tätigkeit ausführen; daher aber auch weniger qualifiziert für diese interessenpolitische Lobbyarbeit sind.

8.4.3 Organisationskultur: Zwischen der Rolle als Advokat und quasi-staatlichem Dienstleister

Hierzu zunächst zwei Beispiele aus den Interviews:

Beispiel 1: Der Orts-Caritasverband begann erst 1994, sich mit dem Thema Arbeitslosigkeit und Beschäftigung zu befassen. Hinzu kam der sich auf der Vorstandsebene des Orts- und Diözesan-Caritasverbandes erst spät durchsetzende Wille, sich dieses Themas aktiv anzunehmen. Problematisiert wurde Arbeitslosigkeit vor allem aus der Arbeit für Menschen mit besonderem Hilfebedarf, der Wohnungslosenhilfe und der Armutsbekämpfung, die Schwerpunkte des Verbandes darstellen. Anfang der 1990er Jahre befand sich die Zahl der Arbeitslosen in der Kommune auf einem Höhepunkt. Zeitgleich entstand mit der damals eingeführten Pflegeversicherung ein neuer Arbeitsmarkt. Der Caritas-Ortsverband sah in den einzurichtenden bzw. neu auszubauenden Pflegeeinrichtungen ein Arbeitsplatzpotenzial für gering qualifizierte Arbeitslose. Einflüsse seitens des Deutschen Caritasverbandes zur Förderung von arbeitsmarktpolitischen Projekten gab es demgegenüber wenig, da er sich diesem Thema zu dieser Zeit noch nicht angenommen hatte. Hier waren vor allem externe Einflüsse ausschlaggebend. Mitte der 1990er Jahre standen der Arbeitsverwaltung relativ viele Mittel für Maßnahmen zu Verfügung, so dass der Arbeitsamtsdirektor nur mit „weichem Druck“ den Träger für die Durchführung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überzeugen musste. Im

besuchten Orts-Caritasverband sind die Möglichkeiten der Mitwirkung der MaßnahmeteilnehmerInnen an der Art und Ausgestaltung der Maßnahmen äußerst begrenzt. Sie nehmen an Projekten mit vordefinierten Curricula teil. Bei Eignung von TeilnehmerInnen wird versucht, sie öfters zu den Kunden mitzunehmen, bei denen die in der Werkstatt vorbereiteten Produkte montiert werden. So können die TeilnehmerInnen einen intensiveren Einblick in die Praxis erhalten und es können direkte Betriebskontakte hergestellt werden. Obwohl es daher keine Form der direkten Beteiligung von TeilnehmerInnen in den Projekten gibt, sind die Projekte doch meist schon im Vorfeld auf die Probleme spezifischer Personengruppen eingerichtet. Der Orts-Caritasverband plant daher nicht am Bedarf des Arbeitsmarktes, und das heißt hier, der Angebotsseite, vorbei, sondern versucht mit seinen Maßnahmen, auf besonders vermittlungshemmende Defizite von Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen einzugehen. Hierfür spricht die enge Zusammenarbeit mit dem Sozialamt. Gleichzeitig sind die Beschäftigungsbetriebe auf die Vermittlung der TeilnehmerInnen und auf die Erzielung von Erlösen ausgerichtet. So scheinen die Projekte auf zwei TeilnehmerInnen-Gruppen ausgerichtet zu sein: auf Leistungsschwache und auf Leistungsstärkere. Ein Clearing und ein Kostenplansystem bewirken eine Selektion, halten aber auch Platz für besonders schwierige KlientInnen bereit.

Beispiel 2: Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten, die noch in den Zeiten begannen, zu denen sich der Orts-Caritasverband institutionalisierte, basierten auf zwei Motiven: Zum einen lagen sie in der regionalen Arbeitsmarktsituation begründet. Aufgrund der strukturellen Umbrüche ist in der Region der Schwermaschinenbau und die Landwirtschaft fast vollständig abgewickelt worden. Von den schwierigen wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Bedingungen sind auch in der besuchten Diözese diejenigen Erwerbslosen besonders betroffen, die mit persönlichen Problemen, wie z.B. Suchtproblemen oder Straffälligkeit, zu kämpfen oder aufgrund ihres Alters keine Chance auf Reintegration haben. Die Folge ist massive Abwanderung vor allem von Jugendlichen. Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten sollen dabei besonders benachteiligten Personengruppen helfen: „Wollen uns auch um die Menschen kümmern, um die sich andere nicht so intensiv kümmern.“ Außerdem ist die Caritas in dem Kreis der einzige gemeinnützige Träger, der für diesen Personenkreis Hilfen anbietet. Das Sozialamt beschäftigt SozialhilfeempfängerInnen vorrangig in Kommunen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit. Zum anderen basieren die Ziele und die inhaltliche Ausgestaltung des Arbeitsmarktprojektes in den persönlichen Erfahrungen und Überzeugungen des Geschäftsführers. Die Eltern hatten früher eine eigene Landwirtschaft. Außerdem betreute er früher Straffällige. Das Arbeitsmarktprojekt sollte daher beide Erfahrungen nutzbringend verbinden. Zudem sieht der Geschäftsführer in der landwirtschaftlichen Arbeit einen pädagogisch und persönlich wertvolleren Beitrag als beispielsweise in der Arbeit mit neuen Computertechnologien, da hier höhere Verbindlichkeiten und Verpflichtungen eingegangen, und Arbeitstugenden besser erlernt werden. Ein zusätzlicher Impuls kam durch einen Erfahrungsaustausch mit einem Diakonie-Träger in der Region, der den Schwerpunkt der Jugendhilfe auf die Arbeit mit Pferden legte. Überzeugend war die Geschichte eines Jugendlichen, der bei Besprechungen nie aufzufinden war. Schließlich entdeckte man, dass dieser Jugendliche Probleme abends „seinem“ Pferd erzählte. Die TeilnehmerInnen und MitarbeiterInnen haben in Fragen der Maßnahmegestaltung und Projektentwicklung keine Mitsprachemöglichkeiten. Bei der operativen Arbeit wird dafür allerdings ein höheres Maß an Beteiligung und Initiative erwartet. Die Arbeit mit Tieren erfordert ein hohes Maß an Verantwortung und die Fähigkeit, Probleme rechtzeitig zu erkennen und darauf zu reagieren. Die landwirtschaftliche Tätigkeit gestattet demnach einen höheren Beteiligungsgrad der Beschäftigten als im gewerblich-handwerklichen Bereich.

Die Beispiele verdeutlichen einerseits die Orientierung der Orts-Caritasverbände auf die individuellen Belange Langzeitarbeitsloser, in deren Auftrag die Verbände agieren, und gleichzeitig den Einfluss staatlicher Akteure bei der Entwicklung des arbeitsmarktpolitischen Engagements. Andererseits weisen die Beispiele auf eine hohe advokatorische Orientierung hin, d.h. spezifisch-individuelle Belange Langzeitarbeitsloser können strukturell nicht aufgegriffen werden. Die Verbände definieren stellvertretend für die KlientInnen mögliche und als nutzbringend erachtete Hilfen. Während also der Interesseneinfluss des Staates in Gestalt der Arbeitsagenturen und

Arbeitsgemeinschaften bzw. Sozialämter relativ hoch ist und die VerbandsmitarbeiterInnen ebenfalls die Interessen Langzeitarbeitsloser zu berücksichtigen glauben - was angesichts ihrer langjährigen Erfahrung im Bereich der Sozial- und Armutsarbeit nachvollziehbar ist -, spielen die Interessen Langzeitarbeitsloser strukturell gesehen kaum eine operative Rolle.

Die geringe Integration von Langzeitarbeitslosen in Einrichtungen sozialer Dienstleistungen sind teilweise auch mit der Dichotomie zwischen mangelnder advokatorischer Orientierung auf diese Personengruppe und hoher quasi-staatlicher Orientierung bei der Produktion sozialer Dienstleistungen zu erklären. Angesichts fehlender lokaler Leitbilder für bestehende Personalentscheidungen wird das Primat auf eine hohe Qualität der Dienstleistungen für andere Personengruppen gelegt. Beschäftigungssicherung und Ausweitung der Beschäftigung für kostengünstige Personen haben Vorzug vor einer Orientierung auf Ältere oder gering Qualifizierte, die in überdurchschnittlichem Masse von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Ideen, die soziale Dienstleistungen und insbesondere Wohlfahrtsverbände als Niedriglohnkostensektor für die Integration Langzeitarbeitsloser bewerben, da hier niedrig produktive Arbeitsbereiche gesehen werden, muss eine klare Absage erteilt werden. Zwar gibt es Kapazitäten für die Integration dieser Personengruppen, doch diese sind sehr begrenzt. Ein Grund hierfür ist die hier diskutierte Qualitätsorientierung bei der Erstellung sozialer Dienstleistungen, die die Aufträge durch staatliche Akteure auch zukünftig sicherstellen soll.

Mit dem „Vierten Gesetz zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (HARTZ IV) entstand zudem eine neue Dimension für die Bewertung der Integration Langzeitarbeitsloser. Seit dem Januar 2005 ist es nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch möglich, Langzeitarbeitslose mit einer Aufwandsentschädigung von einem Euro pro Stunde im Rahmen gemeinnütziger Tätigkeiten in öffentliche und Nonprofit-Organisationen einzusetzen. Bislang ist die Nachfrage nach diesen Beschäftigungsplätzen recht hoch, und es werden von den Betroffenen mehr Jobs nachgefragt als bislang angeboten werden können. Meist wurden bestehende arbeitsmarktpolitische Projekte so umstrukturiert, dass mehr Arbeitslose auf die vorher existierenden ABM-Plätze passten. Doch werden Langzeitarbeitslose auch aufgrund des Wettbewerbsdrucks und der Kostenreduzierung in den sozialen Dienstleistungen auf 1-Euro-Basis beschäftigt. Vertreter der Caritas befürchten, dass die öffentlichen Auftraggeber den Verbänden nahe legen, zur Kostenreduzierung 1-Euro-Jobs in größerem Umfang anzubieten. Doch würde dies gleichzeitig den qualitativen Ansprüchen der öffentlichen Auftraggeber und der Verbände widersprechen, da man angesichts der Belastungen in den sozialen Diensten in Hinblick auf Arbeitsumfang, Flexibilität und hoher sozialer Anforderungen von einer hohen Demotivation bei Menschen, die diese Arbeit nicht gewohnt sind und die Jobs ausschließlich zur Aufbesserung ihres geringen Arbeitslosengeldes II annehmen, ausgehen kann. Auf der Seite der Langzeitarbeitslosen verhelfen die Jobs zu keiner Qualifikation und zu keinem Neuerwerb von Ansprüchen für Arbeitslosengeld I, die Jobs erhöhen in keinem nennenswerten Umfang die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen. Somit ist mit den Jobs weder der geforderten Qualität der öffentlichen Auftraggeber noch dem langzeitarbeitslosen Klientel geholfen. Das einzige Motiv wäre das einer höheren Kostenreduktion für die öffentlichen Kassen bzw. eine Produktivitätssteigerung zu Lasten der sozialen Standards für die Beschäftigten in den sozialen Einrichtungen.

Im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kommt es zu einer Verstärkung der quasi-staatlichen, arbeitsmarktpolitischen Funktion, d.h. es werden bei der Caritas immer häufiger Projekte durchgeführt, die im Auftrag der staatlichen Arbeitsmarktakteure spezifische Integrationsleistungen anbieten. Die Fähigkeit der karitativen Träger, besondere Bedarfe der langzeitarbeitslosen Klientel zu berücksichtigen, sinkt. Während niedrig schwellige, eigenfinanzierte Projekte noch relativ stark auf schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose zugeschnitten werden können, verändert sich die Mehrheit der Maßnahmen angesichts der hohen Bedeutung der öffentlichen Finanzierung im Rahmen einer quasi-staatlichen, arbeitsmarktpolitischen Dienstleistung. Diese Veränderung impliziert zweierlei: a) Die Projekte richten sich stärker auf Vermittlungsleistungen aus. Im Rahmen der Interviews konnte eine deutliche Umorientierung auf die besondere Bedeutung von Praktika und Vermittlungsaufgaben

hin beobachtet werden. b) Die Projekte werden für 1-Euro-Jobber umfunktioniert, d.h. die Maßnahmen sind kurzfristiger und dienen mehr als Test der Arbeitsmotivation und Integrationswilligkeit der Langzeitarbeitslosen, als dass sie eine Chance auf Stabilisierung und Aufbau realer Erwerbschancen bieten. Beide Aspekte dienen kaum der Bewältigung von Problemen der arbeitslosen Klientel der Caritas, die ihr arbeitsmarktpolitisches Engagement begonnen hatte, um vor allem Armutsrisiken zu reduzieren und sozialpolitisch stärker präventiv zu arbeiten.

Andererseits sind Langzeitarbeitslose bei karitativen Trägern immer noch relativ gut aufgehoben, da die Verbände zusätzlich professionelle soziale Dienstleistungen anbieten, die sie der Klientel vermitteln können. Karitative Träger können sich daher stärker als andere Beschäftigungsunternehmen auf mehrfach benachteiligte und sozial schwache Personengruppen orientieren. Dabei entsteht natürlich die Problematik, wie die Träger die staatlicherseits gesetzten arbeitsmarktpolitischen Standards mit dieser Personengruppe realisieren können. Es ist zu vermuten, dass sich angesichts dieses Dilemmas viele der Verbände gegen die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Projekte entscheiden. Außerdem konnte vor allem in großen Verbänden beobachtet werden, dass sie meist Beschäftigungsprojekte auf unterschiedlichem Anspruchsniveau durchführen, d.h. quasi-staatliche Funktionen verlaufen parallel zu niedrigschwelligen Angeboten. Aufgrund der Größe des Verbandes können die Kosten und fehlende Deckungen zwischen den einzelnen Projekten - auch mit Eigenmitteln - ausgeglichen werden. Allerdings erfolgt dieser Ausgleich nur begrenzt; generell gilt, dass jedes Projekt finanziell eigenständig überleben muss. In einem Fall musste ein größeres Projekt aufgrund langfristiger Verluste geschlossen werden. In einem anderen Verband wurden alternative Finanzierungswege erschlossen, um sich nicht den öffentlichen Standards zu beugen, auch der Verband finanzierte das Projekt nicht. Die staatliche Re-Orientierung der Arbeitsmarktpolitik führte in einem anderen Verband zu einer Umorientierung der Zielgruppe. So ist es zwar gewünscht, sich auf ältere und mehrfach benachteiligte Personengruppen zu konzentrieren, doch wird der Schwerpunkt auf die Aktivierung und Vermittlung Jugendlicher gelegt. Somit besteht eine Dichotomie zwischen notwendiger quasi-staatlicher Orientierung einerseits und Konzentration auf die Belange der eigenen arbeitsmarktpolitischen Klientel andererseits, die beide nicht vollständig realisiert werden können. Der Erfolg wie die Fehlleistung liegen damit in der Nichtrealisierung beider Ansprüche und einer Realisierung machbarer Kompromisse. Karitative Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen versuchen arbeitsmarktpolitische Standards wie die Aktivierung und Vermittlung Arbeitsloser mit einer hoch benachteiligten Personengruppe umzusetzen.

Dieser Schein-Kompromiss findet sich auch in der Debatte und Umsetzung der 1-Euro-Jobs innerhalb der Caritas wieder. Nachdem die Caritas als Vorreiter dem Staat 10.000 Beschäftigungsplätze für Langzeitarbeitslose öffentlich angeboten hat, steht die Frage im Raum, wie mit Hilfe von diesen Jobs Langzeitarbeitslosen nachhaltig geholfen werden könnte. Zwar wird die generelle Kritik an diesen Jobs geteilt und - wie in der Stellungnahme 2002 formuliert - eher dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose gefordert. Doch wird mit HARTZ IV die Möglichkeit gesehen, wenigstens einen kleinen Beitrag zur Stabilisierung dieser Personengruppe, auch wenn sie nur kurzfristig ist, zu leisten. Es bleibt die Frage offen, wie weit die Caritas als arbeitsmarktpolitischer Akteur Trends in der staatlichen Arbeitsmarktpolitik mit trägt, ohne sich zu weit von den Interessen ihrer Klientel und ihrem Leitbild zu entfernen.

Die Caritas wird durch staatliche Akteure zwar als ein wichtiger Akteur für die Interessen von Langzeitarbeitslosen eingeschätzt. Allerdings ist der Wohlfahrtsverband noch nicht als arbeitsmarktpolitischer Akteur im Bewusstsein der staatlichen Akteure. Diese Diskrepanz resultiert daraus, dass Arbeitsmarktpolitik ein relativ junges Thema bei der Caritas ist und der Verband an anderen Fronten um seine sozialpolitische Position kämpfen muss, was Ressourcen bindet. Außerdem ist das Politikfeld als Schwerpunkt noch nicht fest im Gesamtverband verankert.

Die Beobachtungen zeigten:

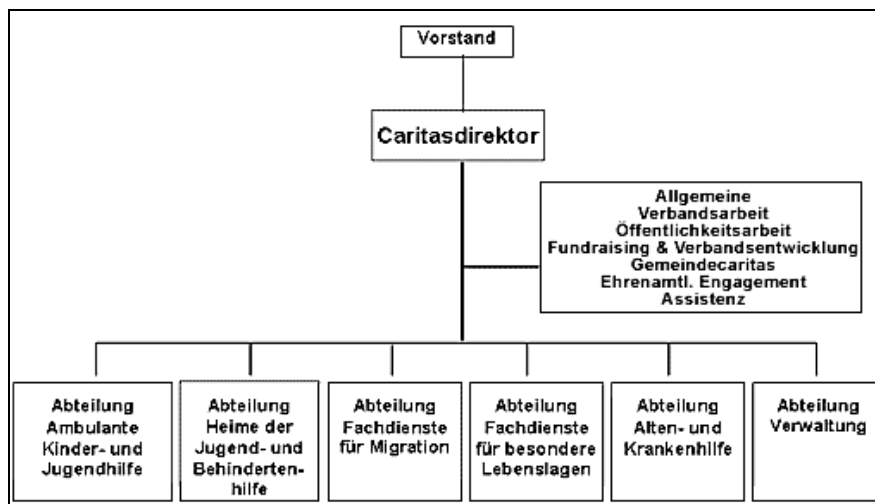
- einen nur allmählichen Aufbau von Expertenwissen für arbeitsmarktpolitische Belange Langzeitarbeitsloser;
- eine noch schwelende Diskussion um die Notwendigkeit arbeitsmarktpolitischen Engagements;
- Positionierungskämpfe um Interessen verschiedener Interessen, Politikfelder und Personengruppen innerhalb des Gesamtverbandes;
- die Suche nach öffentlichkeitswirksamen Stellungnahmen und Positionierungen, um in der Öffentlichkeit und gegenüber staatlichen Akteuren ein Bewusstsein pro Caritas als arbeitsmarktpolitischem Akteur zu schaffen (z.B. Werbevideos, 1-Euro-Job-Offerte);
- ein nur latenter Kontakt zu staatlichen Politikern und der politischen Verwaltung auf Bundesebene, während die Kontakte zu lokalen und regionalen Behörden und Politikern relativ gut ausgeprägt sind.

8.4.4 Organisationsstruktur: Zwischen Projektakteur vor Ort und Spitzenverband

Zunächst zwei Beispiele:

Beispiel 1: Im ersten Verband sind die Dienste nach Personengruppen und deren möglichem Bedarf strukturiert. Während sich die sozialen Dienste in Abteilungen wie der Alten- und Krankenhilfe oder der Abteilung der Heime und Jugendhilfe wieder finden, sind die arbeitsmarktpolitischen Projekte in der Abteilung „Fachdienste für besondere Lebenslagen“ strukturiert. Öffentlichkeitsarbeit und Verbandsarbeit sind in einer außerhalb der Linienorganisation angesiedelten Nebenstelle organisiert. Die Finanzakquise wird durch den Referatsleiter des Orts-Caritasverbandes durchgeführt. Er erarbeitet auch die Planstellen für die einzelnen Betriebe. Außerdem werden die gesellschaftspolitischen Aktivitäten vom Referatsleiter übernommen oder koordiniert. Der Betrieb ist selbständig ausschließlich für die operative Arbeit verantwortlich.

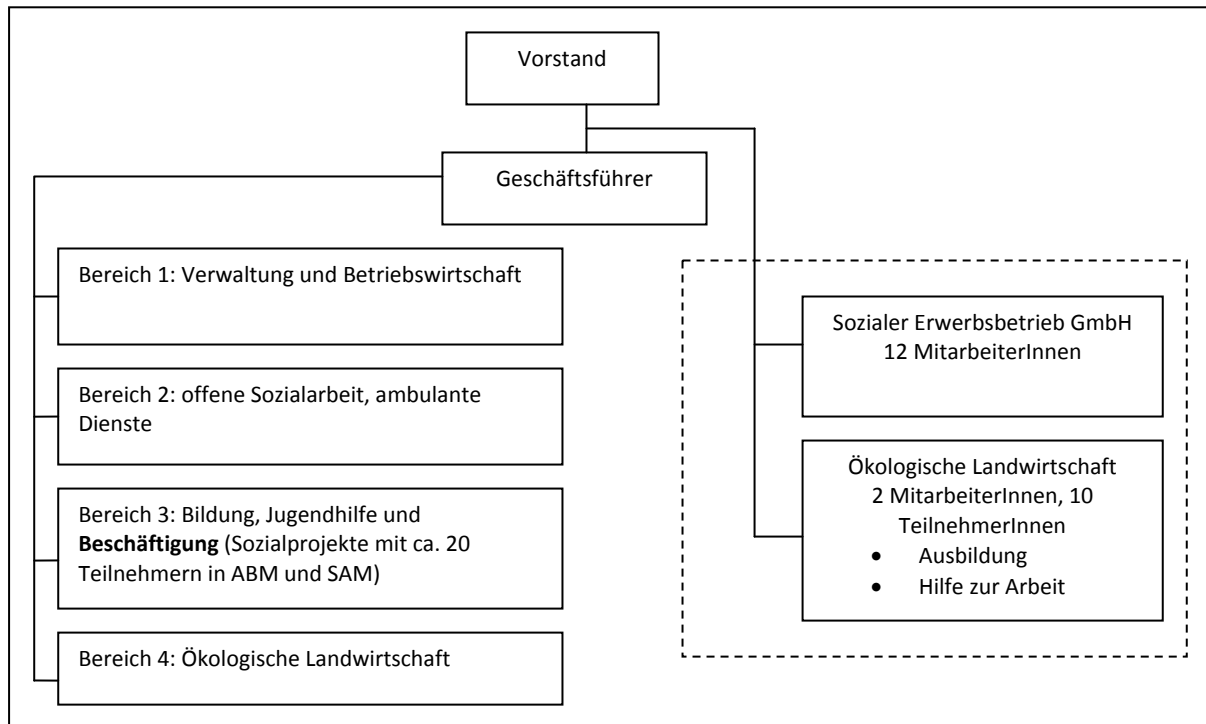
Abbildung 55: Organigramm Fallbeispiel 5



Quelle: Orts-Caritasverband 5

Beispiel 2: Im zweiten Orts-Caritasverband - einem ostdeutschen Verband - sind die sozialen Dienste in einem Bereich angesiedelt, während die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in zwei weitere Bereiche gegliedert sind: Zum einen in einen Bereich, in dem es unter anderem auch um die Jugendhilfe geht und zum anderen in einen Bereich „Ökologische Landwirtschaft“. Beide Bereiche sind dem Geschäftsführer unterstellt. Das besondere ist, dass beide Bereiche einen landwirtschaftlichen Betrieb nutzen. Hinzu kommt der soziale Erwerbsbetrieb, der außerhalb der Linienorganisation zwischen dem Vorstand und der Geschäftsführung angesiedelt ist.

Abbildung 56: Organigramm Orts-Caritasverband 7



Quelle: Orts-Caritasverband 7

Die Organisationsstruktur der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsbetriebe unterscheidet sich im Prinzip kaum von anderen Beschäftigungsbetrieben. Der größte Unterschied besteht darin, dass soziale Dienste für Langzeitarbeitslose nicht innerhalb der Betriebe angesiedelt sind (soweit die Träger diese Dienste überhaupt anbieten), sondern die TeilnehmerInnen der Maßnahmen die entsprechenden Stellen, wie z.B. Drogenberatung etc. im Verband aufsuchen müssen.

Interessant ist vor allem die Aufteilung der Funktionen zwischen Verband und Beschäftigungsbetrieb. Während jeder Betrieb eine Projektleitung hat, die für die operative Arbeit zuständig ist, werden die strategische Ausrichtung, die Finanzakquise und andere verwaltungsrelevanten Tätigkeiten durch den Verband durchgeführt. Die Projektleitung stellt die TeilnehmerInnen ein, erarbeitet Hilfepläne für die Langzeitarbeitslosen, unterstützt sie bei der Arbeit, allgemeinen sozialen Fragen und Bewerbungen um ein Praktikum oder einen festen Arbeitsplatz. Die Beschäftigungsbetriebe sind demnach relativ abhängig von der hauptamtlichen Verbandsbürokratie, die sozusagen das Unternehmensmanagement durchführt. Der DCV hat hier nur eine geringe Bedeutung, da er ausschließlich Vernetzungen organisiert und Informationen zur Verfügung stellt. Da einige der Orts-Caritasverbände aber auch in anderen Netzwerken wie der BAG oder lokalen Bündnissen Mitglied sind, erhalten sie schon von dort aus viele Informationen.

Die Etablierung der arbeitsmarktpolitischen Projekte, Maßnahmen und Ziele im gesamten Orts-Caritasverband, gestaltet sich allerdings schwieriger. Während die Maßnahmen sich aus der Jugendhilfe entwickelten und anfangs nur einen kleinen Bereich darstellten, wurde in den besuchten Caritasverbänden eine eigene Struktur für die Organisation der Maßnahmen geschaffen; allerdings meist doch noch in Verbindung mit z.B. der Jugendarbeit oder der Hilfe für

besondere Problemlagen. Eine Querschnittsaufgabe, wie z.B. in einem Verband die Werbung um ehrenamtliches Engagement und Lobbyarbeit, ist die Arbeitsmarktpolitik in den Verbänden nicht. Das hat zur Folge, dass alle arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten ausschließlich in diesem einen Bereich - sei er noch so bedeutend im Verband - gebündelt sind, und die anderen Bereiche vor dieser Aufgabe abgeschottet sind.

Für die Durchführung interessenpolitischer Aktivitäten zeigen sich meist die Abteilungs- bzw. Referatsleiter der Orts-Caritasverbände für die kommunale Ebene zuständig. Für die Landesebene sind die Diözesan-Caritasverbände und für den Bund der Deutsche Caritasverband verantwortlich. Während also für die politische Interessenwahrnehmung die Akteure vor Ort nur eine geringe Bedeutung haben - was mit der bundespolitischen Zentralisierung der Arbeitsmarktpolitik korrespondiert - verschafft die Verbandsstruktur der Caritas einen deutlichen Vorteil gegenüber anderen, nicht eingebundenen Trägern. Allerdings ist die Interessenwahrnehmung für die Belange Langzeitarbeitsloser aufgrund der Konkurrenzen zwischen den einzelnen Politikfeldern im DCV noch entwicklungsfähig. In den Kommunen, die aufgrund der Experimentierklausel in der HARTZ IV-Gesetzgebung die alleinige Zuständigkeit für Arbeitslosengeld II-Empfänger haben, könnten auch die Orts-Caritasverbände und die Beschäftigungsbetriebe eine deutlich größere Bedeutung erhalten als bislang. Aufgrund der aber noch geringen gesamtverbandlichen Bedeutung der Orts-Caritasverbände bei der Interessenwahrnehmung, sind auch die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten, die strukturell lokal orientiert sind, unterentwickelt.

8.4.5 Demokratische Orientierung: Zwischen Mitglieder- und Verbandslogik

Zunächst werden im Folgenden zwei Beispiele aus den Fallstudien beschrieben:

Beispiel 1: Die hauptamtlich Beschäftigten sind über die MitarbeiterInnenvertretung formell an personal- und organisationsrelevanten Themen beteiligt. Darüber hinaus gibt es vierteljährliche Personalgespräche, in denen nicht nur die individuellen Entwicklungspotenziale der MitarbeiterInnen thematisiert werden. Aufgrund der spezifischen Aufgabenteilung zwischen Abteilungs- und Projektebene sind außerdem regelmäßige Gespräche im Rahmen der täglichen Arbeit notwendig, wenn organisatorische oder finanzielle Fragen auftreten. Personalwünsche der MitarbeiterInnen in den Projekten werden ebenfalls berücksichtigt. Eine hohe Bedeutung haben die Hinweise anderer Abteilungen und sozialpolitischen Einrichtungen des Verbandes, da sie aus ihrer fachlichen Arbeit heraus häufig weitere notwendige Hilfen im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Verbandes anregen. Dennoch werden die zentralen politischen Weichenstellungen auf der Ebene der AbteilungsleiterInnen getroffen. Die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung ist damit eine Angelegenheit der oberen Führungsschicht des Orts-Caritasverbandes. Da nur ein Bruchteil der MitarbeiterInnen auch individuelle Mitglieder des Orts-Caritasverbandes sind, sind auch über die Mitgliederversammlung die Mitwirkungsmöglichkeiten vernachlässigbar gering. Es gibt nur etwa 100 Einzelmitglieder, die aber zumeist ältere Fördermitglieder und nicht beim Orts-Caritasverband beschäftigt sind. Die wichtigen arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen werden zwischen dem Abteilungsleiter der Arbeitshilfen und dem Vorstand des Orts-Caritasverbandes und darüber hinaus getroffen. So werden die arbeitsmarktpolitischen Ziele auf dieser Ebene besprochen und festgelegt sowie Vereinbarungen zu einzelnen Projekten und ihrem Kostenbudget getroffen. Die Mitgliederversammlung, die überwiegend aus korporativen Mitgliedern der Gemeinden, des SKF (Sozialdienst Katholischer Frauen) sowie der INVIA (Mädchen-Sozialarbeit) besteht, trifft sich nur satzungsgemäß einmal jährlich zum Beschluss des Haushaltes, des Berichtes und der Entlastung des Vorstandes. Mit dem Geschäft der Arbeitshilfen hat die Mitgliederversammlung nur indirekt zu tun. Der Caritasrat beschloss das Organigramm des Verbandes und den jährlichen Haushalt. Zielsetzungen der Arbeitshilfen werden aber zwischen dem Bereichsleiter und dem Vorstand besprochen und durchgesetzt. Sie verständigen sich auch über die politische Zielsetzung der Arbeitshilfen. Der Diözesan-Caritasverband spielt eine Rolle, wenn es um interessenpolitische Aufgaben geht, die die Landesregierung adressieren. Hier wird im Grundsatz die Caritas-Rangordnung eingehalten. Der Diözesan-Caritasverband ist über seinen Sitz im Caritasrat außerdem über die Aktivitäten der Arbeitshilfen unterrichtet. Da der Diözesan-Caritasverband

aber in der Vergangenheit im Gegensatz zur Abteilung „Arbeitshilfen des OCV“ keine eigene Position entwickelt hat, verlaufen die Gespräche zwischen der Abteilung Arbeitshilfen und dem Landes-Sozialministerium direkt. Nur wenn es um offizielle bundespolitische Angelegenheiten geht, wird der Deutsche Caritasverband konsultiert, so dass sich im zuständigen Referat bzw. im zuständigen Fachverband, in dem der Abteilungsleiter im Vorstand sitzt, eine Position bilden und vertreten kann. Zusätzlich bestehen aber auch die Kontakte zur örtlichen SPD-Bundestagsabgeordneten, die ebenfalls zum Informationsaustausch genutzt werden.

Beispiel 2: Die MitarbeiterInnen des Orts-Caritasverbandes sind in einer eigenen MitarbeiterInnenvertretung organisiert, der, einem Betriebs- oder Personalrat vergleichbar, in personalpolitischen Fragen eine Beteiligung und in organisationellen Fragen ein Informationsrecht ermöglicht. Darüber hinaus haben die MitarbeiterInnen in diesem Orts-Caritasverband aber einen hohen Einfluss auf den Verein, da etwa die Hälfte der MitarbeiterInnen (65-70 Personen) individuelle Mitglieder des Verbandes sind. Der Verband hat zwar über 500 Mitglieder, die zumeist Ehrenamtliche aus den Gemeinden sowie korporative Mitglieder gemeinnütziger Einrichtungen sind. Doch fühlen sich die MitarbeiterInnen dem Verein gegenüber verpflichtet und fassen die VertreterInnenversammlung nicht als reine satzungsmäßige Pflicht auf. In regelmäßigen Abständen wird beispielsweise über einen Tätigkeitsbereich oder soziale Probleme gesprochen, aus denen neue Projekte hervorgingen, wie z.B. das Jugendzentrum. Der sozialorientierte Erwerbsbetrieb und die Beschäftigungsprojekte waren ebenfalls schon des Öfteren Gegenstand der Beratungen in der Mitgliederversammlung. Der Orts-Caritasverband ist gegenüber dem Diözesanverband relativ eigenständig. Zwar hat der Diözesanverband ein Mitspracherecht in der Besetzung des Geschäftsführers, doch hat er von diesem Recht bislang nicht Gebrauch gemacht. Landespolitische Fragen werden über den Diözesanverband geregelt. Dies scheint für den Orts-Caritasverband aber kein größeres Problem darzustellen, da der Verband eher lokal orientiert ist, und sich insgesamt eher als Koordinations- und Unterstützungsorganisation für die katholischen Gemeinden vor Ort begreift.

In den Einrichtungen der sozialen Dienste konnte, was die Umsetzung arbeitsmarktpolitisch relevanter Praktiken wie neue Arbeitszeitregelungen und Reorganisationen betrifft, ein nur mittlerer Einfluss der MitarbeiterInnen beobachtet werden. Die MitarbeiterInnen waren nur in einem besuchten Fallbeispiel weitgehend in die Umstrukturierungsprozesse involviert, doch in anderen Verbänden beschränkte sich ihr Einfluss auf personalpolitische Fragen und sie hatten die gesetzlich garantierten Informationsrechte über den Personalrat.

Aufgrund der hohen institutionellen Mitgliedschaftsstruktur in den westdeutschen Verbänden ist die Bedeutung der Mitglieder bei inhaltlichen Entscheidungen relativ gering. Die Mitgliederversammlung erfüllt hier nur die formalen Anforderungen des Vereinsrechts. Nur in den ostdeutschen Verbänden ist die Rolle der Mitglieder noch stärker. Die besuchten Verbände haben noch zu einem großen Teil individuelle Mitglieder, die gleichzeitig auch MitarbeiterInnen sind. In einem Fall handelt es sich zwar um „Ömchens“, die sich nur zu einem geringen Teil inhaltlich engagieren. Doch bei einem anderen Verband wird regelmäßig ein Tätigkeitsbereich intensiver diskutiert. Der Einfluss der Mitglieder ist hier noch relativ stark. Die MitarbeiterInnen und die Verbandsleitung müssen sich daher besonders bemühen, vorzeigbare Ergebnisse der eigenen Arbeit gegenüber ihren KollegInnen und Mitgliedern zu produzieren.

Der Einfluss der hauptberuflichen Verbandsleitung (z.B. Geschäftsführung) ist ebenfalls relativ groß. Hier gibt es kaum Unterschiede zwischen west- und ostdeutschen Verbänden. Allerdings sind die Verbandsbürokratien in Ostdeutschland noch nicht so stark entwickelt und die Erinnerung an Zeiten, in denen karitative Arbeit meist nur mit ehrenamtlichen Kräften und durch die Gemeinden durchgeführt werden konnte, ist noch gegenwärtig. Doch wird insgesamt eher am „grünen Tisch“ entschieden, welche Strategien in den Einrichtungen der sozialen Dienste umgesetzt werden; dies betrifft auch die Rolle der arbeitsmarktpolitischen Personalpolitik.

Die MitarbeiterInnen in den arbeitsmarktpolitischen Projekten sind ebenfalls weitgehend von organisatorischen Entwicklungen und konzeptionellen Überlegungen zur Ausgestaltung der verbandlichen Arbeitsmarktpolitik ausgeschlossen. Zwar gibt es in den besuchten Verbänden

einen regelmäßigen Austausch, doch ist die strategische Arbeit bei der Verbandsbürokratie und die operative Durchführung bei den einzelnen Betrieben angesiedelt. Nur in kleineren Verbänden und in Ostdeutschland haben die MitarbeiterInnen noch eine größere Bedeutung. Hier sind sie auch an der Ausrichtung der Projekte stärker beteiligt. Demgegenüber wehrte sich sogar in einem westdeutschen Verband die Betriebsleitung gegen die Übernahme der finanziellen Verantwortung und Akquise von Fördermitteln, da sie eher Nachteile darin sah als den Gewinn eines größeren Gestaltungsspielraums in ihrem Betrieb.

Die Mitglieder spielen auch bei der Gestaltung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nur eine geringe Rolle. Hier liegt es auch an der eher institutionellen Mitgliedschaftsstruktur in Westdeutschland. Dagegen werden die Projekte in Ostdeutschland regelmäßig in der Mitgliederversammlung diskutiert.

Allerdings ist die Rolle der hauptberuflichen Verbandsbürokratie in beiden Teilen Deutschlands gleich hoch. In den meisten Fällen hat der/die Abteilungs- bzw. ReferatsleiterIn den Bereich der arbeitsmarktpolitischen Projekte selbst aufgebaut und hat daher ein persönliches Interesse an einer stark beeinflussenden, individuellen Steuerung der Arbeit in den Betrieben. Die ehrenamtliche Verbandsleitung interessiert sich zudem in den seltensten Fällen für die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: *„Der (Caritasrat - A.D.S.) stellt gelegentlich mal eine kritische Frage zu den Arbeitsprojekten oder wirft manchmal eine Idee auf.“* Dies erhöht den Freiheitsspielraum der hauptberuflichen Verbandsfunktionäre noch einmal. So ist der Verband und seine Einrichtungen für die jeweilige Verbandsbürokratie, solange die Finanzen in Ordnung sind, die Rechte der kirchlichen Verbandshierarchie und die groben strategischen Ziele gewahrt bleiben, ein Spielfeld, auf dem sie sich austoben können. Andererseits lässt sich dieses Agieren auch als „social entrepreneurship“ interpretieren - nur hat dies nichts mit einer demokratischen Verbandsstruktur zu tun, sondern ist ausschließlich dem Ziel eines unternehmerischen Sozialengagements verpflichtet und dies lässt sie angesichts eines Erfolgsdruckes gegenüber der Verbandsleitung und den MitarbeiterInnen anfällig für erfolgsträchtige Projekte, die staatliche Akteure an sie herantragen, werden. Eine Orientierung auf eine Arbeitsmarktpolitik, die kurzfristige Wirkungen aufgrund eines höheren Druckes auf Arbeitslose verspricht, ist damit auch für diese verbandlichen Unternehmer attraktiv. Zwar haben sie kaum die Möglichkeiten, einen entsprechenden Druck auf die Klientel auszuüben, wie die Arbeitsagenturen mit deren Forderungskatalogen und Zumutbarkeitskriterien. Doch werden in den verbandlichen Betrieben und Maßnahmen dem ersten Arbeitsmarkt ähnliche Auswahl- und Arbeitsstrukturen realisiert, die kurzfristige Erfolge wahrscheinlicher machen. Die Misserfolge stellen sich allerdings in den Projekten eher ein und werden schneller realisiert als in der staatlichen Bürokratie.

Bei den interessenpolitischen Aktivitäten dominieren die karitativen Dachverbände. Weder die MitarbeiterInnen, Mitglieder noch die hauptberufliche Verbandsleitung haben größere Möglichkeiten, interessenpolitisch auf Landes- oder Bundesebene aktiv zu werden, da dies entweder Aufgabe der Diözesanverbände oder des Deutschen Caritasverbandes ist. In einigen besuchten Fällen hat der jeweilige Diözesanverband die Aufgabe an den Ortsverband abgegeben, da dieser sich ein entsprechendes Know-how erarbeitet hat. Daher kann sich die hauptberufliche Verbandsleitung stärker in diesem Feld engagieren als die Mitglieder oder MitarbeiterInnen. Die Verbandsbürokratie delegiert auch nur in wenigen Fällen einige Aufgaben an die MitarbeiterInnen. So kann in einem Fall eine Betriebsleitung an einer Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Arbeit teilnehmen, oder in einem anderen Fall verhandelt der Betriebsleiter sogar mit VertreterInnen des Ministeriums. Diese Beispiele können allerdings als Ausnahmen gelten, da die interessenpolitische Funktion eher über die Diözesan- bzw. der Zentrale des Deutschen Caritasverbandes ausgefüllt wird. Die Ortsverbände engagieren sich allerdings auf der kommunalen Ebene, allerdings wird dies durch die Verbandsbürokratie erfüllt.

8.4.6 Wertorientierungen: Zwischen karitativer Orientierung und hauptberuflicher Professionalität

Zunächst werden wieder zwei Beispiele aus den Fallstudien beschrieben:

Beispiel 1: Gerade im Bereich der Arbeitshilfen ist es schwer, direkte Bezüge zwischen den weltanschaulichen Normen und den arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten herzustellen. Das katholische Menschenbild wirkt hier eher indirekt und wirkt sich eher über die Stellung und Haltung zu benachteiligten Menschen aus, die arbeitsmarktpolitische Hilfen benötigen. Für die Abteilung des Orts-Caritasverbandes ist Arbeitsmarktpolitik nur die eine Seite, die andere ist eine mehr sozialpolitische Aufgabenstellung, die an den persönlichen Problemen der Arbeitslosen ansetzt. Erst durch Arbeit können diese Probleme gelöst werden. Die Hilfe zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt wird als ein zentraler Schritt für die Bewältigung persönlicher sozialer Probleme angesehen. Dies entspricht dem katholischen Leitbild der Caritas als Hilfsorganisation und ist Motivation für die MitarbeiterInnen im professionalisierten Tagesgeschäft. Wichtig ist nicht die Offenbarung, sondern ein gewisses Maß an Verbindlichkeit mit den Grundzielen der Caritas und eine persönliche Einstellung, die von sozialen Zielen geprägt ist. Die MitarbeiterInnen müssen diese Grundhaltung mitbringen. Die bischöfliche Grundordnung für die Einstellung von neuen Beschäftigten regelt, dass neue MitarbeiterInnen einer christlichen Kirche angehören müssen. Abhängig vom einzelnen Arbeitsplatz wird diese Grundordnung auch zwingend durchgeführt. In den befragten Beschäftigungsprojekten zeigte sich, dass katholische Grundwerte vor allem eine Frage der Unternehmenskultur seien. In anderen Organisationen würden andere moralische Ansprüche oder Parteibücher dominieren. Die Caritas prägt vor allem die Arbeitsbedingungen. Das katholische Leitbild „Menschen ohne Arbeit“ kennt man zwar vom Namen her, direkt beschäftigt hat man sich damit aber auf der Projektebene noch nicht. Für die MitarbeiterInnen auf der Projektebene zählen vor allem die Möglichkeiten, professionell arbeiten zu können und die Arbeitsprojekte qualitätsgerecht durchzuführen. Das bedeutet als erstes, Menschen wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu bringen, dass sie „wieder Fuß fassen“ können. In einem sehr eng an eine Gemeinde angebundener Projekt wurde betont, dass man „keinen katholischen Touch“ habe. Vielmehr spielen Werte wie Anerkennung, Selbstwertgefühl, das Helfen und Nachbarschaften eine Rolle. Diese seien eher „Werte der Arbeit“ als unmittelbar der katholischen Caritas. Konfession spielt daher kaum eine Rolle bei den HelferInnen wie für die KundInnen. „Caritas“ gilt hier eher als Label für eine „Firma“, die in der Bevölkerung einen Vertrauensvorschuss besitzt. Außerdem spielen bei den HelferInnen eher Eigeninteressen eine Rolle: „Da kann man sich ein paar Mark hinzuverdienen.“ Gleichzeitig stammen die meisten der „KundInnen“ aus der katholischen Gemeinde oder haben einen engen Kontakt zu ihr.

Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten im Orts-Caritasverband begannen in den ersten Jahren auf der Basis von Verwaltungsstrukturen, die von zeitlich befristeten ABM-Kräften getragen wurden. Der Verband war damit abhängig von den schwankenden Ressourcen für ABM des Arbeitsamtes. Erst ab 1994 konnten diese in ungeforderte, feste Stellen umgewandelt werden. Seit 1998 konnten mit der wirtschaftlichen Verbesserung des Verbandes zusätzliche Stellen geschaffen werden. Mit der Finanzierung des Stammkräftepersonals aus Eigenmitteln hatte der Verband auch die Möglichkeit, stärker auf die Qualifikation seiner MitarbeiterInnen zu achten. So wurden zunehmend Fachhochschulabsolventen aus dem Bereich der sozialen Arbeit eingestellt. AnleiterInnen sind meist FacharbeiterInnen oder höher qualifizierte Menschen, MeisterInnen sollen möglichst eine soziale Zusatzausbildung mitbringen. Bei Qualifikationsdefiziten werden Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt. Im Bereich Arbeitsmarktpolitik stehen ein Kaufmann und ein Betriebswirt für die entsprechenden kaufmännischen Aufgaben zur Verfügung. Fehlendes Know-how wird eingekauft. Zentral für den Professionalisierungsprozess im Verband ist die Einführung eines Qualitätsentwicklungsprozesses. Der Verband orientiert sich dabei am EFQM-Standard (European Foundation Quality Management).⁶⁸ Der Standard bietet einen Mix aus

⁶⁸ Das EFQM umfasst gleichzeitig die beteiligten Menschen, Prozesse und Ergebnisse. Eckpfeiler des Konzeptes sind Kundenorientierung, Partnerschaft mit Lieferanten, Mitarbeiterentwicklung und -beteiligung, Prozesse und Fakten, Ständige Verbesserung und Innovation, Führung und Zielkonsequenz, 248

Anforderungen an die Führungskultur und -philosophie und bietet zugleich entsprechende Instrumente. So wurde die Personalentwicklung weiter ausgebaut, MitarbeiterInnengespräche verstärkt, Zielvereinbarungen für das Leitungspersonal und AnleiterInnen eingeführt.

Beispiel 2: „Caritas“ begreift sich in diesem Ortsverband vor allem als Dienst der Kirche. Zwar ist heute der erste Bezug für die Tätigkeiten auch die Kirche, doch war dies zu Zeiten der DDR stärker ausgeprägt als heute. Die Caritas hat außerdem einen missionarischen Auftrag: „Die Leute sollen an unseren Aufgaben erkennen, dass wir die frohe Botschaft verbreiten.“ In der Region sind nur 3,4% der Gesamtbevölkerung katholisch. Da die Gemeinden relativ selbständig sind und das Gros des Leitungspersonals aus der Gemeindegarbeit stammt, spielt die katholische Arbeit eine große Rolle im Orts-Caritasverband. Für die MitarbeiterInnen ist die Kombination aus hauptamtlicher Tätigkeit, Vereinsmitgliedschaft und kirchlicher Arbeit wichtig für die eigene Einstellung und Grundhaltung gegenüber der Caritas, sowie um die Kommunikation zwischen den verschiedenen Bereichen aufrechtzuerhalten: „weil man damit über den Tellerrand gucken kann“.

Der Geschäftsführer hat nach der Wiedervereinigung ein Fachhochschulstudium der Sozialarbeit absolviert. Für die Familien- und anderen Beratungsstellen steht ein Diplom-Psychologe zur Verfügung. In den Sozialstationen sind Fachkräfte der Krankenpflege, Altenpflege und hauswirtschaftliche Kräfte beschäftigt. Letztere werden angesichts der Kosten häufig durch Zivildienstleistende ersetzt. Die Hauptbuchhalterin ist Steuerfachgehilfin, außerdem ist hier ein Handelskaufmann tätig. BetriebswirtInnen werden keine beschäftigt. Den Rahmen der Arbeit bildet eine 2-3seitige Stellenbeschreibung, die jährlich aktualisiert wird. In Planung befindet sich die Einführung von Zielvereinbarungen mit den FachbereichsleiterInnen. Später soll dies für alle MitarbeiterInnen im Gesamtverband eingeführt werden. Betriebswirtschaftliche Beratungen erfolgen von externen Wirtschaftsprüfern, insbesondere bei den Sozialstationen. Demgegenüber ist es aber in der Sozialarbeit schwierig, einfach messbare Qualitätsstandards zu setzen. Der Verband orientiert sich daher eher an einem eigenen Leitbild, das die Zielrichtung der Aktivitäten bündeln und überprüfbar machen soll. Regelmäßig wird für alle Bereiche des Orts-Caritasverbandes eine Sozialbilanz erstellt.

In allen Interviews der besuchten Orts-Caritasverbände tauchte das Problem auf, wie Qualitätsstandards gesetzt und mit dem eigenen Leitbild in Übereinstimmung gebracht werden können. Es ist eine Frage, inwieweit professionelle Standards und betriebliche Praktiken eingeführt werden, zumal die meisten auf einer eher technokratischen Ebene angesiedelt sind, wie z.B. Zielvereinbarungen, Besetzung der Stellen mit Fachleuten, Kostenabrechnungen etc. Doch es ist eine andere und wichtigere Frage, welche Ziele festgeschrieben und nach welchen Kriterien diese überprüfbar gemacht werden sollen. In einigen, vor allem den größeren Verbänden, nahm man sich daher eher externer Standards an, d.h. in den Orts-Caritasverbänden wurden Qualitätsentwicklungsprozesse realisiert und in den Beschäftigungsbetrieben spielten milieubezogene Werte nur noch am Rande eine Rolle. Nur bei den kleineren Orts-Caritasverbänden dominieren katholische Werte; allerdings geht dies auf Kosten gewisser professioneller Standards. Dies stellte sich aber in den drei Tätigkeitsbereichen jeweils unterschiedlich dar.

In den Einrichtungen der sozialen Dienstleistungen wurde eine hohe Dominanz professioneller Werte und Standards gefunden. In den Alterspflegeheimen, die besucht wurden, wurden festgelegte Normen zur Sicherung der Qualität der Arbeit entwickelt. Aufgaben, die die Sicherung des Personalbestandes oder gar dessen Aufstockung beinhalteten, wurden im Zusammenhang mit diesen professionellen Standards in meist umfangreichen Prozessen diskutiert und umgesetzt. Allerdings betraf dies „nur“ Aspekte des Beschäftigungsumfanges, nicht aber die der Beschäftigungsstruktur. Die Prozesse diskutierten kaum Fragen, inwieweit die arbeitszeit- und

Gesellschaftliche Verantwortung und Ergebnisorientierung. Es ist vor allem für diejenigen Organisationen geeignet, die einen langfristigen und nachhaltigen Erfolg beabsichtigen. Managemententscheidungen können sowohl nach wirtschaftlichen als auch sozialen Gesichtspunkten bewertet werden. Schwerpunkte werden u.a. auf die Leitbildentwicklung, MitarbeiterInnen- und KundInnenzufriedenheit, auf Qualitätssicherung und Kooperation gesetzt (näheres unter www.efqm.org).

lohnpolitischen Vorgaben des AVR sozialverträglich umgesetzt werden könnten, dass benachteiligte Personen auf dem Arbeitsmarkt in die eigene Einrichtung integriert werden könnten. Meist fiel die Integration benachteiligter Personengruppen zu Lasten ihrer sozialen Integration, d.h. sie wurden eher als geringfügig Beschäftigte oder im Rahmen von BSHG-Maßnahmen beschäftigt. Personalpolitische Standards für diese Personengruppen bzw. eine soziale Personalpolitik für Benachteiligte wurden in den Einrichtungen trotz ausgeprägter katholischer Leitbilder nicht gefunden. Diese Diskrepanz ist den VertreterInnen der Einrichtungen aber bewusst und sie empfinden dies als ein Dilemma, im Zuge dessen sie sich zwischen einer hoch qualitativen Arbeit in Hinblick auf den bestehenden Wettbewerb zu kostengünstigen Privatanbietern und einer sozial orientierten aber dafür kostenintensiveren Personalpolitik entscheiden müssen. Eine besondere Verantwortung in personalpolitischer Hinsicht kann damit nicht mehr realisiert werden, da hierfür der Wettbewerbsdruck und die Qualitätsanforderungen zu hoch sind.

Damit verlieren die karitativen Einrichtungen allerdings an sozialpolitischem Gewicht, da sie sich ausschließlich nach externen Marktkriterien bewerten. Das katholische Milieu macht dieses traditionelle Spiel mit, da es in beiden Zielen - der Qualität der Arbeit und einer sozialen Personalpolitik - keine win-win-Situation sieht. Ausschlaggebend ist zudem der Fortbestand der sozialen Einrichtung, die mit einer auf Benachteiligte orientierte Personalpolitik gefährdet zu sein scheint.

Wohlfahrtsverbandliche Träger von Beschäftigungsprojekten sind im allgemeinen stärker wertbezogen als andere Beschäftigungsbetriebe, die eher eigene Organisationsziele verfolgen, und weniger Projekte vorrangig für spezifische Personengruppen organisieren. Bei den besuchten arbeitsmarktpolitischen Projektträgern spielten aber katholische Aspekte kaum eine Rolle. In erster Linie sollten professionelle Standards erfüllt werden. Diese Standards orientierten sich zunächst auf die eigene Berufsrolle, z.B. der Sozialarbeit oder die der Leitung einer gastronomischen Einrichtung. In zweiter Linie orientierten sich die MitarbeiterInnen in den Projekten aber auch an arbeitsmarktpolitischen Standards, und die sind staatlich dominiert gewesen, d.h. Fragen, was mit Langzeitarbeitslosen geschieht und welche Perspektive sie alternativ haben könnten, wurden eher auf Verbandsebene diskutiert, während in den Projekten die Qualifizierung, Beschäftigung und eine mögliche Vermittlung der Personen im Vordergrund stand. Es kamen weniger Aspekte zur Sprache, wie z.B. die Chance für Langzeitarbeitslose, sich erst einmal in den Projekten zu regenerieren und an den Arbeitsmarkt zu gewöhnen, sondern es ging meist um eine Integration der KlientInnen in den Arbeitsmarkt. Besonders eindrucksvoll war dies in der Sozialwerkstatt für Obdachlose. Zwar wurde das Ziel der Vermittlung nicht ausgesprochen, sondern es sollte in erster Linie eine Alternative darstellen, um den Personen eine Beschäftigung zu geben. Doch hat man sich mit der Akquirierung von Aufträgen erwerbswirtschaftlicher Firmen aus der Region und potenziellen Vermittlungen in Praktika dem traditionellen arbeitsmarktpolitischen Duktus gebeugt, der auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zielt und nicht z.B. auf eine alternative Dauerbeschäftigung auf einem zweiten Arbeitsmarkt, was sicherlich für langjährig Obdachlose zunächst erstrebenswerter und eine besondere Herausforderung ist. Bei den arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsbetrieben der Caritas ist es allerdings nicht das Problem, eigene professionelle Standards zu setzen, die an das katholische Milieu angebunden werden oder die sich aus diesem entwickeln könnten, sondern eine Unvereinbarkeit zwischen den eigenen Orientierungen und den praktischen Realisierungsmöglichkeiten in einer Arbeitsmarktpolitik, die gegenwärtig kaum alternative Wege zulässt. Hinzu kommen noch Voreingenommenheiten gegen eigene arbeitsmarktpolitische Projekte. Somit sprechen zwei Faktoren gegen eine Vereinbarkeit von Milieuinteressen und Professionalisierung:

- Die noch geringe Auseinandersetzung der katholischen Gemeinden und Mitglieder mit der Bedeutung eigener arbeitsmarktpolitischer Projekte und deren präventiven Nutzen zur Vermeidung von Armut.

- Die geringen Durchsetzungsmöglichkeiten eigener professioneller, milieuoientierter Standards gegenüber einem aktivierenden, gewährleistenden Staat, der kaum einen Blick für Experimente, alternative Wege und ausgeschlossene Personengruppen hat.
- Die starke Rolle von Professionellen in den Projekten, die eigene Bewertungsmaßstäbe für ihre Tätigkeit mitbringen, die immer stärker ergebnisorientierter ist, als dass sie die Arbeit als einen Wert an sich sieht.

Die Auswertung der Stellungnahmen und die Beobachtung der Ausarbeitung und Diskussion einer Stellungnahme zeigten eine hohe Orientierung auf benachteiligte Personengruppen und deren Interessen. Der Vertreter auf der Ebene des DCV agierte - was die Lobby- und Interessenarbeit betraf - vor allem als Mittler und Botschafter in arbeitsmarktpolitischen Fragen. Der katholische Milieubezug wirkte allerdings gelegentlich eher aufgesetzt und man tat sich schwer, Verknüpfungen zwischen der katholischen Soziallehre und den eigenen Ansprüchen der Interessenarbeit herzustellen. In der schon mehrmals zitierten Befragung bundesdeutscher Beschäftigungsträger schneiden die (wohlfahrts-)verbandlichen Träger auch sehr unterdurchschnittlich ab, was ihre Positionierung in Hinblick auf interessenbezogene Werte angeht. Interessenpolitische Aktivitäten haben demnach, vor allem bei den einzelnen Betrieben, kaum eine Bedeutung. Hier werden eher Strategien des Arrangements und gegenseitiger Absprachen bevorzugt, die man in Zeiten des neo-korporatistischen Wohlfahrtsstaates erlernte. Auf der Ortsebene gibt es daher kaum professionelle Standards für die interessenpolitischen Aktivitäten. So wird z.B. in einem Fall ein Meister beauftragt, den Verband gegenüber dem Ministerium zu vertreten, oder BetriebsleiterInnen verstehen Kooperationszusammenhänge eher als Informationsmedium als zur strategischen Positionierung. Schließlich spielen auch auf dieser betrieblichen Ebene katholische Aspekte kaum eine Rolle.

8.5 Zwischenfazit

Interne institutionelle Faktoren spielen demnach bei der Ausrichtung und Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Bemühungen in den Orts-Caritasverbänden und deren Einrichtungen eine große Rolle. Sie beeinflussen die Art, wie bestimmte Ziele realisiert werden. Dabei hat jeder dieser Faktoren eine besondere Bedeutung für die karitative Verbandsarbeit, doch widersprechen sie einander in Bezug auf die arbeitsmarktpolitischen Ziele und reduzieren den arbeitsmarktpolitischen Erfolg der Caritas.

Der Deutsche Caritasverband wie auch die besuchten Orts-Caritasverbände zeichnen sich durch eine nicht sehr eindeutige und klare Zielstruktur aus. Die Zielstruktur differiert zwischen den einzelnen Aktivitätsfeldern und ist teilweise konfligierend. Dies wirkt sich nicht sehr förderlich für die Aktivitäten der Caritas zur Integration Langzeitarbeitsloser aus. Es gibt allerdings eine Tendenz zu einer stärkeren öffentlichen, formal orientierten Ein-Zielorientierung, die mit der Ausweitung des aktivierenden Sozialstaates und eines New Public Managements der Sozial- und Arbeitsmarktverwaltung einhergeht. Allerdings würde die Caritas damit in Hinblick auf ihre Zielstruktur ihren charakteristischen Nonprofit-Bezug verlieren.

Die geringen arbeitsmarktpolitischen Effekte der Caritas lassen sich auch auf Dichotomien in der Ressourcenstruktur in den drei beobachteten Aktivitätsbereichen zurückführen. So führen in den sozialen Dienstleistungen eine einseitige Orientierung auf entgeltfinanzierte staatliche Interessen, die hohe Abhängigkeit von staatlichen Finanzen und ein nur geringes Potenzial zur Nutzung von Sozialkapital, zu den beobachteten geringen arbeitsmarktpolitischen Effekten. In den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind zwar auch eine hohe Abhängigkeit von staatlichen Finanzierungen und eine relativ hohe Orientierung an staatliche Aktivierungsstrategien bzw. Inhalte arbeitsmarktpolitischer Aufträge zu erkennen, doch gibt es hier größere Freiheitsspielräume angesichts einer hohen Bedeutung von Verkaufserlösen und finanziellen Möglichkeiten des Verbandes. Die Nutzung von Sozialkapital ist im Rahmen von Netzwerk- und Dachverbandsressourcen hoch, im Rahmen von ehrenamtlichem Potenzial aber sehr gering. Die Folge ist in den Projekten eine Kontinuität entgeltfinanzierter Maßnahmen, die in den Verbänden durch kleinere, niedrig-schwellige Maßnahmen ergänzt werden. Bei der Vertretung der Interessen Arbeitsloser und anderer KlientInnen spielen demgegenüber monetäre Ressourcen kaum eine Rolle. Aber Netzwerk- und

Dachverbandsressourcen haben eine große Bedeutung, die relativ kontinuierlich genutzt werden; daher kommt es seitens der Orts-Verbände, in denen meist die hauptberuflichen MitarbeiterInnen diese Aufgaben wahrnehmen, zu einer Delegation von Verantwortung und Durchführung interessenpolitischer Funktionen. Dies wirkt sich dann allerdings auch auf ein geringes zivilgesellschaftliches Engagement der lokalen Ebene, bei der es verortet sein sollte, aus.

Professionalisierung und Milieubindungen scheinen, wenn sie überhaupt existieren oder nicht extern vorgegeben werden, eher im Widerspruch zueinander zu stehen und rufen damit eher negative Effekte hervor. Dies verstärkt sich vor allem dann, wenn entweder direkte Bezüge zum eigenen Milieu nicht existieren (z.B. wenn arbeitsmarktpolitische Fragen noch nicht die Bedeutung für die Gemeinden spielen) oder professionelle Standards von der allgemein gültigen Politikpraxis kopiert werden.

Eine Konzentration auf die Belange der eigenen Klientel, die im Allgemeinen als Advokatenfunktion in der Literatur über Nonprofit-Organisationen diskutiert wird, und eine stärkere Orientierung als quasi-staatlicher Dienstleister in der Arbeitsmarktpolitik ist demnach eine Dichotomie, die zu Lasten der Leistungen der Caritas führt.

Mitglieder- und MitarbeiterInnenpräferenzen werden in den karitativen Verbänden und Einrichtungen kaum in organisatorische und strategische Prozesse eingebunden. Es finden sich nur vereinzelt Beispiele, in denen im Rahmen einer Organisationsentwicklung z.B. Arbeitsgruppen mit den MitarbeiterInnen gebildet wurden. Die Mitglieder sind ebenfalls kaum in die arbeitsmarktpolitischen Prozesse involviert, da sie meist institutioneller Natur sind, die MitarbeiterInnenversammlung nur einmal jährlich tagt und zu diesen Terminen notwendige vereinsrechtliche Aufgaben erfüllt werden, die eine inhaltliche Diskussion nicht zulassen. Nur in den ostdeutschen Verbänden, in denen viele der MitarbeiterInnen auch Mitglieder im Verein sind und sich für die Tätigkeiten interessieren, gibt es so etwas wie eine demokratische Mitbestimmungskultur. Die hauptberuflichen Verbandseliten, die meist das arbeitsmarktpolitische Tätigkeitsfeld persönlich aufgebaut haben und als soziale Unternehmer charakterisiert werden können, haben einen dominierenden Einfluss.

Abbildung 57: Bedeutung Sphären bezogener Institutionen zwischen verschiedenen Aktivitätsfeldern

Institutionen zwischen... Caritas als ...	Staat und Markt	Zivilgesellschaft und Staat	Zivilgesellschaft und Markt
Arbeitgeber in sozialen Dienstleistungen	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Abhängigkeit von staatlichen Ressourcen • Professionalität • Mittlere Größe 	<ul style="list-style-type: none"> • Verfolgung öffentl. Interessen; • Dominanz der Funktionäre • Geringe Bedeutung des Dachverbandes 	<ul style="list-style-type: none"> • Formale und einfache Zielorientierung; • Sporadischer Zugang zu Sozialkapital • Professionalisierung • Dienstleister
Arbeitsmarktpolitische r Maßnahme-träger	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Abhängigkeit von staatlichen Ressourcen • Dominanz d. Fachkräfte • Kleiner Projektakteur 	<ul style="list-style-type: none"> • Partikulare und öffentliche Interessen sind gleich stark; • Schwache Position der MitarbeiterInnen /Mitglieder • Geringe Bedeutung des Dachverbandes 	<ul style="list-style-type: none"> • Multiple Sachziele; • Sporadischer Zugang zu Sozialkapital • Professionalisierung • Dienstleister
Interessenpolitischer Akteur	<ul style="list-style-type: none"> • Vorteile aus der Dachverbandsstruktur • Ressourcenresistenz 	<ul style="list-style-type: none"> • Partikulare Interessen; • Starke Funktionäre • Hohe Bedeutung des Dachverbandes 	<ul style="list-style-type: none"> • Sachziele; • Guter Zugang zu Sozialkapital • Starker Milieubezug • Advokat

Quelle: eigene Zusammenstellung

9 Handlungsmöglichkeiten für den Umgang mit Spannungen

In diesem letzten Kapitel werden Handlungsalternativen im Umgang mit Spannungsfeldern durch Nonprofit-Organisationen entwickelt. Dabei gibt es verschiedene Optionen: zum einen Wege hin zu einem Verlust der hybriden Struktur und zum anderen ein Spannungsmanagement, das die Diversität der verschiedenen Strukturen des Marktes, des Staates und der Zivilgesellschaft berücksichtigt.

9.1 Wege aus der Hybridität: Von ihrer Einschränkung bis zum Verlust

Hybride Organisationen können auf unterschiedlicher Weise auf die beobachteten Spannungen reagieren (vgl. Schulz/Stein 2007). Die meisten, eher leichteren Optionen führen bei Realisierung aber die Organisation aus ihrer intermediären Stellung zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft heraus. Andere sind eher Anzeichen eines Umgangs mit Spannungen, die einzelne Elemente verstärkt und andere abschwächt, um den Anforderungen der jeweiligen Situation vermeintlich besser gerecht werden zu können. Diese Strategien können sich aber auf das Potenzial der hybriden Organisation, verschiedene Kompetenzen und Elemente miteinander zu verknüpfen, um diese z.B. für die Durchführung und den Erfolg der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zu nutzen, negativ auswirken:

- Scheitern von Organisationen: Durch bestehende Spannungen kann die Organisation in ihrer Existenz gefährdet werden, so dass Aktivitäten eingestellt und Einrichtungen bzw. Beschäftigungsbetriebe aufgelöst werden müssen. Dies geschah beispielsweise bei dem Gastronomiebetrieb. Hier lag die Orientierung auf einer qualifizierten Beschäftigung von Problemgruppen und einer hohe Erwirtschaftung von Erlösen im Widerspruch zu neuen Bedingungen der Arbeitsförderung (kurzfristige Beschäftigungszeiten ohne Qualifikationsanspruch), einer deutlich reduzierten staatlichen Förderung und einer zunehmend problematischeren Klientel, die die betrieblichen Anforderungen nicht erfüllen konnte. Die Tätigkeit dieses Betriebes musste daher eingestellt werden. In der Nachbarschaft einer der besuchten Orts-Caritasverbände kam es auch zur Auflösung eines ganzen regionalen Verbandes.
- Begrenzung des Einflusses umweltrelevanter Bedingungen: Hybride Organisationen werden kontinuierlich mit Anforderungen des Marktes, des Staates oder der Gemeinschaft konfrontiert. In dem die Einrichtungen und Betriebe auf einzelne Aspekte und Anforderungen organisatorisch nicht reagieren, können sie zwar ihr Überleben sichern, nicht aber Potenziale aus dieser intermediären Position für ihre Arbeit nutzen. Das besuchte Stadtteilprojekt beispielsweise sah erhebliche Probleme im dem Umgang mit der staatlichen Arbeitsförderung und organisierte die Dienste deshalb ohne eine derartige Förderung abseits öffentlicher Arbeitsmarktpolitik. Dadurch konnte das Projekt aber kaum staatliche Vermittlungsleistungen und andere Formen der Unterstützung für die Integration der Jugendlichen nutzen. Die sozialen Einrichtungen begrenzen ebenfalls den Einfluss der staatlichen Arbeitsförderung, in dem Langzeitarbeitslosen nur in geringer Zahl geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten oder dauerhafte Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden
- Interne organisatorische Differenzierung von Zielen und Aufgaben: Gerade große Nonprofit-Organisationen tendieren dazu, bestimmte Tätigkeiten intern auszudifferenzieren und organisatorisch zu trennen. Entgeltfinanzierte Dienstleistungen im Rahmen der Arbeitsförderungen werden dabei schnell von gemeinschaftlichen Funktionen, wie etwa der Organisation ehrenamtlicher Arbeit und interessenpolitische Aufgaben, auch institutionell getrennt. Die Fachkräfte in den Beschäftigungsbetrieben und die MitarbeiterInnen in den sozialen Einrichtung der Caritas sind zwar sporadisch in Aufgaben wie Teilnahme an Kooperation, Lobbyarbeit, Kontakt zu SpenderInnen, eingebunden. Der Fokus ihrer Arbeit liegt aber auf der professionellen Gestaltung der

arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Dienstleistungen; der gemeinschaftliche Teil der Aufgaben wird eher von den Verwaltungen in den Orts- oder Diözesanverbänden ausgeführt. Allerdings konnten auch hier vergleichbare organisatorische Differenzierungen zwischen Verwaltungsaufgaben in Hinblick auf entgeltfinanzierte Dienstleistungen und gemeinschaftliches Engagement beobachtet werden.

- „muddling-through“ oder „tricky playing“: Beide Aspekte, das sog. „Durchwurschteln“ (vgl. Lindblom 1959) durch alltägliche Probleme oder die bewusste Umgehung gesetzlicher Vorgaben, sind als Handlungsansätze in der Praxis politischer Akteure üblich sind. Dies gilt auch im Umgang mit Spannungen durch hybride Organisationen. In der Folge werden Politik und Verwaltung gezielt angesprochen und Handlungsfreiräume genutzt, oder Möglichkeiten der politischen Gestaltung wahrgenommen. Ein Projekt wurde beispielsweise durchgeführt, obwohl rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung noch ungeklärt waren. Letztendlich wurde das finanzielle Risiko vom Orts-Caritasverband getragen. Bei einem anderen Projekt wurde in Absprache mit der Arbeitsverwaltung das Prinzip der Zusätzlichkeit von Beschäftigungsmaßnahmen umgangen. In vielen Fällen stehen die Projekte und Verbände der Caritas vor dem Dilemma, sich für einen Mittelweg zwischen strenger Auslegung von gesetzlichen Maßgaben und Aufgabe von ihrer Meinung nach sinnvollen Projekten für Problemgruppen zu entscheiden, der zuweilen knapp an der Grenze rechtlicher Vorgaben ist. Eine eher sporadische und sprunghafte Schwerpunktsetzung zeigte sich bei der Nutzung von Verfahren zur Qualitätssicherung und Strategiebildung wie z.B. der Balanced Scorecard (vgl. Kaplan/Norton 1997, 2004; Moore 2003; Scherer/Alt 2002), die in einer bestimmten Phase realisiert wurden; später aber an Bedeutung stark verloren.
- Auslagerung von Tätigkeitsbereichen und Funktionen in einen anderen organisatorischen Sektor: In einigen Fällen kann es für eine effektivere Durchführung von Aufgaben sinnvoll sein, einzelne Funktionen nur marktlich, staatlich oder gemeinschaftlich zu organisieren. Unter Kostenaspekten wurde in einem Orts-Caritasverband das Personal in einen erwerbswirtschaftlichen Servicebetrieb ausgelagert, und in einem anderen Orts-Caritasverband gab es Überlegungen zum Outsourcing von Reinigungs- und Cateringaufgaben. Allerdings werden dadurch auch arbeitsmarktpolitische Potenziale begrenzt, da gerade im Rahmen von Einstellungen von neuem Personal die sozialen Ziele und die Verantwortung der Caritas für Problemgruppen wichtig werden. Ein anderer Verband tendierte zur Bildung von einem arbeitsmarktpolitisch tätigen Zweckbetrieb.
- Isomorphismus der gesamten Nonprofit-Organisation: Schließlich führt die komplette Umstrukturierung von hybriden Organisationen in den Bereich des Marktes, des Staates oder der Gemeinschaft zu einer Auflösung von Spannungen, die sich aus der Intermediarität ergeben. Für die Caritas kann das bedeuten, dass sich marktnah operierende Caritasverbände als GmbH organisieren. Der Deutsche Caritasverband bekäme dann eine Bedeutung als Arbeitgeberverband, oder als Konzern mit einer Holdingstruktur unterschiedlicher organisatorischer Bereiche, in denen hybride Vereine, Fachverbände, einzelne marktliche Einrichtungen und Selbsthilfegruppen Mitglied sind.

Im Deutschen Caritasverband und seinen sozialen und arbeitsmarktpolitischen Einrichtungen können also zusammenfassend verschiedene Tendenzen und Praktiken beobachtet werden, die auf Wege aus der Intermediarität zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft hindeuten sowie die Potenziale als hybride Organisation mildern, in dem einzelne dieser Elemente ausgeblendet oder abgeschwächt werden. Die Kompetenz, die Hybridität für die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zu nutzen bzw. verschiedene Teilsysteme optimal im Rahmen der Arbeitsförderung von Langzeitarbeitslosen zu verzahnen, realisiert die Caritas in den besuchten Ortsverbänden und Einrichtungen nur selten. Der Wohlfahrtsverband versteht es aber immer wieder, einen Mittelweg zwischen den isomorphistischen Tendenzen und somit eine gewisse Beständigkeit zu finden. Hilfreich ist dabei sicherlich die Größe des Verbandes, immer wieder neu auftauchende Ressourcen zur Überbrückung von Notlagen und die noch stabile Unterstützung der Orts-Caritasverbände durch die katholischen Gemeinden, sowie die Einbettung der Caritas in die

katholische Kirche. Insgesamt erscheint das arbeitsmarktpolitische Engagement des Wohlfahrtsverbandes eher als strategieloses „muddling-through“ ohne dass eigene Potenziale der Organisation ausreichend genutzt werden.

9.2 Vorschläge im Umgang mit Spannungen im Rahmen eines Diversity-Ansatzes

Diversity-Management (vgl. Cox 2001; Thomas 2005) ist ein Unternehmenskonzept, das die Führung unterschiedlicher Personengruppen beinhaltet, wobei dabei besonders auf die Heterogenität der Beschäftigten eingegangen wird. Die MitarbeiterInnen sollen in ihren Unterschieden und Gemeinsamkeiten stärker beim Management beachtet werden. Diversity-Management umfasst nach Cox „planning and implementing organizational systems and practices to manage people so that the potential advantages of diversity are maximized while its potential disadvantages are minimized.“ (Cox 1993: 11). Dieses Konzept wird hier für eine verbesserte Nutzung der Potenziale von hybriden Organisationen vorgeschlagen, so dass interne Spannungen zwischen verschiedenen Elementen reduziert sowie Tendenzen der Verdrängung (z.B. durch Isomorphismus) und Abschwächung einzelner Elemente auf Kosten der Hybridität und ihres Potenzials - der Entdifferenzierungsfunktion hybrider Organisationen - gemildert werden. Hintergrund ist die Überlegung, dass durch ein geeignetes Diversity-Management die Heterogenität der organisationalen Struktur besser nutzbar gemacht werden kann. Diese Strategie umfasst drei Phasen mit jeweils unterschiedlichen Maßnahmen (vgl. Stuber 2003; Gitzi/Köllen 2006):

Abbildung 58: Phasen und Maßnahmen eines Diversity-Managements von Spannungsfeldern in hybriden Organisationen

Phase	Maßnahmen
Phase 1: Einführung und Information	<ul style="list-style-type: none"> • Einsatz von Beauftragten für Organisationsentwicklung • Anpassung der Strategien, Ziele und Richtlinien in Hinblick auf die hybride Struktur • Information der Führungs- und Fachkräfte im Rahmen von Kick-off-Veranstaltungen • Befragung der Führungs- und Fachkräfte zu Organisationsproblemen • Schaffung von Internet-Portalen und Informationsforen
Phase 2: Betriebliche Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> • Information und Kommunikation • Schulungen zum Organisationsmanagement • Maßnahmen zur Stärkung einzelner Strukturen und Umweltbeziehungen • Vernetzung zwischen den verschiedenen marktlichen, staatlichen und gemeinschaftlichen Strukturen und Aktivitäten im Deutschen Caritasverband
Phase 3: Erfolgskontrolle und Weiterentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßige Befragungen, der Austausch zwischen den Organisationsverantwortlichen und eine differenzierte Statistik • Austausch mit Wissenschaft und Fachverbänden zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik • Übertagung auf andere Funktionsbereiche • Anpassung der Ziele und Strategien auf aktuelle Anforderungen

Quelle: eigene Darstellung angelehnt an Gitzi/Köllen 2006

Voraussetzung ist aber das Bewusstsein über die eigene Position zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft, die Identifikation bestehender Spannungen und der Wille, sich mit diesen Konflikten auseinanderzusetzen.

9.2.1 Einführung und Information

Die erste Phase stellt die institutionellen Grundlagen für einen Diversity-Ansatz her und informiert die Mitgliedsverbände, Einrichtungen und MitarbeiterInnen. Als erstes sollten Beauftragte für Organisationsentwicklung in der Zentrale des Deutschen Caritasverbandes und in den einzelnen Mitgliedsverbänden auf regionaler und lokaler Ebene eingesetzt, oder diese Aufgabe aus anderen

Bereichen auf eine Stelle zusammengeführt werden. In den Leitbildern und Richtlinien der Caritas sollte sich der Wohlfahrtsverband zu den verschiedenen Zielen, Aktivitäten und multiplen Umweltbezügen und Kontakten zu erwerbswirtschaftlichen Betrieben, öffentlichen Verwaltungen und Politik sowie zur Zivilgesellschaft äußern. Zweck hierbei ist, die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten auf marktliche, staatliche und gemeinschaftliche Anforderungen auch strategisch auszurichten und innerhalb eines Spannungsfeldes zu verorten. Dadurch wird eine Identität als hybride Organisation in diesem Politikfeld festgeschrieben und die verschiedenen Ausrichtungen der Aktivitäten legitimiert. In einem zweiten Schritt werden Fach- und Führungskräfte im Rahmen von Kick-off-Veranstaltungen in den Verbänden und Einrichtungen über diese Strategie informiert. Leitbilder und Positionen im Rahmen der Arbeitsmarktförderung sollten auch auf lokaler Ebene und in den einzelnen Beschäftigungsbetrieben und sozialen Einrichtungen bekannt sein. Internet-Portale und Foren der Fach- und Führungskräfte für Probleme im Umgang mit unterschiedlichen Anforderungen und Organisationsproblemen unterstützen die MitarbeiterInnen.

9.2.2 Betriebliche Umsetzung

Diese institutionellen Bedingungen und die Informationen schaffen nicht nur ein Bewusstsein über organisatorische Probleme sondern helfen den MitarbeiterInnen im Umgang mit alltäglichen Anforderungen. Zentrale Bausteine der betrieblichen Umsetzung eines Diversity-Konzeptes zur Stärkung hybrider Strukturen sind: Information und Kommunikation, Schulungen zum Organisationsmanagement, Maßnahmen zur Stärkung einzelner Strukturen und Umweltbeziehungen, Vernetzung zwischen den verschiedenen marktlichen, staatlichen und gemeinschaftlichen Strukturen und Aktivitäten im Deutschen Caritasverband. Aktivitäten zur Information und Kommunikation zielen auf die Transparenz und Stärkung der Wissensbasis über neue Entwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik. Gemeinsame Plattformen im Internet reduzieren Transaktionskosten und schnellere Verbreitung wichtiger Neuerungen. Diese Verfahren führen aber auch zu einheitlicheren Strategien im Umgang mit unterschiedlichen Anforderungen. Insbesondere die Führungskräfte in den Verbandsverwaltungen sollten an Schulungen zum Organisationsmanagement teilnehmen. Diese Schulungen sollten neben traditionellen Elementen der Organisationsentwicklung auch Konzepte zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements und Umgangsformen mit lokaler Politik und Verwaltung beinhalten. Es gibt schon eine ganze Reihe erprobter Maßnahmen, wie Kontakte zu erwerbswirtschaftlichen Betrieben, der lokalen Politik und Verwaltung, aber auch zu anderen Wohlfahrtsverbänden und Vereinen geschaffen und ausgebaut werden können. Neben gemeinsamen Ausflügen, gegenseitigen Besuchen, Teilnahme an Foren und Netzwerken der Kooperationspartner, Beteiligungen als Experten für die öffentliche Verwaltung, Mitarbeit in Stadtteilforen etc. können die unterschiedlichen Bezüge gestärkt werden. Durch die Vernetzung mit Fachverbänden und Hochschulen zur sozialen Arbeit und neuen Entwicklungen in der Personalentwicklung und -förderung können Impulse für eine gezieltere Förderung von Langzeitarbeitslosen bzw. deren Integration in die sozialen Einrichtungen erhalten werden. Schließlich sollte es neben den Fachverbänden, die einzelne Fachrichtungen miteinander vernetzen, auch eine Vernetzung zwischen den Einrichtungen in Hinblick auf unterschiedliche marktliche, staatliche oder zivilgesellschaftliche Aktivitäten geben. Hier können durch den Austausch über mögliche neue Ziele, Tätigkeiten, neue Ressourcen und den internen Vergleich der Erfolge zwischen den sozialen und arbeitsmarktpolitischen Einrichtungen und den Orts-Caritasverbänden erwerbswirtschaftliche, staatliche und gemeinschaftliche Elemente gleichzeitig gestärkt werden.

9.2.3 Erfolgskontrolle und Weiterentwicklung

Regelmäßige Befragungen, der Austausch zwischen den Organisationsverantwortlichen und eine differenzierte Statistik tragen zur Kontrolle dieser Maßnahmen bei. Ziel ist dabei eine Stärkung der multiplen Ziel-, Ressourcen-, Steuerungs- und Organisationsstruktur sowie Wirkungen auf dem Markt, im Rahmen staatlicher Sozial- und Arbeitsprogramme und die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements. Die Statistik des Deutschen Caritasverbandes und der Austausch

zwischen den Mitgliedsverbänden und Einrichtungen sollte daher nicht nur sog. Outputfaktoren - z.B. MitarbeiterInnenzahl und Beschäftigtenstruktur, Maßnahmen, Anzahl und Struktur der geförderten Langzeitarbeitslosen - enthalten. Wichtig sind auch zentrale Inputfaktoren: wie Höhe der angeworbenen Ressourcen, Mitgliedschaft in Netzwerken, Teilnahme an öffentlichen Foren etc. (vgl. hierzu auch Evers u.a. 2007). Bewährt sich dieses Modell im Bereich der Arbeitsförderung, kann es auch auf andere Bereiche übertragen werden. Ziele und Leitbilder, welche die Inhalte des Diversity-Ansatzes enthalten, müssen zudem kontinuierlich angepasst werden.

10 Resümee

Ausgangspunkt dieser Studie war eine Skepsis in Hinblick auf das arbeitsmarktpolitische Engagement der Caritas in einer unter sozialen Aspekten kritisch zu würdigenden, staatlichen Arbeitsmarktpolitik. In der Diskussion spielten die Ausrichtung der staatlichen Arbeitsmarktförderung für Langzeitarbeitslose sowie die Schwerpunkte und Ressourcen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in der Caritas eine Rolle. Allerdings wurden mit der hybriden Struktur des Wohlfahrtsverbandes zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft auch Potenziale gesehen, die für die Integration Langzeitarbeitsloser genutzt werden könnten. Diese Vorteile liegen in den spezifischen gesellschaftlichen Funktionen von hybriden Nonprofit-Organisationen im Rahmen der Gestaltung von „guter Politik“, die sich durch eine Entdifferenzierung von Zielen, Ressourcen, Kulturen und Wirkungen der gesellschaftlichen Organisationssektoren sowie durch die Organisation bürgerschaftlichen Engagements auszeichnet. Letzteres führt schließlich zur sozialen und wirtschaftlichen Partizipation von BürgerInnen. In der Arbeitsmarktförderung bedeutet dies, dass hybride Organisationen wie die Caritas multiple Ziele realisieren, Langzeitarbeitslose sozial und wirtschaftlich in die Gesellschaft einbinden sowie Räume für bürgerschaftliches Engagement bieten können.

In diesem Sinne untersuchte die Studie empirisch die Gestaltung und Auswirkungen der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Wohlfahrtsverbandes auf die soziale und wirtschaftliche Integration von Langzeitarbeitslosen und versuchte die Befunde auf der Basis der hybriden Organisation der Caritas zu erklären.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Caritas zwar einzelne Potenziale für die Beschäftigung und soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen nutzen kann, die sich aus der hybriden Organisation ergeben. Doch weisen die empirischen Befunde auch auf schwache berufliche Integrationsleistungen in den ersten Arbeitsmarkt, Creaming-Effekte, eine zu geringe Berücksichtigung sozialer Aspekte in der Personalpolitik in den sozialen Einrichtungen sowie eine Diskrepanz zwischen Wunsch und Leitbildern der Zentrale des Deutschen Caritasverbandes einerseits und die Wirklichkeit der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in den Orts-Caritasverbänden und Einrichtungen hin. Die ungenügende Vernetzung verschiedener sozialer und beruflicher Integrationsleistungen für Langzeitarbeitslose und das begrenzte bürgerschaftliche Engagement in diesen Tätigkeitsfeldern deuten auf eine nur geringe Rolle der Caritas in der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose hin. Dieser Befund führt dazu, von einem Versagen des Wohlfahrtsverbandes im Politikfeld der Arbeitsförderung zu sprechen, da kaum Integrationsleistungen für die Betroffenen sowie ein nur geringer Vernetzungsgrad zwischen staatlichen, erwerbswirtschaftlichen und sozialetischen wie gemeinschaftlichen Zielen erreicht wird; auch wird nur begrenzt bürgerschaftliches Engagement in Form von ehrenamtlicher Arbeit oder Spenden in diesem Tätigkeitsbereich realisiert.

Dieses Scheitern der hybriden Organisation bei der sozialen und beruflichen Integration von Langzeitarbeitslosen zeigt sich in den folgenden strukturellen Problemen in der Caritas:

- Fehlende Identität als potenziell wichtiger Akteur in dem Politikfeld;
- Organisationsfremde Zielsetzungen;
- Entwicklung zum quasi-staatlichen Akteur;
- Verlust bürgerschaftlicher Unterstützung;
- Widersprüchlichkeiten zwischen Mitglieds- und Dachverbänden und Verlust der Potenziale, die durch eine dachverbandliche Struktur entstehen können;
- Diskrepanz zwischen Leistungsträger und Interessenakteur und dadurch lokal eine geringe zivilgesellschaftliche Einbettung;
- Fehlende Vernetzung interner Bereiche und Tätigkeiten sowie
- Bevorzugung externer Prämissen und Werte bei der Leistungsbewertung

Diese Studie zeigte, dass die Ursache für diesen ernüchternden Befund auch in institutionellen Spannungen zwischen verschiedenen Zielen, Ressourcen, Kulturen und Organisationsstrukturen im Wohlfahrtsverband und den lokalen Einrichtungen verortet werden kann. Hierfür sind auch Umwelteinflüsse auf die Caritas verantwortlich, wie rechtliche Veränderungen in der staatlichen Arbeitsmarktpolitik, die aktivierende Ausrichtung der Arbeitsförderung, eine zunehmende managerielle Steuerung von Nonprofit-Organisationen im Sinne von Kontraktpartnern des Staates, die Reduzierung des Sozialstaatsniveaus sowie die Deregulierungen auf dem Sozialmarkt, in dem die Caritas sich mehr und mehr zu einem sozialen Dienstleistungsanbieter entwickeln muss und dabei ihr spezifisches „Proprium“ in der Erstellung sozialer Hilfeleistungen für Benachteiligte auf lokaler Ebene verliert. Allerdings führten Beobachtungen der Organisation von arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in der Caritas zu der Einschätzung, dass auch die interne, hybride Struktur für die empirischen Befunde zur Arbeitsförderung verantwortlich ist:

- Erosion der **multiple Zielstruktur**: da wirtschaftliche Zwecke temporär andere, soziale oder gemeinschaftliche, Ziele dominieren.
- Geringe Nutzung der **multiple Ressourcenquellen**: da gesellschaftliche Unterstützungen, die für das Verständnis der Organisation wichtig sind, verloren gehen.
- Staatliche Prinzipien der Steuerung, wie das neue Steuerungsmodell, führen zu unausgeglichenen **multiplen Kulturen**.
- Differenzen in den **multiplen formalen Strukturen** zwischen Verbandsfunktionären und Fachkräften sowie Mitgliedern der Organisationen.

Insgesamt zeigt sich, dass auch die Caritas als Dienst der Kirche mit einer langjährigen sozialetischen Tradition nicht vor gesellschaftlichen Anpassungserfordernissen geschützt ist. Zwar gab es in der Geschichte des Wohlfahrtsverbandes schon immer Veränderungen, die auf die Entwicklung der staatlichen Arbeits- und Sozialpolitik reagierten. Doch ist die Durchdringung der Orts-Caritasverbände und Einrichtungen mit den aktuellen manageriellen Bedingungen moderner Verwaltungssteuerung und einer aktivierenden Politik eine neue Situation. Der Wohlfahrtsverband hat sich gegenwärtig innerhalb seiner sozialen und beruflichen Dienste mit marktlichen Prinzipien und Wirkungsweisen auseinandersetzen. Die negativen Folgen dieser Entwicklung für die Beteiligten, die die Caritas in der Vergangenheit durch die sozialen Dienste bekämpfen wollte, werden nun auch im eigenen Wohlfahrtsverband und den Einrichtungen produziert. Damit unterscheidet sich der Wohlfahrtsverband immer weniger von anderen, erwerbswirtschaftlichen oder staatlichen Einrichtungen; auch in dem Feld der Arbeitsförderung. „Wunsch und Wirklichkeit“ entwickeln sich im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Tätigkeiten bei der Caritas immer weiter auseinander.

Schließlich wurden Handlungsvorschläge im Umgang mit den beobachteten institutionellen Spannungen erarbeitet. Ein Diversity-Management soll negative Effekte durch Spannungen zwischen den multiplen Zielen, Ressourcen, Kulturen und Organisationsstrukturen mildern oder vermeiden. Instrumente dieses Spannungs-Managements sind u.a. eine Qualifizierung der Fach- und Führungskräfte der Caritas, Etablierung von Informationssystemen und Foren zur Organisationsentwicklung, Anpassung und Verbreitung der Leitbilder an die Organisationsanforderungen einer hybriden Struktur, Vernetzung und damit Stärkung der marktlichen, staatlichen und vor allem gemeinschaftlichen Ziele und Strukturen.

Literaturverzeichnis

- Agnoli, Johannes & Peter Brückner (1967), Die Transformation der Demokratie, Berlin: Voltaire-Verlag.
- Ahlheim, Rose u.a. (1971), Gefesselte Jugend. Fürsorgeerziehung im Kapitalismus, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Alemann, Ulrich von & Erhard Forndran (1990), Methodik der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Arbeitstechnik und Forschungspraxis, 4. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer.
- Alemann, Ulrich von (1989), Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, 2. Aufl., Opladen: Leske+Budrich.
- Allmendinger Jutta & Thomas Hinz (Hrsg.) (2002), Organisationssoziologie. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 42.
- Almond, Gabriel (1958), A comparative study of interest groups and the political process, in: American Political Science Review, Vol. 52, p. 270-282.
- Andreß, Hans-Jürgen, Anne, Krüger & Bronia Katharina Sedlacek (2004), Armut und Lebensstandard. Zur Entwicklung des notwendigen Lebensstandards der Bevölkerung 1996-2003. Gutachten im Rahmen des Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Köln, August 2004 (<http://www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A344.pdf>, Zugriff: 20.7.2005).
- Angerhausen, Susanne (2003), Radikaler Organisationswandel: wie die „Volkssolidarität“ die deutsche Vereinigung überlebte, Opladen: Leske+Budrich.
- Angershausen, Susanne u.a. (1998), Überholen ohne einzuholen. Freie Wohlfahrtspflege in Ostdeutschland, Opladen: Leske+Budrich.
- Anheier, Helmut K. & Avner Ben-Ner (1997), The Shifting Boundaries: Long-terms Changes in the Size of the Forprofit, Nonprofit, Cooperative and Government Sectors, in: Annals of Public and Cooperative Economics. 68(3), pp. 335-354.
- Anheier, Helmut K. & Avner Ben-Ner (2003), The Study of the Nonprofit Enterprise. Theories. and Approaches, New York: Kluwer Academic.
- Anheier, Helmut K. & Wolfgang Seibel (1997), Germany, in: Salamon, Lester M. & Helmut K. Anheier (ed.), Defining the Nonprofit Sector. A Cross- National Analysis, Manchester: Manchester University Press, pp. 128 - 168.
- Anheier, Helmut K. & Wolfgang Seibel (2001), The Nonprofit Sector in Germany, Manchester: Manchester University Press.
- Anheier, Helmut K. u.a. (Hrsg.) (1998), Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel, 2. Aufl., Berlin: edition sigma.
- Anheier, Helmut K., Eckhard Priller & Wolfgang Seibel (1997), Der Dritte Sektor in Deutschland, Berlin: edition sigma.
- Ansgar, Klein (2001), Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen, Opladen: Leske+Budrich.
- Anzenbacher Arno (1997), Christliche Sozialethik, Paderborn: Schöningh.
- Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen (Hrsg.) (1998), Nonprofit-Organisationen im Wandel. Ende der Besonderheiten oder Besonderheiten ohne Ende? Frankfurt am Main/Stuttgart: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge/Kohlhammer.
- Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen (Hrsg.) (2003), Mission impossible? Strategien im Dritten Sektor, Frankfurt am Main : Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge.
- Arenhövel, Mark (2000), Zivilgesellschaft. Bürgergesellschaft, in: Wochenschau II, Nr. 2, März/April 2000, S. 55-64.
- Arnold, Ulli & Bernd Maelicke (Hrsg.) (1998), Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Nomos: Baden-Baden.
- Aust, Judith & Till Müller-Schoell (2007), Arbeitsmarktpolitik nach Hartz - Probleme und Perspektiven, Editorial, in: WSI-Mitteilungen 06/2007.
- Autorengemeinschaft (2002), Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Stellungnahme des IAB zum Bericht der „HARTZ-Kommission“, Werkstattbericht des IAB, Nr. 13/1.10.2002, Nürnberg.
- Bach, Hans-Uwe (2006), Aktuelle Arbeitsmarktpolitik für Ältere - ist ein Paradigmenwechsel schon erkennbar?, IAB Forum, Nr. 2, S. 74-77.
- Backhaus-Maul, Holger & Thomas Olk (1992), Intermediäre Organisationen als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung, in: Schmähl, Winfried (Hrsg.), Sozialpolitik im Prozeß der

- deutschen Einigung, Schriften des Zentrums für Sozialpolitik, Bd. 1, Frankfurt/New York: Campus Verlag, S. 91 - 132.
- Backhaus-Maul, Holger & Thomas Olk (1994), Von Subsidiarität zu "outcontracting": Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Staat und Verbände, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 100-135.
- Backhaus-Maul, Holger (1992), Wohlfahrtsverbände in den neuen Bundesländern. Anmerkungen zum Stand der Wohlfahrtsverbände-forschung im deutschen Einigungsprozeß, in: Eichener, Volker u.a. (Hrsg.), Probleme der Einheit, Band 12, 2. Halbband, Organisierte Interessen in Ostdeutschland, Marburg: Metropolis-Verlag, S. 359 - 381.
- Badelt, Christoph (2002), Zwischen Marktversagen und Staatsversagen? Nonprofit Organisationen aus sozioökonomischer Sicht, in: ders. (Hrsg.), Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management, 3. Auflage, Stuttgart: Schäfer/Poeschel, S. 107-128.
- Bader, Veit-Michael (1991), Kollektives Handeln. Protheorie sozialer Ungleichheit und kollektiven Handelns, Teil 2, Opladen: Leske+Budrich.
- Baines, Donna (2004), Pro-market, non-market: the dual nature of organizational change in social services delivery, in: Critical Social Policy 24:1, pp. 5-29.
- Bangel, Bettina, Christian Brinkmann & Axel Deeke (2004), Evaluation von Arbeitsmarktpolitik, in: Reinhard, Stockmann (Hrsg.), Evaluationsforschung, Opladen: Leske+Budrich, S. 309-341.
- Barber, Benjamin R. (1984), Strong Democracy: Participatory Politics for A New Age. Berkeley: University of California Press (deutsch 1994 als Starke Demokratie - Über die Teilhabe am Politischen Berlin: Rotbuch).
- Barbier, Jean-Claude (2004), Activation policies: a comparative perspective, in: Serrano-Pascual, Amparo (Hrsg.), Are activation policies converging in Europe?, Brüssel: European Trade Union Institute, pp. 47-83.
- Bauer, Rudolph (1978), Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik. Materialien und Analysen zu Organisation, Programmatik und Praxis. Ein Handbuch, Weinheim/Basel: Beltz.
- Bauer, Rudolph (1984a), Die Liebe, die Not und die liebe Not. Einführung, in: ders. (Hrsg.), Die liebe Not. Zur historischen Kontinuität der "Freien Wohlfahrtspflege", Weinheim/Basel: Beltz, S. 9-15.
- Bauer, Rudolph (1984b), Spener, Francke & Co. Pietismus und Wohltätigkeit des städtischen Bürgertums und der adeligen Damen im 17./18.Jahrhundert. Zur Vorgeschichte der "Freien Wohlfahrtspflege", in: ders. (Hrsg.), Die liebe Not. Zur historischen Kontinuität der "Freien Wohlfahrtspflege", Weinheim/Basel: Beltz, S. 17-27.
- Bauer, Rudolph (1990), Emanzipation oder Stabilisierung durch Herrschaft? Das intermediäre Hilfe- und Dienstleistungssystem, in: Trojan, Alf & Helmut Hildebrand (Hrsg.), Brücken zwischen Bürgern und Behörden. Innovative Strukturen für Gesundheitsförderung, St. Augustin: Asgard-Verlag Hippe, S. 41-53.
- Bauer, Rudolph (Hrsg.) (1992), Sozialpolitik in deutscher und europäischer Sicht. Rolle und Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege zwischen EG-Binnenmarkt und Beitrittsländern, Weinheim: Deutscher Studien-Verlag.
- Becker, Winfried u.a. (Hrsg.) (2002), Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland, Paderborn: Schöningh.
- Bellach, Bärbel-Maria, Ute Ellert & Michael Radoschewski (2000), Der SF-36 im Bundes-Gesundheitssurvey, Erste Ergebnisse und neue Fragen, Bundesgesundheitsblatt 43/2000, S. 210-216.
- Ben-Ner, Avner & Theresa van Hoomissen (1991), Nonprofit Organizations in the Mixed Economy. A Demand and Supply Analysis, in: Annals of Public and Cooperative Economics, No. 4, pp. 519-550.
- Ben-Ner, Avner (1986), Nonprofit-Organizations: Why Do They Exist in Market Economics?, in: Rose-Ackerman, Susan (Hrsg.) The Economics of Nonprofit Institutions, New York/Oxford: Oxford University Press, pp. 94-113.
- Ben-Ner, Avner (2002), "The Shifting Boundaries of the Mixed Economy and the Future of the Nonprofit Sector", in: Annals of Public and Cooperative Economics, Vol. 73, No. 1, pp. 5-40.
- Bentley, Arthur Fisher (1984), The Process of Government: A Study of Social Pressures, 2. Rev. Ed., Rutgers: Transaction Publishers.
- Berger, Peter L. & Thomas Luckmann (1967), The Social Construction of Reality, Harmondsworth: Penguin Books; deutsch (1969), Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit, Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verlag.

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2003), *Benchmarking in der kommunalen Beschäftigungsförderung, Projektbericht im Rahmen des Netzwerkes BiK - Beschäftigungsförderung in Kommunen*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung.
- Betzelt, Sigrid & Rudolph Bauer (2000), *Nonprofit-Organisationen als Arbeitgeber*, Opladen: Leske+Budrich.
- Betzelt, Sigrid (2001), *The Third Sector as a Job Machine? Conditions, Potentials, and Policies for Job Creation in German Nonprofit Organizations*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Bierbaum, Heinz & Marlo Riege (Hrsg.) (1985), *Die neue Genossenschaftsbewegung. Initiativen in der BRD und in Westeuropa*, Hamburg: VSA-Verlag.
- Bierschenk, Bernhard & Inger Bierschenk (1995), *Perspektivische Textanalyse*, in: Roth, Erwin & Klaus Heidenreich (Hrsg.), *Sozialwissenschaftliche Methoden. Lehr- und Handbuch für Forschung und Praxis*, 4. Aufl., München/Wien: Oldenbourg Verlag, S. 175-203.
- Birkhölzer, Karl & Günther Lorenz (2001), *Germany: Work Integration through Employment and Training Companies in Berlin and its Surrounding Regions*, in: Spear, Roger et al. (eds.), *Tackling Social Exclusion in Europe*, Aldershot: Ashgate, pp.145-179.
- Birkhölzer, Karl & Ludwig Kramer (2002), *Grundstrukturen und Erfolgsbedingungen Sozialer Unternehmungen in Deutschland*, Interdisziplinäre Forschungsgruppe Lokale Ökonomie, Technologie-Netzwerk Berlin e.V., Abschlussbericht des Teilprojekts: "Grundstrukturen und Erfolgsbedingungen innovativer Arbeits- und Unternehmensformen in Sozialen Unternehmungen", Berlin.
- Birkhölzer, Karl (1996), *Soziale Ökonomie, Gemeinwesenarbeit und Dritter Sektor. Modische Schlagworte oder Bausteine für eine zukunftsweisende Wirtschaftsweise?*, in: *Europäisches Netzwerk für ökonomische Selbsthilfe und lokale Entwicklung / Stiftung Bauhaus Dessau (Hrsg.), Wirtschaft von unten. People's Economy. Beiträge für eine soziale Ökonomie in Europa*, Dessau: Stiftung Bauhaus Dessau, S. 35-37.
- Birkhölzer, Karl (2002), *Das Dritte System als innovative Kraft. Versuch einer Funktionsbestimmung*, in: Hoß, Dietrich & Gerhard Schrick (Hrsg.), *Die Region. Experimentierfeld gesellschaftlicher Innovation*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 16-30.
- Birkhölzer, Karl (2005), *Neue Nutzungsstrategien und Soziale Ökonomie*, in: Rabelt, Vera u. a. (Hrsg.), *Strategien nachhaltiger Produktnutzung. Wirtschaftswissenschaftliche Überlegungen und praktische Experimente im Dialog*, München: Oekom Verlag.
- Blancke, Susanne, Christian Roth & Josef Schmid (2000), *Employability („Beschäftigungsfähigkeit“) als Herausforderung für den Arbeitsmarkt - Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft - Eine Konzept- und Literaturstudie*, Arbeitsbericht, hrsg. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Nr. 157.
- Blandow, Jürgen & Marion Tangemann (1992), *Von christlicher Liebestätigkeit zum Wohlfahrtsverband*, in: Bauer, Rudolph (Hrsg.), *Sozialpolitik in deutscher und europäischer Sicht*, Weinheim: Deutscher Studien-Verlag, S. 89-138.
- Blümle, Ernst Bernd & Peter Schwarz (1985), *Wirtschaftsverbände und ihre Funktion. Schwerpunkte der Verbandsforschung*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Blümle, Ernst Bernd (1986), *Zum Stellenwert der Verbandsbetriebslehre*, in: Gaubler, Eduard u.a. (Hrsg.), *Zukunftsaspekte der anwendungsorientierten Betriebswirtschaftslehre*, Stuttgart: Poeschel, S. 391-402.
- Bode, Ingo & Adalbert Evers (2004), *From Institutional Fixation to Entrepreneurial Mobility? The German Third Sector and Its Contemporary Challenges*, in: Evers, Adalbert & Jean-Louis Laville, (ed.), *The Third Sector in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, pp.101-121.
- Bode, Ingo (2004), *Nicht mit ihm und nicht ohne ihn. Dritter Sektor und Gerechtigkeitsproduktion im gesellschaftlichen Wandel*, in: Liebig, Stefan, Holger Lengfeld & Steffen Mau (Hrsg.), *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit moderner Gesellschaften*, Frankfurt am Main/New York: Campus, S.247-270.
- Bode, Ingo (2005), *Die Dynamik organisierter Beschäftigungsförderung. Eine qualitative Evaluation*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.
- Bode, Ingo, Adalbert Evers & Andreas Schulz (2004), *A Third Way to Employment and Integration? Social enterprises in Germany between workfare and welfare*, in: Zimmer, Annette & Christina Stecker (Hrsg.), *Strategy Mix. Social and labour market integration*, New York: Kluwer, pp. 203-226.
- Bode, Ingo, Adalbert Evers & Andreas Schulz (2004), *Beschäftigungsgesellschaften als Soziale Unternehmen - die Gemeinwirtschaft neu erfinden?*, in: Hanesch, Walther (Hrsg.), *Lokale Beschäftigung und*

- Ökonomie. Herausforderung für die 'Soziale Stadt', Wiesbaden: VS Verlag Sozialwissenschaften, S. 263-288.
- Bode, Ingo, Adalbert Evers & Andreas Schulz (2004), Lokale Beschäftigungspolitik als Sozialpolitik? Veränderte Rahmenbedingungen sozialpolitischer Maßnahmen am Beispiel von Beschäftigungsgesellschaften, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Nr. 1 / 2004, S. 45-53.
- Bode, Ingo, Adalbert Evers & Andreas Schulz (2004), Verkannte Potenziale. Soziale Beschäftigungsunternehmen und ihre arbeitsmarktpolitische Abwicklung, in: *Sozialer Fortschritt*, Nr. 4 / 2004, S. 87-94.
- Bode, Ingo, Adalbert Evers & Andreas Schulz (2005), „Integrationsarbeit“ jenseits von Markt und Staat. Was leisten soziale Unternehmen im Bereich der Beschäftigungsförderung?, in: Birkhölzer, Karl u.a. (Hrsg.), *Dritter Sektor/Drittes System: Theorie, Funktionswandel und zivilgesellschaftliche Perspektiven*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 259-274.
- Bode, Ingo, Adalbert Evers & Andreas Schulz (2005), Wie weiter? Die nicht abgeschlossene Geschichte der gemeinnützigen Beschäftigungsgesellschaften in Deutschland, in: Kotlenga, Sandra u.a. (Hrsg.), *Der Dritte Sektor: Chancen für Beschäftigung und die Zukunft der Arbeit*, Mössingen-Thalheim: Thalheimer Verlag, S. 118-145.
- Bode, Ingo, Adalbert Evers & Andreas Schulz (2006a), Work integration social enterprises in Europe: Can Hybridisation be Sustainable?, in: Defourny, Jacques & Marthe Nyssens (ed.), *Social Entrepreneurship in Europe. The Field of Work Integration*, London/New York: Routledge, pp. 237-258.
- Bode, Ingo, Adalbert Evers & Andreas Schulz (2006b), Where do we go from here? The Unfinished Story of Relations between WISEs and Public Policies in Germany, in: Defourny, Jacques & Marthe Nyssens (ed.), *Social Entrepreneurship in Europe. The Field of Work Integration*, London/New York: Routledge, pp. 296-310.
- Boeßenecker, Karl-Heinz (2005), *Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder der deutschen Wohlfahrtsverbände*, Neuausgabe, Weinheim/München: Juventa Verlag.
- Bogumil, Jörg & Josef Schmid (2001), *Politik in Organisationen*, Opladen: Leske+Budrich.
- Bogumil, Jörg (1999), Alle Politik ist lokal. Kommunales Handeln in der modernen Bürgergesellschaft, in: Alemann, Ulrich von, Rolf Heinz & Ulrich Wehrhöfer (Hrsg.), *Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse, Diskussion, Kritik*, Opladen: Leske+Budrich, S. 159-169.
- Borzaga, Carlo & Jaques Defourny (Hrsg.) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*. London: Routledge.
- Bothfeld, Silke, Sigrid Gronbach & Kai Seibel (2005), *Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen*, WSI Diskussionspapier Nr. 134, Januar, URL: http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_diskp_134.pdf.
- Brinkmann, Christian (2000), Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III. Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Jg. 33, Heft 3, S. 483-499.
- Brinkmann, Christian u.a. (2005), *SGB II - Neue Herausforderungen an Statistik und Forschung*. IAB Forschungsbericht 10/2005.
- Buck, Gerhard (1984), Aspekte der historischen Herausbildung des Subsidiaritätsprinzips seit dem 19. Jahrhundert, in: Bauer, Rudolph (Hrsg.), *Die liebe Not. Zur historischen Kontinuität der "Freien Wohlfahrtspflege"*, Weinheim/Basel: Beltz, S. 52-71.
- Budäus, Dietrich (1999), Von der Dominanz der Sachziele im öffentlichen Sektor zum System von Formalzielen als Grundlage zukünftiger Reformentwicklungen, in: Bräunig, Dietmar & Dorothea Greiling (Hrsg.), *Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre*, Berlin: BWV, Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 55-65.
- Bundesanstalt für Arbeit (1990), *Verzeichnis der Wirtschaftszweige für die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit. Systematisches und alphabetisches Verzeichnis der Betriebs- u.ä. Benennungen*. In Anlehnung an die Systematik der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes, Stand 1970, Unveränderter Nachdruck der Ausgabe 1973, WS 73/BA, Nürnberg.
- Bundesregierung (2005), *Lebenslagen in Deutschland. Der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Bundestagsdrucksache 15/5015, Berlin.
- Burkhardt, Armin & Kornelia Pape (Hrsg.) (2003), *Politik, Sprache und Glaubwürdigkeit*, Westdeutscher Verlag: Wiesbaden.

- Clarke, John & Janet E. Newman (1997), *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.
- Cohen, Jean L. & Andrew Arato (1999), *Civil Society and Political Theory*, 5. Aufl., New Baskerville: MIT Press.
- Coleman, James (1988), *Social Capital in the Creation of Human Capital*. In: *American Journal of Sociology* 94 (1988), Supplement, pp. 95-119; Zitiert in: Kern, Kristine (2004), *Sozialkapital, Netzwerke und Demokratien*, in: Klein, Ansgar u.a. (Hrsg), *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 109-129.
- Coleman, James Samuel (1979), *Macht und Gesellschaftsstruktur*, Tübingen: Mohr.
- Cox, Taylor (1993), *Cultural Diversity in Organizations: Theory, Research and Practice*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Cox, Taylor (2001), *Creating the Multicultural Organization*, San Francisco: Jossey Bass.
- Czada, Roland & Manfred G. Schmidt (Hrsg.) (1993), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Festschrift für Gerhard Lehmbuch. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Czommer, Lars & Claudia Weinkopf (2005), *Beschäftigungsförderung für gering Qualifizierte: Erfahrungen und Ergebnisse der Modellprojekte im Rahmen des "Bündnisses für Arbeit NRW"*, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Internet-Dokument. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik, Nr. 2005-02.
- Dahme, Heinz-Jürgen & Norbert Wohlfahrt (2004), *Soziale Gerechtigkeit im aktivierenden Sozialstaat-. Zur Entwicklung einer dezentralisierten und sozialraumorientierten Sozialpolitik* (unveröffentlichtes Manuskript), URL: <http://www.efh-bochum.de/homepages/wohlfahrt/pdf/Dahme-Wohlfahrt-Gerechtigkeit-NDV.pdf>.
- Dahme, Heinz-Jürgen, Gertrud Kühnlein & Norbert Wohlfahrt (Hrsg.) (2003), *Freie Wohlfahrtspflege im Modernisierungsprozess: Organisations- und personalpolitische Herausforderungen und Konsequenzen*. Dokumentation des Workshops vom 14. März 2003 in Düsseldorf, sfs-Beiträge aus der Forschung, Band 135, Dortmund.
- Dahme, Heinz-Jürgen, Gertrud Kühnlein & Norbert Wohlfahrt (unter Mitarbeit von Monika Burmester) (2005), *Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft*, Berlin: edition sigma.
- Dahrendorf, Ralf (1992), *Der moderne soziale Konflikt. Essays zur Politik und Freiheit*, Stuttgart: Dt. Verl.-Anst.
- Dankowski, Wulf & Anke Rösener (2003), *Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept*, Berlin: edition sigma.
- Danckwerts, Dankwart / Rudolf Prestien (1974), *Die Bedeutung der karitativen Verbände, die soziale Sicherheit und die sozialpolitische Umverteilung in der Bundesrepublik Deutschland*. Forschungsbericht (1963-1965), Duisburg (fotomechanische Reproduktion der GHS Duisburg).
- Dawes, Robyn M. (1973), *The Commons dilemma: An N-Person Mixed-Motive Game with a Dominant Strategy for Defection*, ORI Research Bulletin 13, S. 1-12.
- Dawes, Robyn M. (1975), *Formal Models of Dilemmas in Social Decision Making*, in: Kaplan, Martin F. & Steven Schwartz (ed.), *Human Judgment and Decision Process: Formal and Mathematical Approaches*, New York: Academic Press, pp. 87-108.
- Defourny, Jacques & Marthe Nyssens (ed.) (2006), *Social Entrepreneurship in Europe. The Field of Work Integration*, London: Routledge.
- Der Spiegel (2002), *Arbeitsämter: Wie die Bundesanstalt für Arbeit ihren Statistikskandal aussitzen will*, in: *Der Spiegel*, Jg. 56, Nr. 8, S. 78 - 79.
- Deutscher Bundestag (2006), *Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 1. Februar 2006 gemäß Beschluss des Deutschen Bundestages vom 14. November 2002 (Bundestagsdrucksache 15/98), Drucksache 16/505, 01. 02. 2006.
- Deutscher Bundestag (2007), *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Verbesserung der Beschäftigungschancen von Menschen mit Vermittlungshemmnissen*, Drucksache 16/5715, 19. 06. 2007.
- Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand (2006), *Öffentlich geförderte Beschäftigung für Menschen mit geringen Arbeitsmarktchancen ausbauen*, in: *Arbeitsmarkt aktuell*, Nr. 5/2006, Berlin.

- Dießenbacher, Hartmut (1981), "Altruismus als Abenteuer. Vier biographische Skizzen zu bürgerlichen Altruisten des 19. Jahrhunderts", in: Sachße, Christoph & Florian Tennstedt (Hrsg.), Jahrbuch der Sozialarbeit 4. Geschichte und Geschichten, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuchverlag, S. 272-298.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983), *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in: *American Sociological Review* (48), 1983, pp. 147-160.
- Doerfert-Prozess: Staatsanwalt fordert hohe Strafe. Ex-Manager soll sieben Jahre in Haft, In: Rhein-Zeitung vom 22.01.2001
- Dülfer, Erhard (1995), *Betriebswirtschaftslehre der Genossenschaften und vergleichbarer Kooperative*, 2. erw. Aufl., Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Dülfer, Erhard (Hrsg.) (1993), *International Handbook of Cooperative Organizations*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Dundler, Agnes & Dana Müller (2006), *Erwerbsverläufe im Wandel. Ein Leben ohne Arbeitslosigkeit - nur noch Fiktion?*, IAB-Kurzbericht, Ausgabe Nr. 27, 22.12.2006, Nürnberg.
- Dunkhorst, Peter (1999), *Handbuch Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos.
- Ebers, Mark & Wilfried Gotsch (1995), *Institutionenökonomische Theorien der Organisation*, in: Kieser, Alfred (Hrsg.), *Organisationstheorien*, 2. überarb. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, S. 185-235.
- Eberts, Randall W. & Christopher J. O'Leary (1997), *Früherkennung ("Profiling") von Langzeitarbeitslosen und ihre Überweisung in Arbeitsmarktmaßnahmen: Erfahrungen und Lehren aus mehreren Ländern*, in: *inforMISEP Maßnahmen*, Nr. 60.
- Eichhorn, Peter (1988), *Gemeinwirtschaftliche Unternehmen von 1945 bis heute*, in: Pohl, Hans & Wilhelm Treue (Hrsg.), *Gemeinwirtschaftliche Unternehmen. Gestern - heute - morgen*, Beiheft 54 der Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Stuttgart, S. 21-37.
- Eichhorn, Peter (1997), *Unternehmen im Dienste des Gemeinwohls*, in: ders., *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre. Beiträge zur BWL der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen*, Berlin, S. 235-242 (Wiederabdruck aus: *Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft*, 32. Jg., 1983, H. 1, S. 6-8).
- Eichhorst Werner, Stefan Profit & Eric Thode (2001), *Benchmarking Deutschland. Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Benchmarking-Gruppe der Bertelsmann-Stiftung*, Berlin: Springer.
- Eick, Volker u.a. (2004), *Nonprofit-Organisationen und die Transformation der lokalen Beschäftigungspolitik*, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Endruweit Günter (2004), *Organisationssoziologie*, 2. erweiterte und überarbeitete Auflage, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Engelhardt, Werner Wilhelm & Theo Thiemeyer (Hrsg.) (1988), *Genossenschaft - quo vadis? Eine neue Anthologie*, Beiheft zur Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Nr. 11, Baden-Baden: Nomos.
- Engelhardt, Werner Wilhelm (1985), *Allgemeine Ideengeschichte des Genossenschaftswesens. Einführung in die Genossenschafts- und Kooperationslehre auf geschichtlicher Basis*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Eschenburg, Theodor (1955), *Herrschaft der Verbände?* Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Etzioni, Amitai (1973), *The Third Sector and Domestic Missions*, in: *Public Administration Review*, 33. Jg., Nr. 4, S. 314-323.
- Etzioni, Amitai (1995), *Die Entdeckung des Gemeinwesens: Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Etzioni, Amitai (1997), *Die Verantwortungsgesellschaft: Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Europäische Kommission (2004), *Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung, Soziale Sicherheit und soziale Integration*, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

- Evers Adalbert & Andreas Schulz (2004), Lokale Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik und Sozialintegration. Beschäftigungsgesellschaften und ihre Leistungen. Auswertung einer mit Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführten Umfrage unter 300 Beschäftigungsgesellschaften. Forschungsbericht.
- Evers Adalbert & Jean-Louis Laville (Hrsg.) (2004), *The Third Sector in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Evers, Adalbert & Andreas Schulz (2002), Fallmanagement im Rahmen der gegenwärtigen Hilfen zur Arbeit und sozialen Integration, in: Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung & KGSt (Hrsg.), *Netzwerk Kommunen der Zukunft. Produkte der Netzwerkarbeit*, Bd. 14. Kommunen und lokale Beschäftigungsförderung. Bausteine guter Praxis, Bd. 14-2 - Fallmanagement, Offenbach.
- Evers, Adalbert & Andreas Schulz (2004), Fallmanagement in der lokalen Arbeitsmarktpolitik - Aufgaben, Potenziale und Probleme, in: *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*, Nr. 1 / 2004, S. 23-30.
- Evers, Adalbert & Andreas Schulz (2004), Lokale Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik und Sozialintegration. Beschäftigungsgesellschaften und ihre Leistungen. Auswertung einer mit Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführten Umfrage unter 300 Beschäftigungsgesellschaften, Forschungsbericht.
- Evers, Adalbert & Andreas Schulz (2005), Fallmanagement im Rahmen lokaler Kooperationsbündnisse, in: Kodré, Petra / Roth, Christian (Hrsg.), *Beschäftigungsbündnisse - Neue Problemlösungspotenziale auf regionaler und europäischer Ebene*, Berlin: edition sigma, S. 173-188.
- Evers, Adalbert & Thomas Olk (1996), Wohlfahrtspluralismus - Analytische und normative-politische Dimensionen eines Leitbegriffs, in: dies. (Hrsg.), *Wohlfahrtspluralismus: Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Opladen: Leske+Budrich, S. 9-62.
- Evers, Adalbert (1990), Im intermediären Bereich - Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt, in: *Journal für Sozialforschung*, 30, 2, S. 189-210.
- Evers, Adalbert (1998), Sozialstaat versus Freiheit. Welche Freiheiten stärkt, beschränkt und benötigt der Sozialstaat?, in: *Institut für Sozialforschung (Hrsg.), Mitteilungen*, Heft 9, November 1998, Frankfurt am Main, S. 36-48.
- Evers, Adalbert (2004), Sektor und Spannungsfeld. Zur Theorie und Politik des Dritten Sektors, *Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor*, Nr. 27, Berlin (überarbeitete Fassung eines Vortrags auf der Tagung „Transformationsprozesse des Dritten Sektors - Nonprofit-Organisationen zwischen Markt, Moral und Mitgliedern, am 11./12. November 2004 in Berlin).
- Evers, Adalbert (2005), *Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services*, in: *International Journal of Public Administration*, vol. 28 (9/10): pp. 737-748.
- Evers, Adalbert (2005b), *Monetarisierung und Freiwilligkeit: Ein Beitrag aus soziologischer Sicht*, Vortrag an der Europäischen Freiwilligenuniversität Luzern, Thema: Der Einfluss des Prozesses der Monetarisierung auf Freiwilligenarbeit, Luzern (unveröffentlichtes Manuskript).
- Evers, Adalbert u.a. (2000), *Soziales Kapital mobilisieren. Gemeinwesenorientierung als Defizit und Chance lokaler Beschäftigungspolitik*. Gutachten für die Enquete-Kommission Zukunft der Erwerbsarbeit des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund.
- Evers, Adalbert u.a. (2007a), *Active Labour Market Policy and Overcoming Social Exclusion - European Policy Strategies and Performance Measurement*, Final Conference of the Project EMDELA, on March 1st and 2nd 2007 in Gießen, Germany, Göttingen/Gießen.
- Evers, Adalbert u.a. (2007b), *Das Design lokaler Politiken zur Arbeitsmarktintegration - Elemente und Indikatoren der Leistungsbewertung (EMDELA)*, unveröffentlichter Projektbericht.
- Evers, Adalbert, Ulrich Rauch & Ulrike Stitz (2002), *Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen: Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen*, Berlin: edition sigma.
- Ewers, Michael & Doris Schaeffer (2000), *Case Management in Theorie und Praxis*, Bern u.a.: Huber.
- Fels, Gerhard u.a. (2001), *Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik - Thesen der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zur Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik*, Schriftenreihe Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 07, Berlin, URL: www.buendnis.de/03/08/Bench-Thesen.pdf.
- Fitzenberger, Bernd & Stefan Speckesser (2000), *Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick*, Discussion Paper No. 00-06, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim.

- Forsthoff, Ernst (1971), *Der Staat der Industriegesellschaft*. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, München: Beck.
- Fraenkel, Ernst (1970), *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*, in: Fraenkel, Ernst, Kurt Sontheimer & Bernard Crick (Hrsg.), *Beiträge zur Theorie und Kritik der pluralistischen Demokratie*, Schriften der Bundeszentrale für politische Bildung, 3. Aufl., Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 3-16.
- Fraenkel, Ernst (1990), *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Mit einem Nachwort über Leben und Werk Ernst Fraenkels, Erw. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Franz, Wolfgang 2006: *Arbeitsmarktökonomik*, 6. überarb. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York: Springer.
- Freie und Hansestadt Hamburg. Behörde für Wirtschaft und Arbeit (2006), *Umsetzung und Ergebnisse der öffentlich geförderten Arbeitsgelegenheiten nach § 16 (3) SGB II im Jahre 2005*, Hamburg.
- Frerk, Carsten (2005), *Caritas und Diakonie in Deutschland*, Aschaffenburg: Alibri.
- Friedrich, Horst & Michael Wiedemeyer (1998), *Arbeitslosigkeit - ein Dauerproblem*. Dimensionen, Ursachen, Strategien. Ein problemorientierter Lehrtext, 3. Aufl., Opladen: Leske+Budrich.
- Fuchs, Dieter (1999), *Soziale Integration und politische Institutionen in modernen Gesellschaften*, in: Friedrichs, Jürgen & Wolfgang Jagodzinski (Hrsg.), *Soziale Integration*, Sonderheft 39 Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 51, Wiesbaden, S. 147-177.
- Fuchs, Gerd (1999), *Die Rolle der Wohlfahrtsverbände im Rahmen regionaler Arbeitsmarktpolitik, insbesondere für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen*, in: Deutscher Caritasverband (Hrsg.), *Qualifizierungs- und Beschäftigungseinrichtungen für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen*, Dokumentation, Bergisch Gladbach, S. 15-28.
- Gabler (2004), *Wirtschaftslexikon*, 16. überarb. Aufl., Wiesbaden: Gabler.
- Galston, William (1991), *Liberal Purposes. Goods, Virtues and Diversity in the Liberal State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gaß, Gerald u.a. (1994), *Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose*, Berlin: edition sigma.
- Gaß, Gerald u.a. (1997): *Strategien gegen Langzeitarbeitslosigkeit*, Berlin: edition sigma
- gaudium et spes 67, *Pastorale Konstitution*. Gaudium et spes. Über die Kirche in der Welt von heute, URL: http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/index_ge.htm
- Gazier, Bernard (1999), *Beschäftigungsfähigkeit: Konzepte und politische Maßnahmen*, in: *Beschäftigungsobservatorium*. inforMISEP Maßnahmen, Nr. 67/68, S. 38-51.
- Gazier, Bernard (ed.) (1999), *Employability: Concepts and Policies*. Report 1998, Berlin: Employment Observatory Research Network.
- Gerster, Florian (2003), *Arbeit ist für alle da! Neue Wege in die Vollbeschäftigung*, Berlin: Propyläen.
- Giddens, Anthony (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press; dt.: (1999), *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Gierke, Otto von (1954), *Das Deutsche Genossenschaftsrecht*. Erster Band. Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft, unveränderter Nachdruck der ersten Ausgabe, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgemeinschaft.
- Gitzi, Andrea & Thomas Köllen (2006), *Die Rolle von Partizipation im Diversitätsmanagement: eine Praxisanalyse*, in: Bendl, Regine, Edeltraud Hanappi-Egger & Roswitha Hofmann (Hrsg.), *Agenda Diversität: Gender und Diversitätsmanagement in Wissenschaft und Praxis*, München/Mering: Hampf, S. 25-43.
- Göhler, Gerhard & Rainer Kühn (1999), *Institutionenökonomie, Neo-Institutionalismus und die Theorie politischer Institutionen*, in: Edeling, Thomas, Werner Jann & Dieter Wagner (Hrsg.), *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus*. Überlegungen zur Organisationstheorie, Opladen: Leske+Budrich, S. 17-42.
- Goll, Eberhard (1991), *Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftsfaktor*. Theorie und Empirie ihrer Verbände und Einrichtungen, Baden-Baden: Nomos.
- Gordon, H. Scott (1954), *The Economic theory of a Common-Property Resource: The Fishery*, in: *Journal of Political Economy* 62, S. 124-142.
- Goswinkler, Dieter u.a. (Hrsg.) (2004), *Zivilgesellschaft - national und transnational*, WZB-Jahrbuch 2003, Berlin: edition sigma.

- Gottwald, Gaby (2005), Laden dicht. Über den Start und die Folgen von Hartz IV, in: *express*, Zeitschrift für sozialistische Betriebs- und Gewerkschaftsarbeit, 1/05, URL: <http://www.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/hilfe/gottwald.html>.
- Gutschick, Dieter (1992), Freie Wohlfahrtspflege in den neuen Bundesländern, in: *Soziale Arbeit*, Heft 1, Jg. 41, S. 9-17.
- Haberkorn Michael (2006), FIT und FERTIG. Wir brauchen keinen dritten Arbeitsmarkt für besonders Marktferne, sondern einen zweiten für besondere Marktnähe, Berlin, August 2006, URL: www.bagarbeit.de/site/data/Kein_dritter_Arbeitsmarkt.pdf.
- Habermas, Jürgen (1992), Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (2001), Diskursive Politik und Zivilgesellschaft. Über die Rolle der Bürger-Assoziationen in der Demokratie, in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, 42. Jg., Nr. 12, Bonn, S. 356-357.
- Hagen, Tobias & Viktor Steiner (2000), Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit - Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 51, Baden-Baden: Nomos.
- Halder, Winfried (1995), Katholische Vereine in Baden und Württemberg 1848 - 1914. Ein Beitrag zur Organisationsgeschichte des südwestdeutschen Katholizismus im Rahmen der Entstehung der modernen Industriegesellschaft. Paderborn: Schöningh.
- Hall, Peter A. & Rosemary CR Taylor (1996), Political Science and the Three New Institutionalisms, in: *Political Studies* 44, S. 936-957.
- Hammerschmidt, Markus (1992), Behindertenverbände im sozialpolitischen Entscheidungsprozeß, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Hansmann, Henry (1987), Economic Theories of Nonprofit-Organizations, in: Powell, Walter (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven/London: Yale University Press, pp. 27-42.
- Hansmann, Henry M. (1980), The Role of Non-Profit Enterprise, in: *Yale Law Journal*, No. 89, pp. 835-901.
- Hasse, Raimund & Georg Krücken (1999), Neo-Institutionalismus, Bielefeld: Transcript-Verlag.
- Hauser, Richard & Irene Becker I. (2004), Gutachten „Verteilung der Einkommen 1999 - 2003“, Forschungsbericht, Bonn.
- Hauser, Richard & Werner Hübing (1993), Arme unter uns. Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung, Lambertus: Freiburg.
- Hegner, Friedhart (1986), Handlungsfelder und Instrumente kommunaler Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, in: Blanke, Bernhard, Adalbert Evers & Helmut Wollmann (Hrsg.), *Die Zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik*, Leviathan-Sonderheft 7, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 119-153.
- Heinelt, Hubert & Michael Weck (1998), Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen: Leske+Budrich.
- Heinze, Rolf G. & Thomas Olk (1981a), Die Bürokratisierung der Nächstenliebe. Am Beispiel von Geschichte und Entwicklung der 'Inneren Mission', in: Sachße, Christoph & Florian Tennstedt (Hrsg.), *Jahrbuch der Sozialarbeit* 4, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 233-271.
- Heinze, Rolf G. & Thomas Olk (1981b), Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbändewohlfahrt, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 33, Nr. 1, S. 94-114.
- Heinze, Rolf G. & Thomas Olk (1984), Sozialpolitische Steuerung: Von der Subsidiarität zum Korporatismus, in: Glagow, Manfred (Hrsg.), *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*, Bielefeld: AJZ-Verlag, S. 162-194.
- Heinze, Rolf G., Josef Schmid & Christoph Strünck (1999), Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen: Leske+Budrich.
- Herrmann, Markus (1999), Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Eine Herausforderung für die Soziale Arbeit, in: *Soziale Arbeit. Zeitschrift für soziale und sozialverwandte Gebiete*, 48. Jg., Heft 2, S. 38-45.
- Herweg, Vera (2005), Im Schatten von Staat und Markt. Idee und Praxis der Gemeinwirtschaft in Deutschland und Brasilien, Münster: agenda Verlag.
- Hildermeier, Manfred, Jürgen Kocka & Conrad Christoph (Hrsg.) (2000), *Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen*. Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag
- Hillmann, Karl-Heinz (1994): *Wörterbuch der Soziologie*, 4. Aufl., Stuttgart: Kröner.

- Hilpert, Konrad (1997), *Caritas und Sozialethik. Elemente einer theologischen Ethik des Helfens*, Paderborn: Schöningh.
- Hodgson, Geoff (ed.) (1994), *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, Cheltenham, Glos.: Elgar.
- Hoffmann, Stefan-Ludwig (2003), *Geselligkeit und Demokratie. Vereine und zivile Gesellschaft im transnationalen Vergleich 1750 - 1914*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Hohmeyer, Katrin, Christoph Schöll & Joachim Wolff (2006), *Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. Viele Zielgruppen werden noch vernachlässigt*, IAB-Forschungsbericht, 22/2006, Nürnberg.
- Holtmann, Everhard (Hrsg.) (2000), *Politik-Lexikon*, 3. Aufl., München/Wien: Oldenbourg.
- Horch, Heinz-Dieter (1983), *Strukturbesonderheiten freiwilliger Vereinigungen. Analyse und Untersuchung einer alternativen Form menschlichen Zusammenarbeitens*, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Horch, Heinz-Dieter (1987), *Kommerzialisierung und Politisierung. Finanzsoziologische Probleme freiwilliger Vereinigungen*, in: Heinemann, Klaus (Hrsg.), *Soziologie wirtschaftlichen Verhaltens. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 28, S. 216-233.
- Horch, Heinz-Dieter (1992), *Geld, Macht und Engagement in freiwilligen Vereinigungen. Grundlagen einer Wirtschaftssoziologie von Non-Profit-Organisationen*, Berlin: Duncker und Humblot.
- Hübinger, Werner & Udo Neumann (1998), *Menschen im Schatten. Lebenslagen in den neuen Bundesländern*. Freiburg: Lambertus.
- Hübinger, Werner (1996), *Prekärer Wohlstand - Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit*, Freiburg: Lambertus.
- Igl, Gerhard (1988), *Die Freie Wohlfahrtsverbände*, in: Maydell, Bernd von & Walter Kannengießer (Hrsg.), *Handbuch Sozialpolitik*, Pfullingen: Neske, S. 182-189.
- Infas (Gilberg, Reiner u.a.) (1999), *Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems. Erwerbsbiographische Hintergründe, haushaltsbezogene Zusammenhänge, finanzielle, soziale und psychologische Aspekte*, IAB-Werkstattbericht, Nr. 11, Nürnberg.
- Institute of Social Science Research, Middlesex University London (ed.) (2003), *The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe. CONSCISE Final Report*. London.
- Jahoda, Marie, Paul F. Lazarsfeld & Hans Zeisel (1960), *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch mit einem Anhang zur Geschichte der Soziographie*, 2. Aufl., Allensbach/Bonn: Verlag für Demoskopie.
- James, Estelle (1983), *How Nonprofits Grow: A Model*, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, No. 3, pp. 350-366.
- James, Estelle (1990), *Economic Theories of the Nonprofit Sector: A Comparative Perspective*, in: Helmut K. Anheier & Wolfgang Seibel (eds.), *The Third Sector. Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin/New York: Walter de Gruyter, pp. 21-30.
- Jänicke, Martin (1986), *Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*, München: Piper.
- Jessen, Ralph, Sven Reichardt & Ansgar Klein (Hrsg.) (2004), *Zivilgesellschaft als Geschichte. Studien zum 19. und 20. Jahrhundert*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jessen, Ralph/Reichardt, Sven (2004), *Einleitung*, in: Jessen, Ralph, Sven Reichardt & Ansgar Klein (Hrsg.), *Zivilgesellschaft als Geschichte. Studien zum 19. und 20. Jahrhundert*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7-27.
- Johannes Paul II. (1981), *Enzyklika Laborem Exercens*, Edition Bitter, Recklinghausen: Graphische Kunstanstalt Bongers KG.
- Kaltenborn, Bruno, Petra Knerr & Juliana Schiwarov (2006), *Hartz: Bilanz der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*, in: *Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft*, Nr. 12/2006, Dezember 2006, Berlin.
- Kaplan, Robert S. & David P. Norton (1997), *Balanced Scorecard: Strategien erfolgreich umsetzen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kaplan, Robert S. & David P. Norton (2004), *Strategy Maps. Der Weg von immateriellen Werten zum materiellen Erfolg*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Karr, Werner (1997), *Die Erfassung der Langzeitarbeitslosigkeit. Ein kaum beachtetes Meßproblem*, IAB-Kurzbericht, Nr. 05, Nürnberg.

- Karr, Werner (1999): Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration, IAB Kurzbericht, Nr. 03, Nürnberg.
- Karr, Werner (2002), Zur Definition von Langzeitarbeitslosigkeit oder: messen wir wirklich, was wir messen wollen?, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250, Nürnberg: Zentralamt der Bundesanstalt für Arbeit, S. 107-119.
- Keller, Berndt (1997), Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive, 5. überarb. Aufl., München/Wien: Oldenbourg.
- Kempken, Jürgen & Achim Trube (1997), Effektivität und Effizienz sozialorientierter Hilfen zur Arbeit, Münster: Lit Verlag.
- Kepplinger, Hans Mathias (2005), Die Mechanismen der Skandalisierung. Die Macht der Medien und die Möglichkeiten der Betroffenen, 2. Aufl., München: Olzog Verlag.
- Kern, Kristine (2004), Sozialkapital, Netzwerke und Demokratie, in: Klein, Ansgar u.a. (Hrsg.), Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 109-129.
- Kettner, Anja & Martina Rebien (2007), Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, IAB-Forschungsbericht, Nr. 02, Nürnberg.
- Kevenhörster, Paul (1976), Kollektive Güter und organisierte Interessen. Zur Steuerungskapazität politischer Institutionen gegenüber organisierten Interessen, in: Dettling, Warnfried (Hrsg.), Macht der Verbände - Ohnmacht der Demokratie ? Beiträge zur Theorie und Politik der Verbände, München/Wien: Olzog, S. 189-220.
- Kieselbach, Thomas u.a. (1998), „Ich wäre ja sonst nie mehr an Arbeit ran gekommen!“. Evaluation einer Reintegrationsmaßnahme für Langzeitarbeitslose, Weinheim: Deutscher Studien-Verlag.
- Kieselbach, Thomas, Günter Scharf & Frauke Klink (1997), Interventionsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose: Wiederbeschäftigung und psychosoziale Stabilisierung, in: Klein, Gabriele & Hermann Strasser (Hrsg.), Schwer vermittelbar. Zur Theorie und Empirie der Langzeitarbeitslosigkeit, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 313-331.
- Kingma, Bruce R. (1997), Public Good Theories of the Nonprofit Sector, in: *Voluntas* 8, No. 2, pp. 135-148.
- Klein, Ansgar (2001), Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung, Opladen: Leske+Budrich.
- Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.)(2002), IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250, Nürnberg: Zentralamt der Bundesanstalt für Arbeit.
- Kleve, Heiko (1997), Soziale Arbeit zwischen Inklusion und Exklusion, in: *Neue Praxis*, 27. Jg., Heft 5, S. 412-431.
- Klocke, Andreas & Klaus Hurrelmann (Hrsg.) (1998), Kinder und Jugendliche in Armut - Umfang, Auswirkungen und Konsequenzen, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Klug, Wolfgang (1997), Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Selbsthilfe, Freiburg: Lambertus.
- Kneer, Georg (1997), Zivilgesellschaft, in: Kneer, Georg u.a. (Hrsg.), *Soziologische Gesellschaftsbegriffe*, München: Fink/UTB, S. 228-251.
- Kocka, Jürgen (2000): Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen, in: Hildermaier, Manfre, Jürgen Kocka & Conrad Christoph (Hrsg.), *Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen*, Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag, S. 13-39.
- Kocka, Jürgen (2001), Zivilgesellschaft. Zum Konzept und seiner sozialgeschichtlichen Verwendung, in: Jürgen Kocka u. a. (Hrsg.), *Neues über Zivilgesellschaft. Aus historisch-sozialwissenschaftlichem Blickwinkel*, P 01-801, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Kolbe, Christian & Claus Reis (2005), Vom case management zum "Fallmanagement". Zur Praxis des case managements in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungsförderung am Vorabend von Hartz IV. Frankfurt am Main: Fachhochschulverlag.
- Kotlenga, Sandra (2007), Dritt-Sektor-Organisationen als Akteure regionalisierter Arbeitsmarktpolitik, in: Schwalb, Lilian & Heike Walk (Hrsg.), *Bürgerschaftliches Engagement und Local Governance*, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, S. 183-206.
- Kotlenga, Sandra u.a. (Hrsg.) (2005), *Der Dritte Sektor: Chancen für Beschäftigung und die Zukunft der Arbeit*, Mössingen-Thalheim: Thalheimer Verlag.
- Kramer, Ralph M. (1981), *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley: University of California Press.

- Kremendahl, Hans (1977), Pluralismustheorie in Deutschland. Entstehung, Kritik, Perspektiven, Leverkusen: Heggen.
- Krömmelbein, Silvia & Andreas Schulz (2000), Soziale Dienste im Spiegel des Umbruchs zur Dienstleistungsgesellschaft, in: Soziale Arbeit, 49. Jg., Nr. 12, S. 442-450.
- Krömmelbein, Silvia, Alfons Schmid & Andreas Weibörner (1995), Beschäftigten - Qualifizieren - Beraten. Arbeitslosenprojekte der Evangelischen Kirche im Rheinland, Düsseldorf: Presseverband der Evangelischen Kirche im Rheinland.
- Kronauer, Martin (2002), Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Kühl, Jürgen (1997), Arbeitsmarktpolitik, in: Gabler Volkswirtschaftslexikon, Band 1, Wiesbaden: Gabler, S. 51-72.
- Lampert, Heinz (1991), Lehrbuch der Sozialpolitik, 2. Aufl., Berlin u.a.: Springer.
- Lange, Chris (2001), Freie Wohlfahrtspflege und europäische Integration. Zwischen Marktangleichung und sozialer Verantwortung, Frankfurt am Main: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge.
- Lassalle, Ferdinand (1964), Aus seinen Reden und Schriften. Ferdinand Lassalle. Mit einer Einleitung von Ernst Winkler, Wien u.a.: Europa Verlag.
- Laurinkari, Juhani (Hrsg.) (1990): Genossenschaftswesen. Hand- und Lehrbuch, München/Wien: Oldenbourg.
- Laville, Jean-Louis & Renaud Sainsaulieu (1998), Sociologie de l' association, Paris: Desclée de Brouwer.
- Laville, Jean-Louis (1996), Von der Gemeinwirtschaft zur Solidarwirtschaft. Auf dem Weg zu einem neuen Pluralismus, in: Evers, Adalbert & Thomas Olk (Hrsg.), Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen: Westdeutscher Verlag, S.102-125.
- Layton, Daphne Niobe (1987), Philanthropy and Voluntarism: An Annotated Bibliography, New York: The Foundation Center.
- Lehmbruch, Gerhard & Philippe C. Schmitter (Hrsg.) (1979), Trends toward corporatist intermediation. London/Beverly Hills: Sage Publications.
- Lehmbruch, Gerhard (1969), Konkordanzdemokratien im internationalen System. Ein Paradigma für die Analyse von internen und externen Bedingungen politischer Systeme, in: Czempiel, Ernst Otto (Hrsg.), Die anachronistische Souveränität, Politische Vierteljahresschrift, 10. Jg., Sonderheft 1, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 139-163.
- Lehmbruch, Gerhard (1983), Neokorporatismus in Westeuropa: Hauptprobleme im internationalen Vergleich; in: Armingeon, Klaus u.a. (Hrsg.), Neokorporatistische Politik in Westeuropa; Universität Konstanz; Diskussionsbeitrag Nr. 1: 1-32 (auch in Journal für Sozialforschung 1983, 23. Jg., Heft 4, S. 407-420.
- Lehmbruch, Gerhard (1984), Concertation and the Structure of Corporatist Networks, in: Goldthorpe, John H. (ed.): Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford: Clarendon Press, pp. 60-80.
- Lehmbruch, Gerhard (1986), Interest Groups, Government, and the Politics of Protectionism; in: Außenwirtschaft, 41. Jg., Heft 2/3, S. 273-302.
- Lehmbruch, Gerhard (1993), Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland, in: Seibel, Wolfgang, Arthur Benz & Heinrich Mäding (Hrsg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung, Baden-Baden: Nomos, S. 41-66.
- Lehmbruch, Gerhard (1994), Institutionen, Interessen und sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands, in: Journal für Sozialforschung, 34. Jg., Heft 1, S. 21-44.
- Leicht, Robert (2002), Kartell gegen Arbeit. Streit um die Nürnberger Bundesanstalt: Der Skandal hinter dem Skandal, in: Die Zeit: Wochenzeitung für Politik, Wirtschaft, Handel und Kultur, Jg. 57, Nr. 8, S. 6.
- Lenninger, Franz Peter & Andreas Schulz (2003), Job-AQTIV - und die Verlierer bleiben Verlierer, in: Caritas 2003: Jahrbuch des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg: Lambertus, S. 116-126.
- Lindblom, Charles E. (1959), The Science of "Muddling Through" , in: Public Administration Review, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88.
- Lloyd, William Forster (1977), On the Checks to Population, in: Hardin, Garrett & John Baden (eds.), Managing the Commons, San Francisco: Freeman, pp. 8-15.
- Luhmann, Niklas (1975a), Interaktion, Organisation, Gesellschaft, in: ders., Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9-20.

- Luhmann, Niklas (1975b), Einfache Sozialsysteme, in: ders., Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 21-38.
- Machura, Stefan (1993), Besonderheiten des Managements öffentlicher Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 16, S. 169-180.
- Maier, Hans E. & Hellmut Wollmann (1986), Lokale Beschäftigungspolitik, Basel: Birkhäuser Verlag.
- Manderscheid, Hejo (2003): Was bedeutet Wertorientierung für die modernisierte Freien Wohlfahrtspflege?, in: Kühnlein, Gertrud u.a. (Hrsg.), Freie Wohlfahrtspflege im Modernisierungsprozess: Organisations- und personalpolitische Herausforderungen und Konsequenzen. Dokumentation des Workshops vom 14. März 2003 in Düsseldorf, Band 135, Dortmund: sfs-Beiträge aus der Forschung, S. 76-88.
- Marik, Monika (1997), Ansatzpunkte für die Messung der Leistungsqualität in gemeinwirtschaftlichen Organisationen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 20, Heft 2, S. 178-188.
- Mason, David E. (1984), Voluntary Nonprofit Enterprise Management, New York/London: Plenum Press.
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1977), Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology 83 (2), pp. 340-363.
- Meyer, Marshall D. & Lynne G. Zucker (1989), Permanently Failing Organizations. Newbury Park u.a.: Sage.
- Mezger, Erika & Klaus-W. West, (Hrsg.) (2000), Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg: Schüren.
- Miner, Anne S. & Sri V. Raghavan (1999), Interorganizational Imitation: A Hidden Engine of Selection, in: Baum, Joel A.C. & Bill McKelvey (eds.), Variations in Organization Science: In Honor of Donald T. Campbell, Thousand Oaks: Sage, pp. 35-62.
- Moore, Mark H. (2003), "The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to 'Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations' by Robert Kaplan", Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper No. 18, URL: <http://ssrn.com/abstract=402880>.
- Mosley, Hugh, Günther Schmid & Holger Schütz (2003), Effizienz der Arbeitsämter: Leistungsvergleich und Reformpraxis, Berlin: edition sigma.
- Müller-Jentsch, Walther (2003), Organisationssoziologie, Frankfurt am Main: Campus.
- Müller-Schöll, Albrecht & Manfred Pripke (1983), Sozialmanagement. Zur Förderung systematischen Entscheidens, Planens, Organisierens, und Kontrollierens in Gruppen, Frankfurt am Main/Berlin/München: Diesterweg.
- Münkler, Herfried (1996), Gute Politik in der modernen Gesellschaft, in: Fabricius-Brand, Margarete & Bertram Börner (Hrsg.), 4. Alternativer Juristinnen- und Juristentag, Baden-Baden: Nomos, S. 15-30.
- Münkler, Herfried (2002a), Bürgerschaftliches Engagement in der Zivilgesellschaft, in: Enquete Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen: Leske+Budrich, S. 29-36.
- Münkler, Herfried (2002b), Politisches Denken im 20. Jahrhundert. Ein Lesebuch, 5. Aufl., München: Piper Verlag.
- Münkler, Herfried (2002c), Theoretischer und ideengeschichtlicher Hintergrund des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Kurzgutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements (unveröffentlicht)
- Münkler, Herfried (2002d), Bürgergesellschaft: Friedensformel, Wunschdenken oder Was sonst?, Eröffnungsvortrag der Fachtagung „Bürgergesellschaft und Sozialstaat“ der Heinrich-Böll-Stiftung Berlin.
- Münkner, Hans-H. u.a. (2000), Unternehmen mit sozialer Zielsetzung. Rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland und anderen europäischen Ländern, Neu-Ulm: AG SPAK Publikationen.
- Naschold, Frieder & Jörg Bogumil (2000), Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. Auflage, Opladen: Leske+Budrich.
- Newman, Janet E. (2003), Modernising Governance. New Labour, Policy and Society, 3. Edition, London: Sage.
- Nieland, Jörg (1998), Der Nonprofit-Sektor. Neue Perspektiven für die Gemeinwirtschaft?, Supplement der Zeitschrift Sozialismus, Nr. 6, Hamburg: VSA-Verlag.
- Novy, Klaus & Michael Prinz (1985), Illustrierte Geschichte der Gemeinwirtschaft. Wirtschaftliche Selbsthilfe in der Arbeiterbewegung von den Anfängen bis 1945, Berlin/Köln: Dietz.

- Novy, Klaus (1984), Die Ökonomie der Solidarität - Chancen und Grenzen der kollektiven Selbstversorgung durch genossenschaftliche Selbsthilfe, in: Projektgruppe „Geschichte Bergischer Genossenschaften“ (Hrsg.), Vorwärts-Befreiung. Genossenschaftliche Selbsthilfe im Bergischen Land, Essen/München: Stattwerk Druck und Verlagsgenossenschaft, S. 8-15.
- OECD (1990), Labour Market Policies for the 1990s. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (1999), Social Enterprises, Paris.
- Offe, Claus (1969), Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Kress, Gisela & Dieter Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt, S. 155-189.
- Offe, Claus (1972), Klassenherrschaft und politisches System. Zur Selektivität politischer Institutionen, in: ders., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur Politischen Soziologie, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 65-104.
- Olk, Thomas (1996), Wohlfahrtsverbände im Transformationsprozeß Ostdeutschlands, in: Kollmorgen, Raj, Rolf Reißig & Johannes Weiß (Hrsg.), Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland. Empirische Befunde und theoretische Ansätze, Opladen: Leske+Budrich, S. 179-216.
- Olk, Thomas, Thomas Rauschenbach & Christoph Sachße (1995), Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Oder: über die Schwierigkeit, Solidarität zu üben. Eine einführende Skizze, in: Rauschenbach, Thomas, Christoph Sachße & Thomas Olk (Hrsg.), Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 11-33.
- Olson, Mancur (1965), The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge/London: Harvard University Press; deutsch: (1986), Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen: Mohr (Siebeck).
- Ombudsrat (2006), Grundsicherung für Arbeitssuchende. Schlussbericht, Berlin, URL: <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/ombudsratabschlussberichthartzIV.pdf>.
- Osborne, Stephen P. (1998), Voluntary Organisations and Innovation in Public Services, London: Routledge.
- Ostrom, Elinor (1999), Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ottnad, Adrian, Stefanie Wahl & Meinhard Miegel (2000), Zwischen Markt und Mildtätigkeit, Olzog: München.
- Pabst, Stefan (1999), Interessenvermittlung im Wandel. Wohlfahrtsverbände und Staat im Postkorporatismus, in: Schwengel, Hermann & Britta Höpken (Hrsg.), Grenzenlose Gesellschaft? 29. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. 16. Österreichischer Kongress für Soziologie. 11. Kongress der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie, Band II/2, Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft, S. 378-381.
- Pappi, Franz U., Thomas König & David Knoke (1995), Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze. Ein deutschamerikanischer Vergleich, Frankfurt am Main: Campus.
- Parsons, Talcott (1985), Das System moderner Gesellschaften, Weinheim/München: Juventa.
- Paton, Rob (2003), Managing and Measuring Social Enterprises, London: Sage.
- Pestoff, Victor (1998), Beyond the Market and the State. Social enterprises and civil democracy in a welfare society, Aldershot: Ashgate.
- Platow, Alfred (1951), Entwicklung und Bedeutung der Arbeitsmarktstatistik. Ein Beitrag zur Arbeitsmarktpolitik, Hamburg.
- Pongratz, Hans G. & Günther Voß (1998), Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 50, Heft 1, S. 131-158.
- Pongratz, Hans G. & Günther Voß (2003), Arbeitskraftunternehmer - Erwerbsorientierungen in entgrenzten Arbeitsformen, Berlin: edition sigma.
- Priller, Eckhard & Annette Zimmer (2001), Wohin geht der Dritte Sektor? Eine Einführung, in: dies. (Hrsg.), Der dritte Sektor international: mehr Markt - weniger Staat, Berlin: edition sigma, S. 9-26.
- Putnam, Robert (1993), Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton: Princeton University Press; zitiert in: Kern, Kristine (2004), Sozialkapital, Netzwerke und Demokratie, in: Klein, Ansgar u.a. (Hrsg.), Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 109-129.
- Putnam, Robert (2000), Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community, New York: Simon and Shuster.

- Putnam, Robert (2001), *Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung.
- Rabe, Birgitta (2000), *Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande. Gutachten im Auftrag des Bundeskanzleramtes für die Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit*, WZB discussion paper, FS I 00-208, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Ragin, Charles C. & Howard S. Becker (Hrsg.) (1992), *What is a Case? Exploring the foundations of social inquiry*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, John (1975), *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Recktenwald, Horst Claus (1978), *Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor. Elemente einer Theorie des ökonomischen Staatsversagens*, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 23, S. 155-166.
- Reese, Jürgen (1987), *Die gesellschaftliche Bedeutung des Dritten Sektors*, in: *AG Verwaltungsforschung* (Hrsg.), *Der Dritte Sektor zwischen Markt und Staat*, Tagungsband, Kassel: Universität Gesamthochschule, S. 1-15.
- Reese-Schäfer, Walter (2001), *Amitai Etzioni zur Einführung*, Hamburg: Junius Verlag.
- Reis, Claus (2002), *Die Weiterentwicklung "aktivierender Instrumente" als Kernelement der (geplanten) Sozialhilfe*, in: *Archiv für Wissenschaft und Praxis Sozialer Arbeit*, 33. Jg., Heft 2, S. 38ff.
- Reister, Hugo, Kurt Nikolaus & Norbert Klippstein (2000), *Gesellschaftliche Organisationen und Erwerbslose. Unterstützungen von Arbeitslosen durch Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, Arbeitslosenorganisationen, Kirchen und Kommunen in den neuen Bundesländern und Berlin*, Berlin: Karl Dietz Verlag.
- Reutter, Werner (1991), *Korporatismustheorien. Kritik, Vergleich, Perspektiven*, Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang Verlag.
- Rieger, Günther (2004), *Kommunitarismus*, in: Nohlen, Dieter & Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, Band 1, München: Beck.
- Robert-Koch-Institut (2006), *Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Gesundheit in Deutschland*, Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Rödel, Ulrich, Günter Frankenberg & Helmut Dubiel (1989), *Die demokratische Frage*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Roßmanith, Wilfried (1997), *Beschäftigung im Caritasbereich aufgrund von Leistungen der öffentlichen Arbeitsförderung*, in: *Deutscher Caritasverband* (Hrsg.), *Menschen ohne Erwerbsarbeit - Herausforderung für Beschäftigung und soziale Arbeit der Caritas. Was kann Caritas wirklich tun*, Dokumentation, erster Teil, Freiburg, S. 72 ff.
- Roth, Roland (2003), *Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft. Grenzen einer zivilgesellschaftlichen Fundierung von Demokratie*, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 16 (2003)2, S. 59-73.
- Roth, Roland (2004), *Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft. Grenzen einer zivilgesellschaftlichen Fundierung von Demokratie*, in: Klein, Ansgar u.a. (Hrsg.), *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 41-64.
- Rudolph, Helmut (1998), *Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitig erkennen. Berechnung der Verbleibswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen*, IAB werkstattbericht, Nr. 14, Nürnberg.
- Rürup, Bert (1998), *Konzeptionen, Angemessenheit und Wirklichkeit von Beschäftigungspolitik*, in: Gensior, Sabine (Hrsg.), *Massenarbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik. Beiträge zur gleichnamigen Jahrestagung des SAMF e.V. am 24 / 25. Oktober 1997 in Berlin*, Arbeitspapier 1998-1, Darmstadt, S. 9 ff..
- Rump, Jutta, Thomas Sattelberger & Heinz Fischer (2006), *Employability Management*, Wiesbaden: Gabler.
- Sachße, Christoph (1994), *Die freie Wohlfahrtspflege im System kommunaler Sozialpolitik. Aktuelle Probleme aus historischer Perspektive*, in: ders. (Hrsg.), *Wohlfahrtsverbände im Wohlfahrtsstaat. Historische und theoretische Beiträge zur Funktion von Verbänden im modernen Wohlfahrtsstaat*, Kassel, S. 11-34.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997/98), *Jahresgutachten*, Stuttgart.
- Salamon, Lester M. & Helmut K. Anheier (1992), *In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions*, in: *Voluntas*, Vol 3, No. 2, S. 125-151.

- Salamon, Lester M. & Helmut K. Anheier (1992), In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification, Working Paper of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, No. 3, Baltimore
- Salamon, Lester M. & Helmut K. Anheier (1996), The Emerging Nonprofit Sector, Manchester: Manchester University Press.
- Salamon, Lester M. & Helmut K. Anheier (Hrsg.) (1997), Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis, Manchester: Manchester University Press.
- Salamon, Lester M. & Wojciech Sokolowski (2004), Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two, Bloomfield: Kumarian Press.
- Salamon, Lester M. (1987), Of Market Failure, Voluntary Failure and Third Party Government: Toward a Theory of Government - Nonprofit Relations, in: Journal of Voluntary Action Research 16, No. 1, pp. 29-49.
- Salamon, Lester M. (1995), Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Salomon, Lester M. (1996), Third Party Government. Ein Beitrag zu einer Theorie der Beziehungen zwischen Staat und Nonprofit-Sektor im modernen Wohlfahrtsstaat, in: Evers, Adalbert & Thomas Olk (Hrsg.), Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrts-gesellschaft, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 79-102.
- Sandel, Michael J. (1982), Liberalism and the Limits of Justice, Cambridge University Press: Cambridge.
- Schade, Jeanette (2002), "Zivilgesellschaft" - eine vielschichtige Debatte, INEF Report, Heft 59, für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg.
- Schedler, Kuno & Isabella Proeller (2006), New Public Management, 3. Auflage, Bern: Haupt.
- Scherer, Andreas Georg & Jens Michael Alt (Hrsg.) (2002), Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Schimank, Uwe (2000), Theorien gesellschaftlicher Differenzierung, 2. Aufl., Opladen: Leske+Budrich.
- Schimank, Uwe (2007), Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. Lehrbuch, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schirg Oliver (2004), Hartz IV: Beschäftigungsträger in Angst. Etablierte Hamburger Institutionen fürchten, bei der Vergabe der Ein-Euro-Jobs leer auszugehen, in: Die Welt, 6. 12.2004, URL: <http://www.welt.de/data/2004/12/06/370604.html>.
- Schlösser, Irmtraud (2003), Genossenschaften als Antwort auf Kapitalversagen? Ansätze und ungenutzte Potentiale in Deutschland, in: Loccumer Initiative kritischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (Hrsg.), Mut zur konkreten Utopie: Alternativen zur herrschenden Ökonomie, Nr. 8, Hannover: Offizin, S. 83-92.
- Schmid, Alfons & Andreas Schulz (2000), Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktpolitik. Der Beitrag der Caritas, Freiburg: Lambertus.
- Schmid, Alfons & Andreas Weinböner (2000), Zur Bedeutung von "best cases" und "good practices" bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, in: Zeitschrift Arbeit, Heft 2/2000, S. 152-157.
- Schmid, Günter (2003), Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (6-7/2003), S. 3-6.
- Schmid, Günther (1996), Process Evaluation: Policy Formation and Implementation, in: Schmid, Günther, Jackie O'Reilly & Klaus Schömann (eds.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 198-231.
- Schmid, Günther (2002), Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag.
- Schmid, Günther (2004), Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt. Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik, SP I 2004-108, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, Günther u.a. (1999), Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 32., Nr. 4, S. 547-563.
- Schmid, Josef (1996), Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive, Opladen: Leske+Budrich.
- Schmid, Josef (1998), Verbände. Interessenvermittlung und Interessenorganisationen. Lehr- und Arbeitsbuch, München/Wien: Oldenbourg.
- Schmitter, Philip C. (1974), Still the Century of Corporatism?, in: Review of Politics 36, pp. 85-131.

- Schneider, Patrik & Albert Wild (1998), *Das Kreuz der Arbeitslosigkeit. kirchliches Engagement für Arbeitslose - Erfahrungen und Anstöße*, Freiburg/Basel/Wien: Herder.
- Schnell, Rainer, Paul B. Hill & Elke Esser (1995), *Methoden der empirischen Sozialforschung*, 5. Aufl., München/Wien: Oldenbourg.
- Schröder, Gerhard & Tony Blair (1999), *Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair vom 8. Juni 1999*, in: *Dokumente zum Zeitgeschehen*, Nr. 07, S. 887-887.
- Schulz, Andreas (2003), *National Profiles of Work Integration Social Enterprises: Germany*, EMES working paper, WP 03/05, Louvain.
- Schulz, Andreas D. & Anja vom Stein (2007), *How to govern Hybrid Networks in contradictory Institutional Settings*, CINEFOGO Workshop "Partnership - Keystone of New Governance", 29.-30. Januar 2007 in Münster (unveröffentlichtes Manuskript).
- Schwarz, Friedhelm (2005), *Wirtschaftsimperium Kirche - der mächtigste Konzern Deutschlands*; Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag,
- Schwarz, Peter (1979), *Morphologie von Kooperationen und Verbänden*, Tübingen: Mohr.
- Schwarz, Peter (1984), *Erfolgsorientiertes Verbandsmanagement, Band 1: Grundlagen der Verbandsbetriebslehre und der Verbandsführung*, St. Augustin: Asgard-Verlag Hippe.
- Sebaldt, Martin (2007), *Organisierter Pluralismus in der Bundesrepublik Deutschland. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen - Zusammenfassung des Forschungsberichtes "Organisierter Pluralismus in Deutschland"*, URL: www.verbaende.com.
- Seibel, Wolfgang (1991), *Erfolgreich scheiternde Organisationen. Zur politischen Ökonomie des Organisationsversagens*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 32. Jg., Heft 3, S. 479-496.
- Seibel, Wolfgang (1992), *Dritter Sektor*, in: Bauer, Rudolph (Hrsg.), *Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens*, München/Wien: Oldenbourg, S. 455-460.
- Seibel, Wolfgang (1994), *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat*, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Seraphim, Peter Heinz (1966), *Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Von der Frühzeit bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges*, 2. Aufl., Wiesbaden: Gabler.
- Sheaff, Rod & Michael West (1997), *Marketization, Managers and Moral Strain: Chairmen, Directors and Public Service Ethos in the National Health Service*, in: *Public Administration*, 75. Jg., No. 2, pp. 189-206.
- Simsa, Ruth (2001), *Gesellschaftliche Funktionen und Einflußformen von Nonprofit-Organisationen. Eine systemtheoretische Analyse*, Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang Verlag.
- Sontheimer, Kurt (1970), *Zur neueren Kritik an der Theorie der pluralistischen Demokratie*, in: Fraenkel, Ernst, Kurt Sontheimer & Bernard Crick (Hrsg.), *Beiträge zur Theorie und Kritik der pluralistischen Demokratie*, 3. Aufl., Bonn: Schriften der Bundeszentrale für politische Bildung, S. 25- 31.
- Spear, Roger & Eric Bidet (2003), *"The Role of Social Enterprise In European Labour Markets"*, EMES Working Papers, No. 03/10, Louvain.
- Sternberger, Dolf (1997), *Die gute Politik*, in: Münkler, Herfried (Hrsg.): *Politisches Denken im 20. Jahrhundert. Ein Lesebuch*, München: Piper, S.49-53.
- Strasser, Hermann, Gabriele Klein, Thomas Schwehr, Thomas Bongartz & Klaus Gröhnke (1995), *Arbeitslos in Duisburg. Evaluation von Modellmaßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit*, Duisburg: Sokop-Verlag.
- Strünck, Christoph (2000), *Pflegeversicherung - Barmherzigkeit mit beschränkter Haftung. Institutioneller Wandel, Machtbeziehungen und organisatorische Anpassungsprozesse*, Opladen: Leske+Budrich.
- Stuber, Michael (2003), *Diversity. Das Potenzial von Vielfalt nutzen - den Erfolg durch Offenheit steigern*. Köln: Luchterhand Verlag, S. 15-17.
- Tarde de, Gabriel (2003), *Die Gesetze der Nachahmung. Aus dem Französischen von Jadja Wolf*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Taylor, Charles (1991), *Die Beschwörung der Civil Society*, in: Michalski, Krzysztof (Hrsg.), *Europa und die Civil Society*, Stuttgart: Klett-Cotta, S. 52-81.
- Teubner, Gunther (1978), *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*, Tübingen: Mohr.
- Theuvsen, Ludwig (2001), *Ergebnis- und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Thiemeyer, Theo (1975), *Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe*, Reinbek b. Hamburg: Rowohlt.

- Thiemeyer, Theo (1982): *Gemeinwirtschaft*, in: Albers, Willi u.a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Band 3, Stuttgart: Gustav Fischer u.a., S. 525-540.
- Thomas, Kecia M. (2005), *Diversity Dynamics in the Workplace*, Belmont: Thomson, Wadsworth Publishing.
- Thranhardt, Dietrich (1984), *Von Thron und Altar zur bürokratischen Verknüpfung. Die Entwicklung korporatistischer Beziehungen zwischen Wohlfahrtsverbänden und Staat in Deutschland*, in: Bauer, Rudolph (Hrsg.), *Die liebe Not. Zur historischen Kontinuität der "Freien Wohlfahrtspflege"*, Weinheim/Basel: Beltz, S. 164-171.
- Tocqueville, Alexis de (1987a), *Über die Demokratie in Amerika. Erster Teil von 1835*. Aus dem Französischen neu übertragen von Hans Zbinden, Zürich: Manesse.
- Tocqueville, Alexis de (1987b), *Über die Demokratie in Amerika. Zweiter Teil von 1840*. Aus dem Französischen neu übertragen von Hans Zbinden, Zürich: Manesse.
- Touraine, Alain (1983), *Soziale Bewegungen: Spezialgebiet oder zentrales Problem soziologische Analyse*, in: Matthes, Joachim (Hrsg.), *Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentags in Bamberg 1982*. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 94-105.
- Trampusch, Christine (2002), *Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001*, MPIfG Working Paper 02/5, Köln, Mai 2002.
- Trube, Achim & Frank Luschei (2000), *Entwicklungs- und Vermittlungsassistenz (EVA). Ein Instrument zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser*, Siegen: Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste, 160.
- Trube, Achim (2003), *Überfordern und Hinausbefördern - Prämissen, Praxis und Probleme Aktivierender Sozial- und Arbeitsmarktpolitik*, *Sozialer Fortschritt*, 52. Jg., Heft 11-12, S. 301-305.
- Trube, Achim u.a. (2003), *ABM-real. Ein Projekt zur Untersuchung der arbeitsplatzgenerierenden Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Kurzfassung des Abschlussberichts*, Siegen: Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste, 28.
- Urban, Hans-Jürgen (2004), *Eigenverantwortung und Aktivierung - Stützpfiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur?*, in: *WSI-Mitteilungen*, 57. Jg., Nr. 9, S. 467-473.
- Vogel, Jans-Jochen (1987), *Das Erbe Lassalles und der Auftrag des demokratischen Sozialismus in der Gegenwart*, in: Miller, Susanne / Hans Jochen Vogel (Hrsg.), *Ferdinand Lassalle - historische Leistung und aktuelle Bedeutung*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, S. 19-40.
- Vonderach, Gerd (1997), *Arbeitsnachweisbewegung und erste Arbeitsmarktstatistik. Der Beginn der landesweiten Koordinierung der Arbeitsvermittlung und die Anfänge der Arbeitsmarkt-Berichterstattung in Deutschland vor hundert Jahren*, Reihe: Sozialforschung, Arbeit und Sozialpolitik, Bd. 4, Münster: Lit Verlag.
- Vorländer, Hans (2001), *Dritter Weg und Kommunitarismus*, in: *Politik und Zeitgeschichte*, B 16-17/2001, S. 16-23.
- Waarden, Frans van (1992), *Dimensions and types of policy networks*, in: *European Journal of Political Research*. 21(1-2), pp. 29-52.
- Wagner, Alexandra & Karsten Schuldt (2003), *Arbeitsmarktpolitische Reformen im Kontext der Vorschläge der Hartz-Kommission - Chancen und Risiken für den ostdeutschen Arbeitsmarkt*, Kurzgutachten im Auftrag der Otto Brenner Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung Berlin und Teltow, Oktober 2003 Arbeitsheft 34.
- Wagner, Alexandra (2007), *Modellprojekt „Bürgerarbeit“ in Sachsen-Anhalt*, Monitor Arbeitsmarktpolitik, URL: <http://www.monapoli.de>.
- Wallis, Joe & Brian Dollery (1997), *An Evaluation of Leadership as a Response to Agency Failure in the Public Sector*, in: *Public Administration*, 75. Jg., No. 2, pp. 247-265.
- Walwei, Ulrich & Heinz Werner (1997), *Beschäftigungsinitiativen in Deutschland. Länderbericht*, IAB-Werkstattbericht Nr. 02, Nürnberg.
- Walzer, Michael (1991), *A Better Version. The Idea of Civil Society. A Path to Social Reconstruction*, in: *Dissent* 38, Spring 1991, pp. 293-304.
- Walzer, Michael (1993), *Die kommunitaristische Kritik am Liberalismus*, in: Honneth, Axel (Hrsg.), *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*, Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 157-180.
- Walzer, Michael (2005), *Politics and Passion: Toward a More Egalitarian Liberalism*, New Haven: Yale University Press.

- Weber, Hajo (1987), *Unternehmerverbände zwischen Markt, Staat und Gewerkschaften. Zur intermediären Organisation von Wirtschaftsinteressen*, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Weber, Jürgen (1977), *Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Weber, Max (1972), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Aufl., Tübingen: Mohr (Siebeck).
- Weick, Karl E. (1976), *Educational organizations as loosely coupled systems*, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 1, pp. 1-19.
- Weinkopf, Claudia (2006), "Einfache" Dienstleistungsarbeit - ist sie tatsächlich einfach? In: Streich, Deryk & Dorothee Wahl (Hrsg.), *Moderne Dienstleistungen: Impulse für Innovation, Wachstum und Beschäftigung. Beiträge der 6. Dienstleistungstagung des BMBF*, Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 249-256.
- Weisbrod, Burton A. (1975), *Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit-Sector in a Three-Sector Economy*, in: Phelps, Edmund S. (ed.), *Altruism, Morality and Economic Theory*, New York: Russell Sage Foundation, S. 171-196.
- Weisbrod, Burton A. (1977), *The Voluntary Nonprofit Sector. An Economic Analysis*, Lexington, MA: D.C. Heath and Co.
- Weisbrod, Burton A. (1988), *The Nonprofit Economy*, Cambridge, Mass/London: Harvard University Press.
- Welsch, Heinz (1953), *Die Francke'schen Stiftungen als wirtschaftliches Großunternehmen. Untersucht auf Grund der Rechnungsbücher der Franckeschen Stiftungen*, Dissertation, Halle: Philosophische Fakultät.
- Wendt, Wolf Rainer (2001), *Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen. Eine Einführung*, 3. Aufl., Freiburg: Lambertus.
- Wendt, Wolf Rainer (2002), *Sozialwirtschaftslehre. Grundlagen und Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos.
- Wex, Thomas (2003), *Die Strategie erwerbswirtschaftlicher Ökonomisierung: Eine Kritik und ein Plädoyer für eine genuine Nonprofit-Ökonomie*, in: *Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen (Hrsg.), Mission impossible? Strategien im Dritten Sektor*, Frankfurt am Main: Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge, S.43-62.
- Wex, Thomas (2004), *Der Nonprofit-Sektor der Organisationsgesellschaft*, Wiesbaden: Gabler.
- Wiemeyer, Joachim (2005), *Sozialethische Bewertung des Niedriglohnssektors*, Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Nr. 148/2005, Sankt Augustin, Oktober 2005.
- Wiepcke, Claudia & Ewald Mittelstädt (2006), *Employability als Zukunftsstrategie der sozialen Sicherung*, in: Seeber, Günther (Hrsg.), *Die Zukunft der sozialen Sicherung - Herausforderungen für die ökonomische Bildung*, Bergisch Gladbach: Hobein, S. 169-185.
- Williamson, Oliver E. (1975), *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press.
- Winkler, Joachim (1988), *Das Ehrenamt. Zur Soziologie ehrenamtlicher Tätigkeit dargestellt am Beispiel der deutschen Sportverbände*, Schorndorf: Karl Hofmann.
- Winter, Thomas von & Ulrich Willems (2000), *Die politische Repräsentation schwacher Interessen: Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung*, in: dies. (Hrsg.), *Politische Repräsentation schwacher Interessen*, Opladen: Leske+Budrich, S. 9-38.
- Witt, Dieter, Gernot Seufert & Hannes Emberger (1996), *Typologisierung und Eigenarten von Verbänden*, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 19. Jg., Nr. 4, S. 414- 427.
- Wittig-Koppe, Holger & Achim Trube (Hrsg.) (2000), *Effekthascherei - oder: wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik?*, Münster/Hamburg/London: Lit-Verlag.
- Wohlfahrt, Norbert (2007), *Thesen zur aktuellen Personalentwicklung in Non-Profit-Organisationen*, Beitrag auf dem AKNPO Workshop 20.-21. April 2007 an der Ev. Fachhochschule in Bochum (unveröffentlichtes Manuskript).
- Wollmann, Helmut (2005), *Zivilgesellschaft*, in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover: ARL Verlag, S. 1323-1329.
- WSI-Mitteilungen (2007), *Schwerpunktheft „Arbeitsmarktpolitik nach Hartz - Probleme und Perspektiven“*, Ausgabe 06/2007.
- Zauner, Alfred (2002), *Über Solidarität zu Wissen. Ein systemtheoretischer Zugang zu Nonprofit-Organisation*, in: Badelt, Christoph (Hrsg.), *Handbuch der Nonprofit-Organisationen*, Stuttgart: Schäffer-Pöschel, S. 153 -177.

- Zauner, Alfred u.a. (2006), Von der Subvention zum Leistungsvertrag. Neue Koordinations- und Steuerungsformen und ihre Konsequenzen für Nonprofit-Organisationen - Eine systemtheoretische Analyse, Bern: Haupt.
- Zimmer, Annette & Eckard Priller (1998), Zukunft des Dritten Sektors in Deutschland, in: Anheier, Helmut K u.a. (Hrsg.), Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel, 2. Aufl., Berlin: edition sigma, S. 249-283.
- Zimmer, Annette & Eckhard Priller (Hrsg.) (2000), Der deutsche Nonprofit-Sektor im gesellschaftlichen Wandel. Zu ausgewählten Ergebnissen der deutschen Teilstudie des international vergleichenden Johns Hopkins Projektes, Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor Nr. 3, Münster.
- Zimmer, Annette & Eckhard Priller (Hrsg.) (2001), Der Dritte Sektor international - Mehr Markt - weniger Staat?, Berlin: edition sigma.
- Zimmer, Annette & Martina Scholz (1992), Der Dritte Sektor zwischen Markt und Staat - ökonomische und politologische Theorieansätze, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 5, Nr. 4, S. 21-39.
- Zimmer, Annette (1996), Vereine - Basiselement der Demokratie. Eine Analyse aus der Dritte-Sektor-Perspektive, Opladen: Leske+Budrich.
- Zimmermann, Klaus F. (2003), Reformen - jetzt!: So geht es mit Deutschland wieder aufwärts, Wiesbaden: Gabler.
- Zimmermann, Klaus F., Holger Hinte & Anja Thalmaier (1999), Ursachen und Wege zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Research report series IZA [Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit], Nr. 1, Bonn.
- Zucker, Lynne G (1991), The Role of Institutionalization in Cultural Persistence, in DiMaggio, Paul J. & Walter W.Powell (Eds.), The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago: University of Chicago Press, pp. 83-107.
- Zucker, Lynne G. (1977), The Role of Institutionalization in Cultural Change, in: American Sociological Review 42, No. 5, pp. 726-743.
- Zucker, Lynne G. (1987), Institutional Theories of Organization, in: American Review of Sociology 13, pp. 443-464.

Dokumentenverzeichnis

- BAG Arbeit (2003), Offener Brief zur Lage der arbeitsmarktpolitischen Dienstleister und der bei ihnen beschäftigten Langzeitarbeitslosen, Berlin.
- BAG Arbeit (2004), Empfehlungen der BAG Arbeit zur erfolgreichen Umsetzung von Eingliederungsaktivitäten nach SGB II § 16, Berlin.
- Berlin, Thomas von (2005), Caritas und Hartz IV. Ein Euro Gotteslohn, in: Neue Internationale, Nr. 97, Februar 2005, URL: <http://www.arbeitermacht.de/ni/ni97/caritas.htm>.
- Deutscher Caritasverband (1991), caritas. Korrespondenz. Informationsblätter für die Caritaspraxis. Sonderdruck, Freiburg.
- Deutscher Caritasverband (1996), caritas. Korrespondenz. Informationsblätter für die Caritaspraxis. Sonderdruck, Freiburg.
- Deutscher Caritasverband (1996), Menschen ohne Arbeit - Herausforderung für die Caritas der Kirche, in: caritas. Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft, Jg. 97, Heft 1, Januar 1996, S. 35 - 44.
- Deutscher Caritasverband (1998), Auswertung der Bestandsaufnahme zur Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Caritasverband. Anfrage an die Fachreferate der Zentrale. Fragebogen 1.
- Deutscher Caritasverband (1998), Auswertung der Bestandsaufnahme zur Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Caritasverband durch Anfrage an die Diözesan-Caritasverbände vom 27.10.1998
- Deutscher Caritasverband (1998), Auswertung der Bestandsaufnahme zur Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Caritasverband durch Anfrage an die Fachreferate der Zentrale zur Weitergabe an Einrichtungen. Fragebogen 2.
- Deutscher Caritasverband (1998), Auswertung der Bestandsaufnahme zur Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Caritasverband durch Anfrage an die Caritasverbände in Großstädten vom 12. Februar 1998.
- Deutscher Caritasverband (2002), Arbeitsmarktpolitik für Benachteiligte. Für eine aktivierende und zielgruppenspezifische Arbeitsmarktpolitik, Juni 2002, URL: <http://www.ida.caritas.de/12814.html>
- Deutscher Caritasverband (2003), Leitbild des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg, URL: www.caritas.de
- Deutscher Caritasverband (2004), Die Lebenssituation Arbeitsloser verbessern helfen, Presse-Information vom 27. Juli 2004; URL: <http://www.netzeitung.de/arbeitundberuf/297657.html> (Stand: 28.Juli 2004)
- Deutscher Caritasverband (2005), Die katholischen sozialen Einrichtungen und Dienste der Caritas in der BRD, Stand 1. Januar 2005
- Deutscher Caritasverband (2005), Hartz IV unvollständig umgesetzt - Caritasverband Frankfurt fordert Nachbesserungen, 9.08.2005
- Deutscher Caritasverband (2005), Menschen befähigen, Arbeit schaffen, Armut und Ausgrenzung bekämpfen. Positionen des Deutschen Caritasverbandes im Wahlkampf 2005, URL: www.caritas.de
- Deutscher Caritasverband (Hrsg.) (2000), Perspektiven für den Beitrag der Caritas zu Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktpolitik, Tagungsdokumentation, Freiburg.
- Doerfert-Prozess (2001), Staatsanwalt fordert hohe Strafe. Ex-Manager soll sieben Jahre in Haft, in: Rhein-Zeitung vom 22.01.2001.
- Focus (2002), Arbeitsämter: Folgenloser Skandal, in: Focus : das moderne Nachrichtenmagazin, Nr. 8, S. 20 - 27.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (1994), Die Stimme der Gemeinschaft hörbar machen. Ein Manifest amerikanischer Kommunitarier über Rechte und Verantwortung in der Gesellschaft, 8. März 1994, Nr. 56, S. 37.
- Frankfurter Rundschau (2004), Personal-Serviceagenturen schweben im Vakuum - Hartz IV hebt Hartz II aus / Verträge werden vorzeitig gekündigt / Verband fürchtet Massenentlassungen bei Trägern, 3.11.2004.
- PANORAMA (2005), „Neue Wege in die Arbeitslosigkeit - Die 1-Euro-Jobkiller“, Nr. 649 vom 27.01.2005.
- SGB II: Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende -(860-2), Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954,2955), zuletzt geändert durch Artikel 6 Abs. 9 des Gesetzes vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970), Rechtsstand 27. August 2007.

- Statistisches Bundesamt (2000), 1999 3 % weniger Sozialhilfeempfänger, Mitteilung für die Presse, 13. Oktober 2000, <http://www.statistik-bund.de/presse/deutsch/pm2000/p3670081.htm>.
- Statistisches Bundesamt (2001a), Sozialhilfeausgaben 2000 netto bei 40,8 Mrd. DM. Hilfe zum Lebensunterhalt rückläufig, Mitteilung für die Presse, 28. August 2000; URL: <http://www.statistik-bund.de/presse/deutsch/pm2001/p2940081.html>.
- Statistisches Bundesamt (2001b), Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklung und Strukturen; URL: http://www.bma.bund.de/doc/doc_request.cfm?6815F8D1CCE44E07A99165B36F63AE98.
- taz (2007), Thüringer bekommen bald Haseloff I, die tageszeitung vom 13.1.2007.
- ver.di, „1-Euro-Jobs“ verdrängen reguläre Arbeitsplätze!, Presseinformation des ver.di - Erwerbslosenausschusses im Bezirk Mittelhessen.

Anhang 1: Leitfragebögen

Anhang 1.1: Leitfragen aus dem Praxisforschungsprojekt "Der Beitrag der Caritas zu Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktpolitik" (1998 - 1999)⁶⁹

Bisherige Beschäftigungsentwicklung

1. Wie entwickelte sich die Beschäftigung seit 1989 in Ihrer Einrichtung ein?
2. Veränderte sich in dieser Zeit die Struktur Ihres Personals?
 - Insgesamt
 - Beschäftigtenstatus: sozialversicherungspflichtig, prekär, zweiter Arbeitsmarkt
 - Geschlecht
 - Alter
 - Arbeiter/Angestellte
 - Berufsbildung
 - Qualifikation
 - Vollzeit/Teilzeit

Art der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

3. *Beschäftigungsfelder*: Gibt es eine verstärkte Nachfrage nach spezifischen Dienstleistungen, auf die Sie reagieren oder reagieren müssten?
4. *Arbeitszeit*: Welche Möglichkeiten von Arbeitszeitverkürzungen und Arbeitszeitflexibilisierungen nutzen Sie wie stark?
 - Vollzeit
 - Teilzeitarbeit
 - Schichtarbeit
 - Wochenendarbeit
 - Gleitzeit
 - Geteilte Dienste
 - andere
5. *Lohn*: Welche Möglichkeiten beschäftigungsorientierter Lohnpolitik kommen bei Ihnen zur Anwendung?
 - Lohndifferenzierungen und -flexibilisierungen (z.B. Einstiegsgehälter, qualifikatorische Differenzierungen)
 - Tariföffnungsklauseln
 - Betriebliche Gewinnbeteiligungen
 - Beschäftigungen im Niedriglohnbereich
 - Prekäre bzw. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (zeitliche Befristungen, keine Sozialversicherungspflicht)
 - andere
6. *Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen*: Führen Sie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durch und wenn ja welche?
 - Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
 - Strukturanpassungsmaßnahmen
 - Vermittlungen im Auftrag des Arbeitsamtes
 - Qualifikationen (Fortbildung, Umschulung)
 - Kombinationen
 - Integration von sozialpolitischen Maßnahmen (z.B. Drogen- und Schuldnerberatung)
 - andere

⁶⁹ Die Fallstudien und Ergebnisse dieser Studie sind veröffentlicht unter Schmid, Alfons/Schulz, Andreas 2000:

Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktpolitik. Der Beitrag der Caritas, Freiburg: Lambertus.

Umsetzung und Wirkung von arbeitszeitpolitischen Maßnahmen

7. Welche Motivationen gab es für die Einführung der Arbeitszeitkonzepte?
 - Vorschläge vom Verband, Gewerkschaft, Leitung der Einrichtung oder MitarbeiterInnen
 - Wie gestalteten Sie die Einführung ihrer Arbeitszeitkonzepte?
8. Welche Maßnahmen begleiteten die Umsetzung der neuen Arbeitszeitorganisation?
 - Lohnausgleich?
 - Beschäftigungsgarantien?
 - Rückkehroptionen von Teilzeit auf Vollzeit
 - Längere Betriebszeiten
 - Qualifizierungsmaßnahmen
 - Veränderungen der Arbeitsorganisation
 - Änderungen im Management
9. Welchen Nutzen brachte die Einführung? Haben sich die Erwartungen bestätigt?
 - Veränderungen in der Zahl der Beschäftigten, Stabilisierung der Mitarbeiterzahlen oder weiter Abbau der Beschäftigten?
 - Zusätzliche befristete oder kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse
 - Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur, z.B. durch Einstellung gering qualifizierter MitarbeiterInnen oder vorher Arbeitsloser
10. Gibt es Überlegungen oder Pläne, die Arbeitszeit weiter umzugestalten?

Umsetzung und Wirkung von lohnpolitischen Maßnahmen

11. Welche Motivationen gab es für die Nutzung der Arbeitslohnkonzepte des Tarifvertrages?
 - Betriebsbedingt, z.B. durch drohende Entlassungen aufgrund geringerer Einnahmen
 - Wie gestalteten Sie die Einführung der lohnpolitischen Konzepte?
12. Welchen Nutzen brachte die Einführung? Haben sich die Erwartungen bestätigt?
 - Veränderungen in der Zahl der Beschäftigten, Stabilisierung der Mitarbeiterzahlen oder weiter Abbau der Beschäftigten?
 - Zusätzliche befristete oder kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse
 - Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur, z.B. durch Einstellung gering qualifizierter MitarbeiterInnen oder vorher Arbeitsloser
13. Gibt es Überlegungen oder Pläne, die gegebenen flexiblen Möglichkeiten des Tarifvertrages noch weiter auszuschöpfen?

Umsetzung und Wirkung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

14. Wie würden Sie den Erfolg Ihrer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einschätzen?
 - Hohe Zahl an Übernahmen in eigene Einrichtung
 - Hohe Vermittlungsquoten in andere Betriebe
 - Hohe Zahl von Teilnehmern, die andere Maßnahmen begannen
15. An welchen Faktoren könnte dieser Erfolg liegen?
 - Auswahlverfahren bei der Rekrutierung der TeilnehmerInnen?
 - Gutes Maßnahmepersonal
 - Gutes Konzept
 - Andere Faktoren
16. Für welche speziellen Zielgruppen bieten Sie Ihre Maßnahmen an?
 - Zielgruppen (Arbeitslose, Langzeitarbeitslose, Sozialhilfempfänger, Ältere, Frauen, gering Qualifizierte, Personen mit sozialen Problemen, Berufsrückkehrerinnen etc.)
 - Inhalte der Maßnahmen
 - Bereiche, in denen beschäftigt oder qualifiziert wird
 - Zielflexibilität
 - Sind die Maßnahmen unter Berücksichtigung der Kosten und des erreichten Erfolges effektiv? Und warum?
 - Beratung und Unterstützung bei Bewerbungen = geringe Sachkosten?

- Sozialbetreuung und Praktikum in Betrieben = geringe Sachkosten?
 - Kurze Maßnahmen?
 - Aufwendige Maßnahmen mit hohem Integrationserfolg?
17. Wie gestalten Sie Ihre Maßnahmen organisatorisch?
- Organisationsstruktur der Träger (Projektorientiert, Förderketten)
 - Personalstruktur der Betreuer
 - Kompetenzstruktur: Wer entscheidet?
 - Entscheidungsstruktur: Wie ist der Entscheidungsprozeß? Wer ist beteiligt?
 - Finanzierungsstruktur
 - Fester Ansprechpartner für TeilnehmerInnen in jeder Maßnahmephase?
18. Welche Rolle spielen Kooperationen bei der Maßnahmegestaltung?
- Spielen Kooperationsbeziehungen zu anderen Akteuren eine Rolle?
 - Kooperation mit wem? (Arbeitsamt, Sozialamt, Betriebe, Gewerkschaften, andere Verbände, andere Träger etc.) und wozu? (Planung, Durchführung, Finanzierung, Verbundprojekte, Informationsaustausch etc.)
 - Wieviel investieren Sie in die Zusammenarbeit mit diesen Partnern? (Zeit, Finanzen)
 - Wie bewerten Sie diese Kooperationen in bezug auf den Maßnahmeerfolg?
19. Welche Rolle spielt die Motivation der TeilnehmerInnen? Welche Anreize werden gegeben?
- Auswahlverfahren der TeilnehmerInnen?
 - Mitsprachemöglichkeiten bei der Maßnahmeplanung und -gestaltung?
 - Anreiz durch Information?
 - Förderung wie z.B. Kinderbetreuung nach ESF?
 - Sonstiges?
20. Gibt es spezielle Erfolgskontrollen bei den Maßnahmen?
- vor Maßnahmebeginn?
 - während der Maßnahme?
 - am Ende der Maßnahme?
 - nach Abschluß der Maßnahme?
21. Gibt es ein regionales arbeitsmarktpolitisches oder strukturpolitisches Gesamtkonzept, in das sie Ihre Maßnahmen einbetten? Wie sieht dieses Konzept aus?

Einführung und Wirkung neuer Beschäftigungsfelder

22. Wie kamen Sie auf die neuen Beschäftigungsfelder?
- Kundenbefragungen (mündlich, schriftlich)
 - Austausch mit anderen Einrichtungen des Verbandes
 - Regionale Angebote anderer Einrichtungen
 - Medien (Rundfunk, Fernsehen, Zeitungen und Zeitschriften, Internet)
 - Mitarbeiteranregungen
 - Anderes
23. Wie und womit finanzieren Sie die neuen Tätigkeitsfelder?
- Öffentliche Kassen (Bund, Bundesanstalt, Land, Kommune)
 - Spenden
 - Eigenmittel
 - Erträge
 - andere
24. Kam es durch die neuen Tätigkeitsfelder zu einer Neuorganisation ihrer Einrichtung oder ihrer Arbeit?
- Arbeitsorganisation
 - Arbeitszeit
 - Lohnsystem
 - Nutzung arbeitsmarktpolitischer Instrumente

25. Hatten die neuen Tätigkeitsfelder Auswirkungen auf die Höhe und Struktur ihrer Beschäftigten?

Auswirkungen und Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen

26. Bestehen in Ihrem Dienstleistungsbereich Konkurrenzen zu kommerziellen oder/und staatlichen inländischen oder/und europäischen Anbietern? In welcher Weise stellen Sie sich dieser Konkurrenz?

- Rückzug aus dem Dienstleistungsbereich
- Reduzierung von Personal
- Neue Formen der Dienstleistungserbringung
- Investitionen in das Personal (Qualifizierung)
- Neue Arbeitsorganisation (Projektorganisation)
- Neue Finanzierungsmodelle

27. Inwieweit sehen Sie Möglichkeiten durch Kooperationen mit privaten und/oder öffentlichen Institutionen, die Arbeit in Ihrem Dienstleistungsbereich auszubauen bzw. spezialisiertere und/oder neue Dienstleistungen anzubieten? (z.B. durch Dienstleisterverbünde)

28. Welche Bedeutung hat die ehrenamtliche Arbeit in Ihrer Einrichtung? Erkennen Sie Einflüsse eines Rückganges der Bereitschaft zur Bürgerarbeit?

29. Welche anderen Veränderungen haben seit 1989 Auswirkungen auf Ihre Arbeit bzw. auf die Beschäftigungshöhe gehabt und wie reagierten sie darauf?

Weitere Strategien der Erhöhung der Beschäftigung bzw. Vermeidung von Personalreduzierungen

30. Welche weiteren Möglichkeiten (arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch oder andere) nutzen Sie, um ihren gegenwärtigen Personalbestand zu sichern oder auszubauen?

31. Wie könnten zukünftig mehr Menschen in Ihrer Einrichtung beschäftigt werden und welche Umsetzungsprobleme sehen Sie dabei? (Organisation, Finanzierung etc.)

Anhang 1.2: Leitfragen aus dem Expertengespräch mit einem Vertreter des Dachverbandes der Caritas (2001)

1. Welche arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten gab es in der Vergangenheit im Deutschen Caritasverband? Wie haben sich diese Aktivitäten entwickelt?
2. Was waren die Motive für die Intensivierung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten (sozio-ökonomisch, finanziell, Subsidiaritätsprinzip, normativ etc.)?
3. Wie schätzen Sie die gegenwärtige soziale und arbeitsmarktpolitische Situation Langzeitarbeitsloser ein? Welche Entwicklungen zeigen sich?
4. Welche arbeitsmarktpolitischen Strategien im Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit wurden und werden im Deutschen Caritasverband diskutiert? (beschäftigungs- oder arbeitsmarktpolitisch, altruistisch oder professionell, Konkurrenz oder Spezialist etc.)
5. Was sind die Vorteile des gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen Engagements? Welches für und wider gibt es?
6. Welche Rollenverteilung zwischen Dach- und Mitgliedsverbänden in der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose hat sich eingestellt? (Organisation, Finanzierung, Aufgabenverteilung, Selbstorganisation, innerverbandliche Steuerung)
7. Wie würden Sie selbst das Potenzial der Caritas als arbeitsmarktpolitischer Akteur einschätzen?

Anhang 1.3: Leitfragen für die Gespräche mit Vertretern der lokalen Sozial- oder Arbeitsämter sowie für das Expertengespräch mit einem Vertreter der Regionaldirektion Hessen in der damaligen Bundesanstalt für Arbeit (2001)

1. Wie schätzen Sie die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Situation von benachteiligten Personengruppen (Ältere, Langzeitarbeitslose, gering qualifizierte) ein?
 - a. Zahl und Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit und von erwerbsfähigen Arbeitslosen mit typischen vermittlungshemmenden Merkmalen wie höheres Alter, geringe Qualifikation etc.
 - b. Einschätzung zur Landschaft der Beschäftigungsbetriebe und zur Bedeutung von erwerbswirtschaftlichen, staatlichen und gemeinnützigen Organisationen in der Arbeitsförderung
2. Welche Strategien und Maßnahmen zur Verringerung der Zahl von Langzeitarbeitslosen gibt es?
 - a. Spezielle Förderprogramme
 - b. Mittelausstattung
 - c. Modellversuche
 - d. Bedeutung von Kooperationen zwischen Arbeits- und Sozialamt
3. Welche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung von Beschäftigungsmaßnahmen müssen sich bei den arbeitsmarktpolitischen Trägern finden?
 - a. Projektziele
 - b. Teilnehmerrekrutierung und -auswahl
 - c. Finanzierung
 - d. Projektorganisation
 - e. Kooperationen und Vernetzung
 - f. Personal
 - g. Erfolgskontrolle
4. Welche Voraussetzungen müssen Projektträger mitbringen, insbesondere Wohlfahrtsorganisationen wie die Caritas? Gibt es Unterschiede zwischen den Projektträgern?
 - a. Projektziele
 - b. Teilnehmerrekrutierung und -auswahl
 - c. Finanzierung
 - d. Projektorganisation
 - e. Kooperationen und Vernetzung
 - f. Personal
 - g. Erfolgskontrolle
5. Wie schätzen Sie die arbeitsmarktpolitische Rolle des gemeinnützigen Sektors gegenwärtig und zukünftig ein?
 - a. Bedeutung bei der Durchführung von AB-Programmen
 - b. Institutionelle Voraussetzungen bei Trägern
 - c. Zusammenarbeit, Kooperation
 - d. Wirksamkeit von Maßnahmen dieses Sektors

Anhang 1.4: Leitfragen für die Fallstudien (2001)

Interview mit Vertretern der Verwaltungen der Orts-Caritasverbände

1. Welche Ziele hat der Orts-Caritasverband und wie hat er sich bislang entwickelt? Welche Bedeutung hatten dabei arbeitsmarktpolitische Aktivitäten?
2. Wieviele Mitglieder hat der Orts-Caritasverband?
3. Wieviele Mitarbeiter hat der Orts-Caritasverbandes?
 - a. Beschäftigte in Voll- und Teilzeit sowie in anderen atypischen Arbeitsverhältnissen
 - b. Ehrenamtliche
 - c. Einbindung der MitarbeiterInnen in den Verein
4. Welche Finanzierungsquellen nutzt der Orts-Caritasverband und welche Bedeutung haben die einzelnen Ressourcen? (u.a. Bedeutung von Spenden)
5. Welche Aufgabenfelder werden realisiert? Wie sieht die Organisationsstruktur des Verbandes aus?
 - a. Einrichtungsarten
 - b. Organigramm
 - c. Interne Vernetzungen, Gremien und Kooperationen
6. Welche Tendenzen der Professionalisierung und welche betriebswirtschaftliche Maßnahmen gibt es konkret?
 - a. Qualifikationsstruktur der MitarbeiterInnen
 - b. Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente wie Zielvereinbarungen, Marketing-Analysen, Kosten-Nutzen
7. Was waren die bisherigen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Caritasverbandes?
 - a. Ziele
 - b. Projektinhalte
 - c. Instrumente
 - d. Finanzierung
8. Welche Motive für die Intensivierung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten gab es?
 - a. Zeitpunkt
 - b. Ursachen: neues Aufgabenfeld aufgrund sozio-ökonomischer Entwicklung, finanzieller Einschnitte in anderen Bereichen, Förderung durch staatliche Akteure
 - c. Entwicklung des Ausbaus der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten: Initiative von „oben“ oder Entwicklung von „unten“
9. Wie schätzen Sie die soziale und arbeitsmarktpolitische Situation von Langzeitarbeitslosen in der Region ein?
 - a. Anzahl und Entwicklung
 - b. Struktur und Veränderung der Struktur: Dauer, Qualifikation, Alter, andere vermittlungshemmende Merkmale
 - c. Methoden zur Feststellung der Situation auf dem Arbeitsmarkt und der sozio-ökonomischen Lage von Langzeitarbeitslosen
10. Welche Rolle spielen formale Institutionen und die Gremien der Caritas, der Deutsche Caritasverband und andere externe Organisationen bei den arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten im Orts-Caritasverband?
 - a. Rolle des Verwaltungsapparates
 - b. Rolle des Dachverbandes
 - c. Bedeutung verbandlicher Steuerungsgremien
 - d. Allokative Ressourcen für die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: Finanzierung, Informationen
 - e. Legitimation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: spezifische Normen, Werte, Organisationsziele, Leitbilder
11. Werden Langzeitarbeitslose bei der Besetzung von Stellen in den eigenen sozialen Diensten berücksichtigt?

12. Welche Ziele verfolgt der Orts-Caritasverband mit den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen? Wie sind die Projekte organisiert?
 - a. Zielgruppe
 - b. Instrumente
 - c. Finanzierung
 - d. Tätigkeit
 - e. Organisation
 - f. Personal
 - g. Kooperationen
13. Welche externen Vernetzungen und Kooperationen helfen dem Orts-Caritasverband bei den arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten?
 - a. Zu erwerbswirtschaftlichen Betrieben und öffentlichen Verwaltungen
 - b. Zu anderen Wohlfahrtsverbänden und sozialen Trägern
 - c. Bedeutung überregionaler Kooperationen
 - d. Bedeutung des eigenen Dachverbandes
14. Welche Formen und Wirkungen der interessenpolitischen Tätigkeiten gibt es?
 - a. Ziele und Interessen
 - b. Adressat
 - c. Formen
 - d. Organisatorische Ansiedlung der interessenpolitischen Tätigkeiten (Verbandsleitung, Einrichtung, Beschäftigungsbetrieb)
15. Einschätzung der Rolle und Bedeutung des Wohlfahrtsverbandes als arbeitsmarktpolitischer Akteur

Interview mit der Leitung der Beschäftigungsbetriebe des Orts-Caritasverbandes

1. Wie schätzen Sie die soziale und arbeitsmarktpolitische Situation von Langzeitarbeitslosen in der Region ein?
 - a. Anzahl und Entwicklung
 - b. Struktur und Veränderung der Struktur: Dauer, Qualifikation, Alter, andere vermittlungshemmende Merkmale
 - c. Methoden zur Feststellung der Situation auf dem Arbeitsmarkt und der sozio-ökonomischen Lage von Langzeitarbeitslosen
2. Wie wählen Sie die TeilnehmerInnen für die Projekte aus? (Kriterien, Zuweisung, Bewerbung, Vorstellungsgespräche, andere Formen des Zugangs, Bedeutung der eigenen sozialen Einrichtungen und Beratungsstellen)
3. Können Sie mir Aufgaben, Projekte und Instrumente im Beschäftigungsbetrieb beschreiben?
4. Mit welchen monetären und nicht-monetären Mitteln finanziert sich das Projekt?
5. Welche Kooperationen zu erwerbswirtschaftlichen, staatlichen und anderen Vereinen gibt es?
6. Welche Struktur hat das Projekt? Wie ist es im Orts-Caritasverband eingebunden?
7. Welche Funktion hat die Mitarbeitervertretung? Welche Rolle spielen dabei die TeilnehmerInnen?
8. Welche interessenpolitische Aktivitäten und Vernetzungen gibt es?
9. Wie schätzen Sie die Rolle und Bedeutung ihres Wohlfahrtsverbandes als arbeitsmarktpolitischer Akteur ein?

Anhang 1.5: Leitfragen für die Telefoninterviews (2006)

Interview in den arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsbetrieben

A.) Fragen zur Ausgestaltung der Maßnahmen

1. Wer ist in Ihrer Stadt für die Betreuung von Langzeitarbeitslosen nach den HARTZ-Reformen zuständig: eine Arbeitsgemeinschaft von Arbeitsagentur und Sozialamt, die Kommune / Land im Rahmen einer Option oder blieb es bei den alten Strukturen?
2. Hat die Einführung des ALG II zu einem Anstieg der Zahl der erwerbsfähigen Personengruppen geführt?
3. Welche Instrumente des Förderns werden in der Region genutzt?
4. Liegt Ihrer Meinung nach der Schwerpunkt der kommunalen Arbeitsmarktförderung mit HARTZ IV eher auf dem Fördern oder dem Fordern? Wie drückt sich das in der Praxis der Arbeitsförderung von Langzeitarbeitslosen aus?
5. Wie haben Sie auf die Ankündigung des Generalsekretärs des Deutschen Caritasverbandes e.V. reagiert, als er die Einrichtung der 1-Euro-Jobs in großem Umfang in den Medien ankündigte?
6. Wieviele 1-Euro-Jobs bieten Sie in welchen Fachbereichen im Orts-Caritasverband an? Hatte die Ankündigung des Generalsekretärs Auswirkungen? Werden 1-Euro-Jobs auch in den besuchten arbeitsmarktpolitischen Projekten angeboten?
7. Welche Ziele (arbeitsmarktpolitische, wirtschaftliche, soziale) verfolgen Sie mit den 1-Euro-Jobs? Welche Ziele verfolgen Sie mit den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen generell? Gab es mit den HARTZ-Reformen Veränderungen?
8. Für welche Personengruppen bieten Sie die Maßnahmen an? Welche Auswahlverfahren für die TeilnehmerInnen gibt es? Gab es Veränderungen mit den HARTZ-Reformen?
9. Wie finanzieren Sie die Maßnahmen? Gab es Veränderungen mit den HARTZ-Reformen?
10. Welche Kriterien für den Erfolg der Maßnahmen gibt es? Wie schätzen Sie den Erfolg der Maßnahmen ein? Gab es diesbezüglich Veränderungen mit den HARTZ-Reformen?

B.) Fragen zu den arbeitsmarktpolitisch relevanten Strukturen im Orts-Caritasverband

1. Wenn Sie noch einmal die Liste der Ziele in den Projekten durchgehen, welche dominieren Ihrer Meinung nach? Gibt es Konflikte bei der Realisierung dieser Ziele? Wie gehen Sie mit diesen Konflikten um?
2. Welche Meinung hat der Vorstand des Orts-Caritasverbandes zu den arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen - politisch und im Verband? Welche Diskussionen gab es? Welche Diskussionen über die HARTZ-Reformen und dessen Instrumente (z.B. 1-Euro-Jobs) gab es im Verband, z.B. unter den Sozialarbeitern in den Beschäftigungsprojekten? Entspricht diese Entwicklung dem eigenen ethischen Leitbild und den Anforderungen der Langzeitarbeitslosen?
3. Welche Arten von Ressourcen wurden mit den HARTZ-Reformen wichtiger: staatliche Unterstützung, Markterlöse, Verbandszuschüsse, Spenden?
4. Gibt es konkrete Unterstützung oder einen Austausch zum Umgang mit der neuen Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Caritasverband? Gab es Folgen für die Aufteilung der Funktionen innerhalb der örtlichen Verbandsverwaltung? Welche Absprachen zwischen kommunalen Akteuren oder in Netzwerken gibt es in Hinblick auf die Umsetzung der HARTZ-Reformen?

5. Welche Werte und Normen dominieren derzeit in den Beschäftigungsmaßnahmen (Professionalisierung, Dienstleistungsorientierung, Wettbewerb, katholische Werte)? Wie bringen Sie diese Werte und Normen in Einklang mit der gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen Entwicklung?
6. Führten die HARTZ-Reformen zur Ausweitung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen? Welches Bild möchten Sie, dass die Öffentlichkeit von der Caritas als arbeitsmarktpolitischer Akteur hat? Sehen Sie die Caritas eher als sog. arbeitsmarktpolitischer Dienstleister, als Marktakteur, als zivilgesellschaftlicher Akteur usw.? Gibt es Probleme bei dieser Einschätzung?

Interview mit Vertretern aus den Personalbereichen von sozialen Einrichtungen

C.) Fragen zur Ausgestaltung der Personalpolitik

1. Wie stark sind die verschiedenen Beschäftigungsgruppen in ihrer Einrichtung vertreten (Anzahl gesamt, anteilig: gering bzw. qualifizierte Personen, junge und alte Personen, Frauen und Männer)? Welche Tendenzen gibt es? Welche Bedeutung haben Personen mit hohen Qualifikationen?
2. Wie hoch ist die Bedeutung der verschiedenen Möglichkeiten von Arbeitsverhältnissen (unbefristet und befristet, Voll- und Teilzeit, Mini-Job, 1-Euro-Jobs)? Welche Tendenzen gibt es? Welche Bedeutung haben Flexibilisierungsmaßnahmen? Wurde eine Übernahme von 1-Euro-Jobbern auf feste Arbeitsplätze angedacht bzw. schon realisiert?
3. Was waren die bisherigen Gründe für Neueinstellungen? Welche Kriterien bei der Personalauswahl gibt es? Welchen Stellenwert hat dabei die Integration Langzeitarbeitslosen?
4. Existieren Leitlinien oder Ziele für die Beschäftigung / Einstellung von Langzeitarbeitslosen? Kennen Sie die Position „Menschen ohne Arbeit“ des DCV oder wenden Sie diese an?
5. Woher kommen neu eingestellte Personen: andere soziale Einrichtungen, Beschäftigungsbetriebe (der Caritas), Ausbildungsstätten, Arbeitsagentur, persönliche Netzwerke, sonstiges?
6. Aus welchen Gründen werden Instrumente wie Teilzeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Niedriglohnstrategien u.a. eingesetzt? Welche Bedeutung haben diese Instrumente für die Beschäftigung Langzeitarbeitsloser in der sozialen Einrichtung?
7. Welche anderen Möglichkeiten zur Ausweitung der Beschäftigung Langzeitarbeitsloser gibt es noch und wie werden diese genutzt?

D.) Fragen zu den personalpolitisch relevanten Strukturen in der sozialen Einrichtung

1. Was sind die personalpolitischen Ziele in der sozialen Einrichtung, welche dominieren Ihrer Meinung nach? Gibt es Konflikte bei der Realisierung dieser Ziele? Wie gehen Sie mit diesen Konflikten um?
2. Welche Meinung hat der Vorstand des Orts-Caritasverbandes zu den beschäftigungspolitischen Entwicklungen in Ihrer sozialen Einrichtung? Welche Diskussionen gab es? Welche Diskussionen über beschäftigungspolitische Instrumente (z.B. geringfügige Beschäftigung, Niedriglöhne, 1-Euro-Jobs) gab es im Verband, z.B. unter den Sozialarbeitern in den Beschäftigungsprojekten? Entspricht diese Entwicklung dem eigenen ethischen Leitbild und den Anforderungen der Langzeitarbeitslosen?
3. Decken die Einnahmen Ihre Ausgaben in der sozialen Einrichtung? Gibt es Ressourcen, die zunehmend wichtiger werden? Welche Bedeutung haben Verbandszuschüsse, Spenden, ehrenamtliches Engagement etc.?

4. Gibt es konkrete Unterstützung, Einfluss oder einen Austausch über beschäftigungspolitische Entwicklungen im Deutschen Caritasverband insbesondere in Hinblick auf die Integration Langzeitarbeitsloser?
5. Welche Werte und Normen dominieren derzeit in Ihrer sozialen Einrichtung (Professionalisierung, Dienstleistungsorientierung, Wettbewerb, katholische Werte)? Wie bringen Sie diese Werte und Normen in Einklang mit der gegenwärtigen beschäftigungspolitischen Entwicklung?
6. Führten die HARTZ-Reformen zu Veränderungen in der arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung der Personalpolitik? Welches Bild möchten Sie, dass die Öffentlichkeit von der Caritas als arbeitsmarktpolitischer Akteur hat? Sehen Sie die Caritas eher als sog. arbeitsmarktpolitischen Dienstleister, als Marktakteur, als zivilgesellschaftlicher Akteur usw.? Gibt es Probleme bei dieser Einschätzung?

Anhang 2: Fallstudien

Fallstudie 1: Verbandsweite Arbeitszeit- und Entgeltreduzierung

A.) Ziele und Tätigkeitsbereiche

Die Tätigkeitsbereiche des Orts-Caritasverbandes umfassen Beratungs- und Betreuungsdienste sowie pflegerische Dienste. Schwerpunkte der Beratungsstellen sind Migration, Erziehung, Senioren, Arbeitslosigkeit sowie Gesundheit (z.B. für Kuren und zur Erholung). Daneben betreut der Verband eine psychosoziale Betreuung für psychisch Kranke und Suchtkranke, deren Angebote sowohl betreutes Wohnen als auch eine Tagesklinik und einen offenen Treff beinhalten. Ein weiteres Aufgabenfeld besteht in der ambulanten Kranken- und Altenpflege sowie in hauswirtschaftlichen Hilfsdiensten. Außerdem befinden sich in Trägerschaft des Verbandes ein Kinderdorf, ein Altenheim und ein Seniorenzentrum.

Als neuer Aufgabenbereich ist in den letzten Jahren die Arbeitslosenberatung hinzugekommen. Im Pflegebereich wurde eine dritte Sozialstation eingerichtet. Vor fünf Jahren wurde die Tagesstätte für psychisch Kranke eröffnet. Die Seniorenberatung wurde ausgeweitet. Aktuell wird an der Eröffnung eines Heimes für mehrfach geschädigte Alkoholabhängige gearbeitet. Eröffnet wird demnächst ein weiteres kleines Altenheim in einem Ortsteil. Es gibt Bereiche, in denen außerdem expandiert wird.

B.) Beschäftigungsentwicklung und -struktur

Den größten Anteil der über 500 Beschäftigten hatte 1999 das Altenheim mit 143 Beschäftigten, davon 82 in Teilzeit, das Seniorenzentrum mit 154 Beschäftigten, davon 92 in Teilzeit, und das Kinderdorf mit 50 Beschäftigten, davon 11 in Teilzeit. Weiterhin sind 90 Personen im sozialpflegerischen Dienst beschäftigt, davon 40 als geringfügig Beschäftigte im Haushaltshilfedienst. Die restlichen rund 70 Beschäftigten verteilen sich auf diverse Beratungs- und Betreuungsstellen. Gegenwärtig gibt es darunter 11 Personen, die mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gefördert werden. Seit 1995 ist die Beschäftigtenzahl geringfügig rückläufig, gegenüber 1984 ist die Beschäftigtenzahl jedoch um ca. 100 Personen gestiegen. Dies lag auch an dem verstärkten Ausbau der Tätigkeitsfelder. Der Anteil der über arbeitsmarktpolitische Programme beschäftigten MitarbeiterInnen war in den letzten Jahren schwankend, stellte aber im Verhältnis zu den 540 regulär beschäftigten Mitarbeitern mit 11 TeilnehmerInnen eine kleine Gruppe dar. Geringfügig Beschäftigte gibt es vor allem im Bereich der Familienhilfe und im Reinigungsbereich. Der größte Teil der Reinigungskräfte ist bei einem externen Reinigungsunternehmen beschäftigt. Gerade in diesem Bereich wurden viele MitarbeiterInnen in Servicebetriebe ausgegliedert.

C.) Arbeitszeit- und Entgeltmodell

Aufgrund der prekären finanziellen Situation musste der Orts-Caritasverband über Einschränkungen im karitativen Angebot nachdenken. Zusammen mit der Mitarbeitervertretung (MAV) wurde vereinbart, dass die MitarbeiterInnen freiwillig drei Jahre lang auf die Hälfte ihres Weihnachtsgeldes verzichten, um die Angebotspalette des Verbandes sicherzustellen. Diese Regelung wurde mit den MitarbeiterInnen einzelvertraglich geregelt. Ca. 180 MitarbeiterInnen waren davon betroffen. Dadurch konnte den MitarbeiterInnen eine dreijährige Arbeitsplatzgarantie gegeben werden.

Bis es zu dieser Regelung kam, waren viele Gespräche mit der MAV notwendig. Es wurde in diesen Gesprächen eine Rahmenvereinbarung erarbeitet, die dann auf einer MitarbeiterInnenversammlung vorgestellt wurde. Jeder wurde durch einen Fragebogen gebeten, sich zu den Vorschlägen zu äußern. Die Entscheidung der einzelnen MitarbeiterInnen war und ist geheim und nur dem Personalleiter bekannt. 82% der MitarbeiterInnen haben sich für die Solidaritätsaktion ausgesprochen. Rund neun Prozent konnten aus wirtschaftlichen Gründen nicht mitmachen (z.B. Alleinerziehende). Die anderen neun Prozent waren nicht bereit, sich zu beteiligen.

Dieser Verzicht brachte eine Einsparung von ca. 170.000 DM pro Jahr. Das waren 510.000 DM für die drei Jahre. Der Vorstand hat aus Rücklagen 180.000 DM dazugegeben. Weiter wurden Sachkosten eingespart, Kosten für Weiterbildung, Kilometerpauschalen, für Betriebsausflüge etc., so dass dann insgesamt über 900.000 DM eingespart werden konnten.

Nachdem die drei Jahre vergangen waren, hatte sich die finanzielle Situation nicht stabilisiert. Man rechnete mit weiteren notwendigen Kürzungen. Dabei werden auch Entlassungen nicht mehr grundsätzlich ausgeschlossen. Obwohl in den drei Jahren die Chance auf Konsolidierung der Finanzen nicht genutzt werden konnte, gilt die Aktion als Erfolg, da für diese Zeit den Beschäftigten wenigstens eine Arbeitsplatzgarantie gegeben werden konnte. Andererseits ist die Aktion von Seiten der BundesmitarbeiterInnenvertretung und von gewerkschaftlicher Seite heftig kritisiert worden.

Mittlerweile sind in den Tarifverträgen Änderungen erfolgt, die Entgeltverzicht der MitarbeiterInnen ermöglichen, allerdings nur in der Form einer Stundung, d.h. die einbehaltenen Beträge müssen zu einem späteren Zeitpunkt zurückgezahlt werden. Dies wird als eine unbefriedigende Regelung angesehen, weil die Probleme einfach nur in die Zukunft verschoben werden.

D.) Weitere Strategien

Weitere Strategien werden in der Frühverrentung, im Austausch von qualifiziertem durch weniger qualifiziertes Personal sowie dem Einsatz von ehrenamtlichen Kräften gesehen.

So gab es eine Prüfung, ob und wie viel MitarbeiterInnen in den Ruhestand oder in Altersteilzeit gehen könnten. Die Beschäftigten wurden befragt, ob sie freiwillig die Arbeitszeit reduzieren wollen. Es erklärte sich hierzu aber niemand bereit. Es gibt deshalb große Unruhe und Sorge im Verband um die Arbeitsplätze. Das in der Vergangenheit gute Betriebsklima hat sich durch diese Diskussionen in der letzten Zeit erheblich verschlechtert. Deshalb wird ausschließlich bei Neueinstellungen die Arbeitszeit von 38,5 Stunden auf 30 reduziert.

Im Heimwesen wird versucht, soweit dies vertretbar ist, qualifiziertes Personal durch weniger qualifiziertes zu ersetzen. So werden bei Neubesetzungen nicht mehr selbstverständlich Kranken- oder AltenpflegerInnen eingestellt, sondern es werden häufiger ArzthelferInnen genommen.

Eine weitere Möglichkeit, Kosten zu reduzieren, wird in der Beschäftigung ehrenamtlicher Kräfte gesehen. Neben den beschäftigten MitarbeiterInnen gibt es im Verband noch etwa 640 ehrenamtliche MitarbeiterInnen in verschiedenen Bereichen. Diese sind in den Pfarrgemeinden organisiert und erhalten vom Verband Fortbildungen und Anleitung. Es gibt teilweise umstrittene Überlegungen, im Bereich des allgemeinen Sozialdienstes eine hauptamtliche Stelle speziell für die Betreuung und Aktivierung von ehrenamtlichen Kräften einzurichten, um auf diesem Wege die mögliche Reduzierung von professionellen Kräften zu kompensieren. Tatsächlich bestehen aber Nachwuchssorgen im Bereich der ehrenamtlichen HelferInnen.

E.) Fazit

Im besuchten Orts-Caritasverband zeigte sich eine drastische Verringerung der Einnahmen. Die Beschäftigungssituation konnte auch durch die Ausweitung von Beschäftigungsfeldern nicht entschärft werden. Der Verband entschied sich, vor allem durch lohnpolitische Maßnahmen, d.h. die Reduzierung bzw. Streichung von Lohnbestandteilen auf freiwilliger Basis, die bestehenden Arbeitsplätze zu erhalten. Wesentlich für die Umsetzung der Maßnahmen waren dabei die Freiwilligkeit und Sozialverträglichkeit der Maßnahmen, sowie die Gewährleistung einer Arbeitsplatzgarantie für die vereinbarte Zeit der Lohnsenkung. Die Regelung der Stundung von Einkommensbestandteilen in den AVR wird als nicht sehr realistisch eingeschätzt. Grundsätzlich ist bei dem Weg, den der besuchte Orts-Caritasverband ging, die Frage nach möglichen Tendenzen, der "Selbstaussbeutung" der MitarbeiterInnen bei gleichzeitiger Umgehung der MitarbeiterInnenvertretung zu stellen. Arbeitszeitpolitische Maßnahmen spielen in diesem Orts-Caritasverband nur eine untergeordnete Rolle, da sie von den MitarbeiterInnen und der MitarbeiterInnenvertretung nicht akzeptiert wurden.

Fallstudie 2: Behindertenwohnheim

A.) Ziele und Tätigkeitsbereiche

Die Behindertenwohnanlage ist eine große Einrichtung, die in der Region eine lange Tradition hat. In ihr leben, lernen und arbeiten etwa 700 Behinderte. Die Wohnanlage und die Behindertenwerkstätten sind dabei die Kernbereiche der Einrichtung, die sich über mehrere Standorte in der Region verteilt.

Am Hauptstandort befinden sich zusätzlich eine Fachschule für Heilpädagogik, eine zentrale Küche, ein Technikpool, die ärztliche Station sowie die Verwaltung. Die Fachschule wird von der Einrichtung betrieben, da es relativ schwer ist, geeignete Fachkräfte in der Region zu finden. Durch die Nähe zur Grenze pendeln viele gut qualifizierte, junge ArbeitnehmerInnen in die Schweiz. Mit der Fachschule wird daher versucht, das eigene Personal auszubilden. Die etwa 100 Auszubildenden haben alle eine Übernahmegarantie. Jährlich werden insgesamt etwa 70-80% in die Einrichtung übernommen.

B.) Beschäftigungsentwicklung und -struktur

Anfang 1999 arbeiteten 850 Personen in den verschiedenen Bereichen des Heimes, 2006 waren es 920. 1999 waren etwa 60% ausschließlich im pädagogischen Bereich beschäftigt. Weitere MitarbeiterInnen sind als ArbeitserzieherInnen, aber auch HandwerkerInnen, Hauswirtschaftskräfte, PsychologInnen, Betriebswirte/innen oder MedizinerInnen im Heim angestellt.

Unter den 850 Beschäftigten befanden sich eine geringe Anzahl an Aushilfen (40 Personen), Zivildienstleistenden und Praktikanten sowie geringfügig Beschäftigten (80 Personen), die nur für bestimmte zusätzliche Aufgaben oder bei Personalmangel eingesetzt wurden. Ihr Anteil hatte sich in den letzten Jahren leicht erhöht. Hinzu kamen noch etwa 100 Auszubildende, die ebenfalls im praktischen Anteil ihrer Ausbildung im Heim arbeiten.

Im Wohnheim arbeiten überwiegend jüngere ArbeitnehmerInnen. Dies resultiert aus den hohen Zahlen an Übernahmen von ehemaligen Auszubildenden, der begrenzten Zahl an StudentInnen der naheliegenden Fachhochschule sowie interner Personalüberlegungen, die Lohnzusatzleistungen (z.B. Alters- oder Familienzulagen etc. nach den AVR) gering zu halten.

Zwischen 1997 und 1999 konnten durch bestimmte betriebswirtschaftliche Maßnahmen die Zahl der MitarbeiterInnen in Vollzeitbeschäftigte um 20 ArbeitnehmerInnen erhöht werden. Neue MitarbeiterInnen wurden nur noch befristet eingestellt, da die Auswirkungen der letzten Veränderungen an den Sozialgesetzen für das Heim noch nicht bekannt sind. Gute MitarbeiterInnen haben aber eine Chance, übernommen zu werden. Gleichzeitig werden aber auch Entlassungen nicht ausgeschlossen.

Durch arbeitszeitpolitische Maßnahmen erhöhte sich in dem Heim die Beschäftigung um etwa 200 Personen, d.h. durch die Ausnutzung bestimmter Teilzeitstrategien wurde die MitarbeiterInnenzahl um etwa 23,5 Prozent erhöht. Fast jeder vierte Arbeitsplatz besteht durch die arbeitszeitpolitischen Maßnahmen des Heimes. Die hohe Zahl an TeilzeitarbeitnehmerInnen geht aber nicht auf die arbeitszeitpolitischen Aktivitäten des Heimes der letzten Jahre zurück. Arbeitszeitpolitische Maßnahmen des Heimes dienen ausschließlich der Stabilisierung der Belegschaftszahlen durch eine flexiblere Arbeitszeitorganisation.

Problemgruppen wie Ältere und gering Qualifizierte sind eher in der Reinigung und Hauswirtschaft eingesetzt. Ihre Zahl (etwa 100) sind aber 2006 abnehmend. Ältere arbeiten in der Werkstatt und zu einem Drittel in der Pflege. Die Beschäftigung dieser Personengruppen ist daher stark von den Tätigkeiten in einzelnen Bereichen abhängig. Teilzeitarbeit hat mit 40% einen steigenden und hohen Anteil. Auch Mini-Jobs werden zunehmend eingesetzt, sind aber bislang nur minimal in ihrer Anzahl. 7-10 Stellen für Personen auf 1-Euro-Basis von der Arbeitsagentur sind beantragt. Bislang arbeiteten 15 Arbeitslose auf 1-Euro-Basis im Wohnheim mit.

C.) Jahresarbeitszeitmodell

Anfang der 1990er Jahre wurden die meisten Beschäftigten in dem Wohnheim auf Vollzeitbasis mit einer 40-Stunden-Woche angestellt. Um die Arbeitszeitplanung zu vereinfachen, rundete die Heimleitung die 38,5 tarifliche Wochenarbeitszeit auf. Die Mehrarbeit wurde in Freizeit abgegolten. Dies führte allerdings zur Situation, dass die Zusammenarbeit der MitarbeiterInnen in den Wohngruppen im Heim gefährdet war und aufgrund der vielen urlaubsbedingten Ausfälle, viele Aushilfen zusätzlich engagiert werden mussten, was die pädagogische Arbeit gefährdete.

Die finanziellen Engpässe veranlassten die Heimleitung, sich zusätzlich zu schon früher erfolgten Arbeitszeitverkürzungen Gedanken über Einsparmöglichkeiten und Flexibilisierungspotentiale zu machen. Dabei zielte man nicht auf eine Personalreduzierung, sondern auf den Erhalt bzw. Ausbau der hauptamtlichen Beschäftigten.

Hierzu wurde eine Arbeitsgruppe "Arbeitszeit und flexible Arbeitszeitorganisation" gebildet, an der die Heimleitung, die Haus- und GruppenleiterInnen und die MitarbeiterInnenvertretung beteiligt waren. Durch die Einbindung einer breiten MitarbeiterInnenschaft sollte der Entwurf eines realitätsfernen Arbeitszeitmodells verhindert und die Mitverantwortung sowie Unterstützung der Belegschaft gesichert werden. Die Erarbeitung der neuen Arbeitszeitorganisation war daher bewusst an Konzepten der Organisationsentwicklung angelehnt. Zu zwei Sitzungen der Arbeitsgruppe wurde zusätzlich ein externer Unternehmensberater eingeladen, der die bisherigen Erfahrungen strukturieren und die Suche nach einem geeigneten Arbeitszeitmodell unterstützen sollte. Die Projektleitung der Arbeitsgruppe "Arbeitszeit" wurde durch einen externen Berater, der aus dem Fortbildungsbudget finanziert wurde, geschult.

Als Ergebnis der Diskussionen entschied man sich für das Jahresarbeitszeitmodell, da es die größte Arbeitszeitflexibilität bietet. An der Erarbeitung des Konzeptes wirkte die MitarbeiterInnenvertretung federführend mit, da sie Beschäftigungssicherung und Vermeidung von Entlassungen durchgesetzt sehen wollte. Das Modell bot aber auch die Chance für die Heimleitung, die Überstundenzuschläge zu reduzieren und kurzfristigen Personalbedarf schneller decken zu können. Alternativ wurde der Schichtdienst oder der Doppeldienst diskutiert. Die MitarbeiterInnen sind aber im Heim schon gewohnt gewesen, flexibel zu arbeiten. Außerdem musste die Heimleitung immer wieder mit Schwankungen im Betreuungsbedarf rechnen. Daher bot sich eine Jahresplanung an. Die Entscheidung wurde aber auch durch eine neue Anlage in den AVR zur Mobilzeit unterstützt.

Durch die Einbindung der Haus- und Gruppenleiter sowie der MitarbeiterInnenvertretung bei der Erarbeitung des Arbeitszeitmodells war die operative Umsetzung relativ unproblematisch. Das Modell sieht vor, dass die MitarbeiterInnen täglich je nach Bedarf zwischen 3 und 12 Stunden arbeiten können. Minus- oder Plusstunden können im Laufe des Jahres ausgeglichen werden.

Dennoch sah man Handlungsbedarf bei den begleitenden Maßnahmen zur Unterstützung der neuen Jahresarbeitszeitregelung. Mit der höheren zeitlichen und arbeitsorganisatorischen Flexibilität stiegen gleichzeitig die qualifikatorischen Anforderungen an die MitarbeiterInnen, da sie teilweise ein breiteres Aufgabenspektrum erfüllen mussten als früher. Fortbildung und Qualifizierung sind daher eng mit der neuen Arbeitszeitorganisation verbunden. Beispielhaft seien hier nur das Qualifizierungs- und Einführungsprogramm sowie die Einführungschecklisten für neue MitarbeiterInnen, das interne Fortbildungsprogramm, die zielorientierte Personalentwicklung (z.B. Zielvereinbarungen), GruppenleiterInnenschulungen sowie das Qualitätsmanagement genannt. Jede/r neue MitarbeiterIn erhält ebenfalls ein MitarbeiterInnenhandbuch, das die wichtigsten arbeitszeit- und tarifpolitischen Regelungen enthält. Das interne Fort- und Weiterbildungsprogramm zielt insbesondere auf die fachliche, soziale und methodische Kompetenz der MitarbeiterInnen, greift aber auch gesundheitliche, kulturelle und kommunikative Aspekte auf. Zur Finanzierung externer Dozenten steht ein Fortbildungsbudget zur Verfügung.

Durch die Einführung der flexibleren Arbeitszeitorganisation zur Unterstützung der vorherigen Arbeitszeitverkürzung konnten die Überstunden reduziert und der Bedarf an Aushilfen eingeschränkt werden, mit dem Ergebnis, dass die Kosten reduziert werden konnten. Unterstützend wird der Ausbau der Teilzeitbeschäftigung gefördert, indem die Personalleitung aktiv auf MitarbeiterInnen und BewerberInnen zugeht.

D.) Weitere Strategien

Obwohl die arbeitszeitpolitischen Maßnahmen die wichtigste beschäftigungspolitische Strategie in dem Heim darstellt, werden auch die oben erwähnten Maßnahmen wie die Befristung neuer Einstellungen und Personaleinstellungsstrategien zur Reduzierung der Tarifzulagen weiterverfolgt.

Die beschäftigungspolitischen Maßnahmen sind allerdings in ein Rahmenkonzept eingebunden, das auf betriebswirtschaftlichen Überlegungen basiert. Im Mittelpunkt steht dabei eine innerbetriebliche Leistungsberechnung, die der Verknappung der Erträge gerecht werden soll. Im Rahmen der Leistungsberechnung wurde ein Leistungsprofil jeder Abteilung des Heimes erstellt und mit einer Kosten-Nutzen-Analyse bewertet. Im Ergebnis der Bewertungen, die sich teilweise über ein Jahr erstreckten, stand eine Konzentration auf die Kernbereiche, insbesondere auf die Pädagogik, ein konsequenter Abbau von Randbereichen sowie die Auslagerung von Tätigkeitsbereichen. Reduziert wurde vor allem im Dienstleistungsbereich (z.B. der Technik). Durch die Konzentration auf das Kerngeschäft und Umschichtungen in den Funktionsbereichen gelang es aber auch, 20 zusätzliche Arbeitsplätze im Bereich der Pädagogik zu schaffen.

Schwierig war allerdings die Frage, welche Bereiche ausgelagert werden sollten und welche nicht. Unter Kostengesichtspunkten erschien das Outsourcing interessant. Dennoch wurden nicht alle möglichen Funktionsbereiche ausgelagert, da Bedarfe jederzeit entstehen können und eine stabile Grundversorgung auch durch die technischen Hilfsdienste in einer derartig großen Behindertenwohnanlage notwendig ist. Außerdem wurde angeführt, dass *"wenn ein Caterer die Versorgung sicherstellen kann, und er verdient noch was dabei, dann frage ich mich, warum wir das nicht auch machen können."* Dazu sieht die Heimleitung aber vor allem Probleme mit den AVR, die wirtschaftliches Handeln erschweren. Neue Müllentsorgungs- oder Energiesparkonzepte können hier nur begleitend wirken, um den Ressourcenaufwand für zusätzliche Dienstleistungen und technischen Dienste zu verringern.

Im Rahmen der Personalpolitik laufen seit 2006 soziale Anstrengungen, wie z.B. die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für die Mitarbeiterinnen (insbesondere Alleinerziehende) zu realisieren. Zudem wird versucht, alle MitarbeiterInnen in Beschäftigung zu halten und auf Kündigungen zu verzichten. Bei personellen Umstellungen werden die MitarbeiterInnen beraten und / oder qualifiziert, um nicht aus dem ersten Arbeitsmarkt zu fallen.

Der Beschäftigung von jüngeren und qualifizierten Personen wird in der Einrichtung Vorrang gegeben. Die qualitativen Anforderungen in Hinblick auf die Belastbarkeit und die formalen Kenntnisse sind für die Tätigkeiten in dem Wohnheim sehr hoch. Die Einrichtung beschreibt sich selbst als fachlich professioneller Dienstleister und nicht als „Sozialfuzzi“. Die karitative Hilfe kommt hier in erster Linie den Menschen mit geistigen und körperlichen Behinderungen zu und nicht den am Arbeitsmarkt Benachteiligten. Daher haben Langzeitarbeitslose in der Einrichtung kaum eine Chance auf Berücksichtigung bei Einstellung. Für Einzelne gibt es Chancen vor allem in der Werkstatt, in der Hauswirtschaft, bei Hilfstätigkeiten wie Waschen, Botengängen oder bei der Unterstützung während der Mahlzeiten. Hier wird aber zunächst die Möglichkeit der öffentlich geförderten Beschäftigung (ABM oder 1-Euro-Jobs) genutzt. Hierüber konnten zwei bis drei Personen eine dauerhafte Beschäftigung erhalten. Insgesamt erfolgt die Auswahl neuer MitarbeiterInnen nach qualitativen Kriterien; erst wenn auf diesem Wege keine MitarbeiterInnen gefunden werden können, kommen am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen wie Ältere oder geringer Qualifizierte in die nähere Auswahl.

E.) Fazit

In dem besuchten Behindertenheim stand die Frage der Beschäftigungssicherung im Vordergrund. Im Rahmen der einzelnen beschäftigungspolitischen und betriebswirtschaftlichen Strategien konnten schließlich mehr Personen eingestellt werden. Zur Beschäftigungssicherung haben dabei vor allem folgende Faktoren beigetragen:

Allgemeine Maßnahmen:

- Das Behindertenheim hat sich als wirtschaftliches Unternehmen definiert;
- Offene interne Politik über die Ziele der Einrichtung und die Kostensituation;
- Konzentration auf die eigentlichen Kernbereiche;
- Keine Entlassungen, Personalabbau nur über Fluktuationen;
- Qualitätsmanagement;

Bedarfsgerechte Planung.

Arbeitszeitgestaltung:

- Einführung einer flexiblen, individuellen Arbeitszeitgestaltung;
- Einbindung der MitarbeiterInnen in den Umstrukturierungsprozess zur Erhöhung des wirtschaftlichen Mitdenkens und der Motivation;
- Externe Beratung;
- Projektorganisation und Schulung der ProjektleiterInnen;
- Qualifizierung der MitarbeiterInnen und Zielvereinbarungsgespräche;
- Fortbildungsbudget.

Fallstudie 3: Altenpflegeheim

A.) Ziele und Tätigkeitsbereiche

Der untersuchte Träger ist eine gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die sich ausschließlich der Altenhilfe widmet. Träger sind die kommunale Caritaskrankenhilfe, der örtliche Caritasverband und der regionale Diözesen-Verband. Die Aufgaben der Gesellschaft umfassen Tätigkeiten wie die Seniorenpflege, das betreute Wohnen, die Altenarbeit sowie die Tages- und Kurzzeitpflege von älteren Personen. Zur Gesellschaft zählen 25 Einrichtungen an unterschiedlichen Standorten der Diözese, wobei ein Teil der Einrichtungen (6 Heime) auf dem Gebiet der neuen Bundesländer angesiedelt ist.

Nach 1990 übernahm die Gesellschaft einige Altenheime in Ostdeutschland. Die Heime entsprachen aber nicht den Vorschriften der Heimmindestbauverordnung (HeimMinBauV).⁷⁰ Die bisherigen Träger der von der Gesellschaft übernommenen Häuser waren zum Teil mit den Modernisierungsaufgaben überfordert. Demgegenüber hatte der befragte Träger die entsprechenden eigenen Ressourcen und Erfahrungen, diese Umstrukturierungen in Angriff zu nehmen. Die aufzubringenden Eigenmittel wurden aber ergänzt durch finanzielle Mittel der Bundesregierung, die sie im Rahmen des Einigungsvertrages und dem Programm *Aufbau Ost* zur Verfügung stellte und damit die Umsetzung der HeimMinBauV finanziell unterstützte. Für die

⁷⁰ Die HeimMinBauV regelt die räumliche Gestaltung der Heime, die Beschaffenheit und Ausstattung der Wohn- und Aufenthaltsräume sowie der anderen Räumlichkeiten (z.B. Therapieräume, sanitäre Anlagen etc.) von Heimen, die mehr als 6 Personen beherbergen. Im § 30 HeimMinBauV werden Übergangsvorschriften für Heime, die nicht den beschriebenen Standards entsprechen und sich entweder schon im Betrieb, im Bau oder im baureifen Planungsstadium befinden, geregelt. Im allgemeinen haben die Träger der Heime bis 10 Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung Zeit, die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen. Diese Frist endet im Jahr 2000.

Gesellschaft bot es sich an, diese Mittel in Anspruch zu nehmen und mit diesen Mitteln auch teilweise neue Heime zu bauen. Zusätzlich wurden die Zuschüsse der Länder, zweckgebundene Darlehen der Diözese oder Spenden des Deutschen Hilfswerkes genutzt. Insgesamt entstanden für die gemeinnützige Gesellschaft aufgrund der notwendigen Investitionen in die Alterspflegestrukturen der neuen Bundesländer hohe finanzielle Belastungen. Zusätzlich belastet wurde der finanzielle Rahmen der Gesellschaft durch die Einführung der Pflegeversicherung.

Die Heimmindestbauverordnung und die soziale Pflegeversicherung, wie auch eine Klage der Gesellschaft während laufender Versorgungsverhandlungen, führen zu einem entsprechenden finanziellen Druck, den die Gesellschaft nur im Rahmen einer geschickten Personalpolitik ausgleichen kann.

Die Gesellschaft nutzt daher die ganze Bandbreite personalpolitischer Möglichkeiten, wie arbeitszeit- und lohnpolitische Regelungen, Beschäftigung von SozialhilfeempfängerInnen und Langzeitarbeitslosen sowie Ausnutzung der Möglichkeiten der Pflegeversicherung hinsichtlich der Belegung mit BewohnerInnen höherer Pflegesätze. Da 50% des Pflegepersonals nicht fachlich qualifiziert sein muss, ist die Gesellschaft interessant, da Altenpflegeeinrichtungen ein hohes Beschäftigungspotential gering qualifizierter ArbeitnehmerInnen haben. Alle personalpolitischen Anstrengungen der Gesellschaft zielen aber auf Kosteneinsparungen über Kürzungen der Personalkosten, d.h. auf die Stabilisierung bzw. Verringerung des Personalbestandes, ab.

B.) Beschäftigungsentwicklung und -struktur

Bei der gemeinnützigen Gesellschaft entstanden ausschließlich durch die Übernahmen und den Neubau von Altenpflegeheimen zusätzliche Arbeitsplätze. Waren bei der Gesellschaft 1990 noch etwa 100 Beschäftigte tätig, hatte sie 1999 600 MitarbeiterInnen. Dennoch sank in der gleichen Zeit aufgrund der oben beschriebenen finanziellen Situation die Zahl der Beschäftigten pro HeimbewohnerIn.

Die Auswirkung der Pflegekassen auf die Situation der Beschäftigten ließ sich besonders gut in einem Altenwohnheim erkennen. Es handelt sich um ein Altenpflegeheim mit insgesamt 129 BewohnerInnen, wobei etwa 56% der BewohnerInnen eine vollstationäre Pflege benötigen. Um die Betreuung der BewohnerInnen kümmern sich insgesamt 58 MitarbeiterInnen. Die Anzahl der Beschäftigten kann aber aufgrund der Pflegeversicherung von Jahr zu Jahr variieren.

So wird jährlich auf der Basis der in den Versorgungsverhandlungen erzielten Pflegesätze vom Verband ein Stellenschlüssel berechnet, der von den Einrichtungen eingehalten werden muss. Der Stellenschlüssel legt die Zahl der MitarbeiterInnen, die eine bestimmte Anzahl an BewohnerInnen innerhalb einer Pflegestufe betreuen, fest, und gilt damit als Obergrenze des Personalbestandes. Für das Altenpflegeheim ergibt sich aus dem Stellenschlüssel eine maximale Beschäftigungshöhe von 23,8 Vollzeitkräften. Hinzu kommen noch die MitarbeiterInnen der Hauswirtschaft, der Küche und der Verwaltung, so dass insgesamt 38,13 ArbeitnehmerInnen in dem besuchten Altenheim beschäftigt werden können. Jede Pflegekraft betreut somit etwa 5 der 129 BewohnerInnen.⁷¹

Gesetzliche und finanzielle Rahmenbedingungen beeinflussen in den Altenpflegeheimen nicht nur die Beschäftigungshöhe, sondern auch deren Struktur. So hat im Verband der Anteil der höher qualifizierten MitarbeiterInnen seit 1989 insgesamt zugenommen. Dies lag insbesondere an Vorschriften der Heimpersonalverordnung (HeimPersV), an den Erfahrungen der Gerontopsychologie sowie an den Auswirkungen der Pflegeversicherung.

Die Heime müssen in den Pflegediensten einen qualifizierten FacharbeiterInnenanteil von mindestens 50 Prozent haben oder bei Heimen von weniger als 20 BewohnerInnen muss

⁷¹ Wegen des unterschiedlichen Betreuungsaufwandes in den einzelnen Pflegestufen sind die MitarbeiterInnen nicht gleichmäßig auf die BewohnerInnen verteilt. So steht für die 3 BewohnerInnen der Pflegestufe 0 nur eine $\frac{1}{3}$ -Stelle zur Verfügung. Für die 16 Pflegefälle der Stufe 3 kümmern sich zwischen 7 und 8 MitarbeiterInnen.

mindestens eine Fachkraft zur Verfügung stehen. Nach der Heimpersonalverordnung (HeimPersV) gelten als qualifizierte Fachkräfte Personen, die Altenpflege oder einen vergleichbaren Beruf erlernt haben. Ausgenommen dabei sind die AlthelferInnen, aber auch andere Berufe mit eher kaufmännischen oder technischen Inhalten. Die Gesellschaft musste sich auf diese Änderungen einstellen, indem sie beispielsweise MitarbeiterInnen zu Fortbildungen aufforderte oder sich durch Einstellungsbedingungen anpasste. In einem Fall kamen die KollegInnen diesen Aufforderungen nicht nach, woraufhin sie gekündigt werden mussten. In dem besuchten Altenpflegeheim konnte den formal qualifikatorischen Anforderungen von Anfang an entsprochen werden. So sind etwas weniger als die Hälfte des Pflegepersonals geringer qualifiziert oder nicht vom Altenpflegefach.

Höhere qualifikatorische Anforderungen entstanden auch durch die demographischen Veränderungen. Die Entwicklung der Gerontopsychologie ist dafür ein Indiz. Sie etablierte sich erst seit Anfang der 80er Jahre und basiert vor allem auf den gegenwärtigen, demographischen Veränderungen, d.h. der überdurchschnittlichen Zunahme der Anzahl älterer Personen. Prognosen gehen davon aus, dass sich die Zahl der Älteren bis zum Jahr 2030 um etwa 30% erhöhen wird.

Außerdem beeinflusste die Pflegeversicherung indirekt die Zunahme der qualifikatorischen Anforderungen an die MitarbeiterInnen in den Altenpflegeheimen. Durch die neuen Pflegesätze und die Förderung der ambulanten Pflege bleiben die zu Betreuenden immer länger zu Hause. Der Einzug in ein Altersheim erfolgt somit nicht mehr aus dem Motiv, geeignete soziale Strukturen und Gleichaltrige in den Heimen vorzufinden, sowie der Vereinsamung daheim zu entfliehen. Vielmehr ist es die letzte Möglichkeit, eine angemessene pflegerische Behandlung zu erhalten. Die Häuser haben sich somit von Altersheimen zu *Alterspflegeheimen* gewandelt. Ein Indiz dafür ist die starke Zunahme an Personen, die mit altersbedingten Erkrankungen in die Heime kommen. Etwa 60 % der HeimbewohnerInnen sind gegenwärtig gerontologisch eingeschränkt (z.B. Verwirrtheitszustände) oder weisen Symptome von Multimorbidität auf.

Das Personal muss den gesetzlichen Vorschriften und dieser gesellschaftlichen Situation qualifikatorisch gerecht werden, wodurch der Anstieg der qualifizierten Beschäftigten zu erklären wäre.

Andererseits steht der Verband durch das neue Bundesaltenpflegegesetz und die Pflegeversicherung unter Druck, den qualifikatorischen Anforderungen tatsächlich gerecht zu werden. So erfüllt die Gesellschaft in dem besuchten Altenheim die Vorgaben der Heimpersonalverordnung nur hinreichend, um die Personalkosten im Rahmen zu halten, da qualifiziertes Personal teurer als gering qualifizierte Personen sind. Das neue Bundesaltenpflegegesetz verringerte zudem die Eingangsqualifikation.

Welcher Personenkreis stellt die andere "Hälfte" der Belegschaft der gemeinnützigen Gesellschaft, die nicht zu den qualifizierten MitarbeiterInnen nach der Heimpersonalverordnung zählen? Ein großer Teil dieser MitarbeiterInnen besitzt eine "fachfremde" Ausbildung, erlernte einen kaufmännischen oder technischen Beruf, oder hat nur eine Althilfeausbildung. Den AlthilfepflegerInnen empfiehlt die Leitung der Gesellschaft eine Ausbildung. Daneben sind in den Heimen einige Praktikanten, Zivildienstleistende und geringfügig Beschäftigte tätig. Außerdem arbeiten einige Personen aus Arbeitsfördergesellschaften und SozialhilfeempfängerInnen in den Heimen. Niedrig qualifizierte Personen arbeiten meist als Putz- oder Küchenhilfe oder unterstützen die Pflegekräfte bei kleineren Aufgaben, wie z.B. dem Betten herrichten, Fahrten zum Essen, Toilettengängen etc. Während die relative Zahl der PraktikantInnen oder Zivildienstleistender in den Heimen des alten und neuen Bundesgebietes ungefähr gleich ist, bestehen Unterschiede in der Höhe der geringfügig Beschäftigten zwischen den Bundesgebieten. In den neuen Bundesländern finden die Heimleitungen gegenüber dem alten Bundesgebiet nur schwer pauschalisierte Arbeitskräfte. Dies liegt vor allem an der Höhe der Unterstützungsleistungen, die kaum Beschäftigungsanreize bieten. Aus diesem Grund finden sich in den Heimen im neuen Bundesgebiet auch weniger ältere MitarbeiterInnen.

In dem besuchten Altenheim im neuen Bundesgebiet ist daher der Anteil der geringfügig Beschäftigten und sonstigen Aushilfen nur sehr gering. So arbeiten in dem Heim etwa 8 PraktikantInnen, 2 MitarbeiterInnen einer Arbeitsförderungsgesellschaft sowie 9 MitarbeiterInnen auf 520-DM-Basis, wovon aber 6 MitarbeiterInnen nicht in der Pflege tätig sind.

Ein großer Teil der Beschäftigten arbeitet außerdem im Rahmen eines Teilzeitvertrages, wodurch in dem besuchten Heim neben der Einstellung von Aushilfen und geringfügig Beschäftigten die Zahl der MitarbeiterInnen von 38,13 Vollzeitstellen laut Personalschlüssel auf 58 MitarbeiterInnen erhöht werden konnte.

C.) Maßnahmen zur qualifikatorischen Lohndifferenzierung

Um die Personalkosten zu senken, werden drei lohnpolitische Maßnahmen in der gemeinnützigen Gesellschaft genutzt:

(a) Durch die Einstellung junger und alleinstehender ArbeitnehmerInnen wird versucht, die Personalkosten zu senken, was ein Ausdruck dafür ist, dass die Löhne und Gehälter für die MitarbeiterInnen nach den AVR im Vergleich zu privaten Anbietern zu hoch sind. Zuschüsse für Dienst- und Altersjahre sowie Familienzulagen entfallen dadurch vorerst. Hier spiegelt sich eine teilweise Realitätsferne der AVR wider, die den Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt nicht gerecht wird. Des Öfteren wurde deshalb im Gespräch auf die Tarifstruktur privater Altenheime hingewiesen, die ihren MitarbeiterInnen Niedriglöhne zahlen. Zwar besteht auch eine ähnliche Möglichkeit nach den AVR im Rahmen von Betriebsvereinbarungen mit den MitarbeiterInnen bis zum Jahr 2002 Gehaltsabsenkungen zu vereinbaren. Die Gesellschaft wies aber auch hier auf die Realitätsferne dieser Option hin, da die Einsparungen den MitarbeiterInnen später nachgezahlt werden müssen, so dass die gemeinnützige Gesellschaft diese Öffnungsklausel der AVR nicht nutzt. Insgesamt rentiert sich für sie die Ausnutzung der tariflichen Öffnungsklauseln finanziell nicht oder nur kurzfristig, so dass andere Wege gesucht wurden, die auf der Grundlage der ethischen Grundsätze der Caritas stehen sollten.

(b) Vor diesem Hintergrund muss auch die Diskussionen um die Senioren-Service-Gesellschaft (SSG) gesehen werden. Diese Gesellschaft stellt eine interne Personalauslagerung dar und fungiert als LeiharbeitnehmerInnenfirma, deren Ziel es ist, bestimmte Berufsgruppen von den AVR unabhängig bezahlen zu können und somit lohnpolitisch flexibler sowie konkurrenzfähiger gegenüber privaten Anbietern zu werden. Gegenwärtig sind etwa 49 ArbeitnehmerInnen in der SSG angestellt. In der Mehrzahl sind dies aber gering qualifizierte Personen, die in der Reinigung, in der Küche oder bei den technischen Diensten (z.B. Hausmeister, Verwaltung) arbeiten. Das Kerngeschäft der Pflege ist aus ethischen Gründen nicht tangiert, da sie Bestandteil der caritativen Aufgabe der besuchten GmbH ist. Die SSG ist eine GmbH, die neben der gemeinnützigen Gesellschaft mehrheitlich von einer Privatperson getragen wird. Die Tarife der SSG orientieren sich an branchenspezifischen Tarifen und enthalten zum Teil Zusatzleistungen nach den AVR. Dies hat zwei Gründe: Die tariflichen Zusatzleistungen sollen zum einen die GeschäftsführerInnen der Heime ermuntern, ihren MitarbeiterInnen den Wechsel in die SSG nahelegen, womit die Gesellschaft konkurrenzfähig würde. Gegenwärtig arbeitet die SSG noch nicht wirtschaftlich, was an der schwierigen Übernahme von MitarbeiterInnen aus den genannten Geschäftsfeldern in den verschiedenen Altenheimen und den hohen Fluktuationen der GeschäftsführerInnen beruht. Zum anderen gibt es vor allem Widerstände in den Heimen aus Ängsten heraus, es könnten bei einer Beteiligung an dem Modell statusbedingte Konflikte zwischen eigenen und GesellschaftsmitarbeiterInnen entstehen, die hausinterne Spannungen hervorrufen könnten. So bietet die SSG ihren MitarbeiterInnen ähnliche Löhne wie nach den AVR an, um dem Gefühl der Zweitrangigkeit bei den ArbeitnehmerInnen vorzubeugen und den Heimleitungen die Angst vor internen Konflikten zu nehmen, was sie motivieren soll, eigenes Personal in die SSG auszugliedern. Die Vorbehalte der Heimleitungen, der Wechsel der GeschäftsführerInnen und die finanziellen Zusatzleistungen beeinträchtigen demnach insgesamt

den Gesellschaftserfolg, was dazu führt, dass die SSG als Personalstrategie und lohnpolitische Strategie weniger wirksam ist als "traditionelle" Strategien.

(c) Schließlich beschäftigte der Verband SozialhilfeempfängerInnen und MitarbeiterInnen aus Arbeitsförderungsgesellschaften. Die Zuschüsse vom Sozialamt, der Arbeitsförderungsgesellschaft sowie die Lohnkostenzuschüsse vom Arbeitsamt verringerten die Personalkosten effektiver als letztgenannte Strategien. Sie ermöglichen vor allem Zusatzdienste für die HeimbewohnerInnen, für die die hauptamtlichen MitarbeiterInnen nur wenig Zeit haben. Zudem sind sie zeitlich flexibel einsetzbar, da sie nur zusätzliche Aufgaben erfüllen und außerhalb des regulären Dienstplanes geführt werden. Gleichzeitig bieten sie für die Heimleitung Chancen, neues Personal zu testen und gegebenenfalls bei Bedarf zu akquirieren. Dennoch ist der Anteil der öffentlich finanzierten MitarbeiterInnen in den Heimen nur sehr gering, was insbesondere an deren geringen Eingangsqualifikationen und ihrer Zuverlässigkeit liegt. Supervisionen oder ähnliche Formen sozialer Begleitung können die MitarbeiterInnen der Heime finanziell und zeitlich nicht leisten. Punktuelle Ansätze zur sozialen und beruflichen Stabilisierung können daher nur KollegInnen im beruflichen Alltag sowie die Arbeitsgesellschaften und die Sozialämter bieten. Wenn es effektive Möglichkeiten der persönlichen Stabilisierung und Lösungen für interne Akzeptanzprobleme bei den MitarbeiterInnen gäbe, könnte sich beispielsweise der Leiter des besuchten Altenheimes vorstellen, insgesamt bis zu 8 SozialhilfeempfängerInnen zu beschäftigen. Dies würde die Zahl der geringqualifizierten MitarbeiterInnen im Altenheim deutlich erhöhen.

Zur Beschäftigungsstabilisierung und teilweise -erhöhung trägt in der besuchten GmbH vor allem die Einstellungspolitik, die Senioren-Service-Gesellschaft und die Beschäftigung öffentlich geförderter MitarbeiterInnen als Teil einer Personalstrategie zur Kostenreduzierung bei.

In der Beschäftigung von SozialhilfeempfängerInnen und MitarbeiterInnen von Arbeitsförderungsgesellschaften kann neben der Reduzierung der eigenen Personalkosten aber zusätzlich ein Beitrag zur Integration benachteiligter Personengruppen gesehen werden. Die öffentlich geförderte Beschäftigung von zusätzlich etwa 6 MitarbeiterInnen wäre in einer ca. 60köpfigen Einrichtung eine ernst zu nehmende Größe. Außerdem dient sie der internen Qualifikation und gegebenenfalls internen Rekrutierung von eigenen MitarbeiterInnen.

Die Qualifikation der Beschäftigten spielt dabei eine besonders große Rolle. An den einmal im Monat stattfindenden Weiterbildungen nimmt auch das zusätzliche Personal im besuchten Pflegeheim teil. Für Weiterbildungen steht dem besuchten Heim ein Etat von 15.000 DM pro Jahr zur Verfügung, von dem etwa 6.500 an die MitarbeiterInnen weitergegeben werden. Die restlichen 8.000 DM nutzt das Leitungspersonal für dessen Weiterbildung. Die Inhalte der Fortbildungen legen die MitarbeiterInnen in einem jährlichen Fortbildungsplan selbst fest (Umfrage), so dass die Themen angesprochen werden, die von größter praktischer Relevanz sind. Vom Heimleiter wurden zudem der Personalschlüssel und die eigene finanzielle Situation geschildert, so dass personalpolitischen Maßnahmen transparenter und nachvollziehbarer wurden. So konnte auch die Akzeptanz gegenüber den öffentlich geförderten MitarbeiterInnen teilweise erhöht werden. Mit Hilfe der Fortbildungen ist es diesen MitarbeiterInnen außerdem möglich, langsam auch alltägliche Aufgaben zu übernehmen, wodurch sie eine realistische Integrationschance erhalten. Im besuchten Altenpflegeheim konnten so etwa 5 ehemalige SozialhilfeempfängerInnen übernommen werden. Voraussetzung für weitere Übernahmen sind jedoch entsprechende finanzielle Möglichkeiten.

D.) Weitere Strategien

Neben diesen lohnpolitischen Maßnahmen richtet die gemeinnützige Gesellschaft ihr Interesse auf arbeitszeitpolitische Maßnahmen, wie die Nutzung der Mobilzeit oder der Teilzeit, die aber auch hauptsächlich zu Personal- und Kosteneinsparungen genutzt werden. Beispielhaft sei hier die Einführung der 5,5 Tage Woche oder die Reduzierung der Arbeitszeit von 2,5 Stunden pro Woche bei den Vollzeitbeschäftigten, aufgeführt. Beschäftigungsstabilisierend wirkte sich im besuchten Altenheim die Einstellung der MitarbeiterInnen auf Teilzeitbasis aus. Insgesamt sind etwa 15 Personen mit Arbeitszeiten zwischen 50 bis 70% der noch in Ostdeutschland üblichen

Normalarbeitszeit (40 Wochenarbeitsstunden) in dem Heim beschäftigt. Andererseits wies der Heimleiter auf eine gewisse Grundanzahl notwendiger VollzeitmitarbeiterInnen, um die Versorgung zu sichern, hin. Teilzeitarbeit ist für ihn aber eine Voraussetzung flexibler Arbeitsorganisation. Die fachlichen Lücken, die durch diese teilzeitbasierten Arbeitsorganisation entstehen könnten, werden durch die internen Fortbildungen zu kompensieren versucht. Zudem gibt es Zielvereinbarungen und Personalbeurteilungssysteme, die fachliche Schwierigkeiten lösen sollen.

Um sich über die Organisation und Wirkung einer neuen flexibleren Arbeitszeitgestaltung klar zu werden, entschied der Verband die Arbeitszeitverkürzung nicht aus dem "hohlen Bauch". Die neue Arbeitszeitgestaltung basierte auf Diskussionen einer internen Arbeitsgruppe, die sich aus dem Leitungspersonal, Betriebswirtschaftler und der Pflegeleitung zusammensetzte. Zudem erkundigte man sich beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung über neue flexible Arbeitszeitmodelle. In den Heimen im neuen Bundesgebiet konnte sofort nach der Übernahme bzw. dem Neubau der Heime die 6-Tage-Woche eingeführt werden. Hierbei wurden auch Erfahrungen eines neuen Mitarbeiters genutzt, der vorher bei einem privaten Altenhilfeträger gearbeitet hatte.

Neben diesen beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen lassen sich in der gemeinnützigen Gesellschaft folgende Strategien ausmachen:

(a) Der vorgegebenen Personalschlüssel wird nicht voll ausgeschöpft.

(b) Durch die Aufnahme möglichst vieler BewohnerInnen der Pflegestufen zwei und drei können die Erträge des Heimes gesteigert werden. Zu einer überdurchschnittlichen Ausweitung des Arbeitsumfanges gegenüber einem Fall der ersten Pflegestufe muss es dabei nicht unbedingt kommen.

(c) Ansätze einer Auslagerung des Personals gibt es mit dem Modell der Senioren-Service-Gesellschaft. Allerdings ist sie eher ein interner Currie. Externe Dienstleister finden sich im besuchten Altenpflegeheim bei der Reinigung der Verkehrswege, d.h. Fluren, Hausgängen etc. Trotz eingeräumter Vorteile sieht der Heimleiter aber vorrangig Nachteile des Outsourcing. So können Nebengeschäfte nicht abgedeckt werden, es könnte negative Auswirkungen auf die Zufriedenheit der eigenen MitarbeiterInnen haben, die Motivation und Identifikation mit dem Haus ist bei externen Catering-Firmen nicht gegeben.

Potentiale sieht die Leitung der gGmbH zudem, wenn das Arbeitsrecht Möglichkeiten bieten würde, auf einen Anteil der Gehälter zu verzichten. Außerdem müsste durch individuelle Verhandlungen und das Offenlegen der Kostensituation die Teilzeitbereitschaft bei den Vollzeitkräften erhöht werden. Ebenfalls bezweifelt die Leitung die Aufrechterhaltung des gemeinnützigen Status, da die bisherigen gesetzlichen Initiativen und Neuregelungen auf eine Aushebung des Subsidiaritätsprinzips hinauslaufen. Die gGmbH kann unter dem wachsenden wirtschaftlichen Konkurrenzkampf im gemeinnützigen Status kaum länger überleben und eine an kirchlichen Werten orientierte Versorgung der HeimbewohnerInnen sicherstellen. Als kirchlicher Betrieb ist die Gesellschaft außerdem an die AVR gebunden, was sie gegenüber der privaten Konkurrenz zusätzlich schwächt.

E.) Fazit

Zusammenfassend lassen sich folgende Ansätze darstellen, die in der besuchten gemeinnützigen Gesellschaft dazu beitragen, die relative Zahl der Beschäftigten stabil zu halten:

- Neubau bzw. Ausbau von Altenpflegeheimen;
- Konzentration auf die mittleren und stärkeren Pflegefälle zur Erhöhung der Erträge. Dies entspricht auch der sozialen Pflegeversicherung, die auf die Stärkung der ambulanten und teilstationären Pflege zielt;

- Regelmäßige Fortbildungen und Aufforderungen zur Weiterbildung von fachfremden MitarbeiterInnen und AltenpflegehelferInnen;
- Dennoch aber Einfrieren des gesetzlichen Anteils von 50% an qualifiziertem Personal;
- Beschäftigung öffentlich-geförderter ArbeitnehmerInnen, d.h. von SozialhilfeempfängerInnen, MitarbeiterInnen aus Arbeitsförderungsgesellschaften oder Zivildienstleistenden;
- Teilzeitangestellte und Nutzung der Mobilzeit zur Flexibilisierung der Arbeitsorganisation und Erhöhung der Belegschaft;
- Verringerung der Arbeitszeit der Vollzeitwerbstätigen;
- Einstellung jüngerer und alleinstehender ArbeitnehmerInnen;
- Nutzung der Möglichkeiten eines internen Carriers.

Fallstudie 4: Mobile Altenhilfe

A.) Ziele und Tätigkeitsbereich

Schließlich wurde ein Orts-Caritasverband besucht, der eine mobile Altenhilfe betreibt. Viele der Älteren, die pflegebedürftig sind, können ambulant versorgt werden. Dadurch ist es möglich, dass sie in ihrer gewohnten Umgebung so lange wie möglich bleiben und sich die Kosten für teure Heimplätze sparen. Bei Bedarf melden die Pflegebedürftigen einen bestimmten Service, wie z.B. Anziehen, Körperpflege, hauswirtschaftliche Hilfe etc., für den nächsten Tag an. Die MitarbeiterInnen der mobilen Pflege stellen daraufhin bestimmte Routen für diesen Tag zusammen. Da die Nachfrage nie ganz stabil ist, müssen kurzfristig Routen verändert oder zusätzliches Personal angefordert werden.

Dieses Pflegesystem verlangt wegen der reinen Bedarfsorientierung einen hohen Koordinationsaufwand und zeitlich flexibles sowie kurzfristig einsetzbares Pflegepersonal. Der Orts-Caritasverband setzte daher seit Einführung der Pflegeversicherung verstärkt auf arbeitszeitpolitische Maßnahmen, die sie mit der Einstellung geringfügig Beschäftigter unterstützte.

B.) Beschäftigungsentwicklung und -struktur

Die Mobile Altenpflege des Orts-Caritasverbandes ist in zwei Stationen organisiert. Vor der Pflegeversicherung arbeiteten pro Station etwa 9 MitarbeiterInnen auf Vollzeitarbeitsplätzen. Dies war durch die hohe Subvention der Stationen möglich. Durch die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien musste eine effektive Leistung erbracht werden. Wenn die MitarbeiterInnen eine tägliche Arbeitszeit von 7 bis 8 Stunden haben, ihre Arbeitskraft aber meist zwischen 7.30 und 11.00 Uhr nachgefragt wird, entstehen Leerzeiten, die mit ineffektiven Personalkosten verbunden sind. Eine andere Möglichkeit wäre die Einführung von geteilten Diensten gewesen, die aber für die MitarbeiterInnen sehr unattraktiv ist.

Nach der Umstrukturierung arbeiteten in beiden Stationen 47 MitarbeiterInnen, was einer Steigerung um mehr als 160% gleichkommt. Allerdings ging mit dieser Beschäftigungsentwicklung eine gravierende Strukturveränderung einher. So sind etwa ein Drittel der MitarbeiterInnen geringfügig beschäftigt. Außerdem haben die wenigsten hauptamtlich Beschäftigten einen Vollzeitarbeitsplatz (8 MitarbeiterInnen). Etwa zwei der Teilzeit-MitarbeiterInnen arbeiten aus persönlichen Gründen weniger als 50% der Arbeitszeit. Die meisten Teilzeitbeschäftigten arbeiten zwischen 50% und 75% der "Normalarbeitszeit". Werden die geringfügig Beschäftigten und die Teilzeitkräfte in Vollzeitstellen umgerechnet, zeigte sich, dass der Verband durch eine Ausweitung seiner Leistung etwa 6,5 Stellen zusätzlich schaffen konnte. Im Pflegebereich wurden auch während der nachfolgenden Jahre die hauptamtlichen Fachkräfte weitgehend auf Teilzeitbasis beschäftigt.

Mit der vermehrten Einstellung geringfügig Beschäftigter und Teilzeitkräften hat sich das Qualifikationsniveau nicht verringert. Da der Leiter der Einrichtung stark auf die Qualität der Leistung achtet, womit er sich vor allem gegenüber den privaten Anbietern durchsetzen will, achtete man bei Neueinstellungen immer auf die entsprechende Berufsausbildung und Berufserfahrung. Viele der MitarbeiterInnen sind daher AltenpflegerInnen, Krankenschwestern oder haben eine einjährige Krankenpflegehilfeausbildung absolviert. Der Anteil qualifizierter Fachkräfte liegt in der besuchten Einrichtung bei etwa 80% des Personalbestandes. Eine hohe Qualifikation ist deshalb eine wichtige Voraussetzung für die Arbeit in der mobilen Altenhilfe, da die MitarbeiterInnen bei der Arbeit in der Regel auf sich alleine gestellt sind und selbständig arbeiten müssen. Fehler, die zu Lasten der Psyche oder Gesundheit der Kunden gehen, kann sich die Einrichtung nicht leisten, zumal schlechte Arbeit oder Fehler kaum entdeckt oder rechtzeitig korrigiert werden können. Für gering qualifizierte Tätigkeiten stehen nur wenige MitarbeiterInnen zur Verfügung. Nach einer kurzen Anlernphase, in der sie mit hauptamtlichen Pflegekräften mitfahren, übernehmen sie selbständig kleinere Aufgaben. Sie sind aber relativ gering unter den MitarbeiterInnen vertreten. Ein größeres Potential gering qualifizierter Personen in der Mobilen Altenhilfe zu beschäftigen, sieht der Leiter der Einrichtung aus den geschilderten Gründen der Qualitätssicherung nicht.

Außerdem ist die Arbeitsintensität und Leistungskontrolle gegenüber der Zeit vor der Pflegeversicherung drastisch gestiegen. Langjährige und vor allem ältere MitarbeiterInnen, von denen die meisten Frauen sind, schieden aus. Nach den Umstellungen ist nur noch eine geringe Zahl an langjährigen MitarbeiterInnen in der Einrichtung tätig, die aber mit der neuen Arbeitsgestaltung zu kämpfen haben. Für die ausgeschiedenen MitarbeiterInnen stellte der Verband teilzeit- und geringfügig beschäftigte Frauen ein. Die Veränderungen in der Personalstruktur gingen somit ohne Entlassungen vor sich.

Im Jahr 2006 waren 90% der MitarbeiterInnen examinierte Kranken- und Altenhelfer. Gering qualifizierte MitarbeiterInnen werden in den ambulanten Hilfen nur im hauswirtschaftlichen Dienst oder bei „Essen auf Rädern“ eingesetzt. In ergänzenden, sozialen Bereichen wurden Mini-Jobs für etwa 150 bis 160 Personen geschaffen.

C.) Arbeitszeitverkürzung und Anstellung geringfügig Beschäftigter

Eine der wichtigsten Veränderungen seit Einführung der sozialen Pflegeversicherung waren die Verkürzung der täglichen Arbeitszeit, die Einführung der 5,5 Arbeitstageswoche sowie die Einführung von Arbeitszeitkonten. Durch die neuen betriebswirtschaftlichen Anforderungen war es nicht mehr möglich, die MitarbeiterInnen 5 Tage in der Woche jeweils 8 Stunden zu beschäftigen, oder Leerzeiten, in denen keine Pflege nachgefragt wurde, zuzulassen, welche zu viele finanzielle Ressourcen verbrauchen.

Im Rahmen einer Dienstvereinbarung wurde Anfang 1998 ein EDV-gestütztes Zeiterfassungssystem eingeführt. Das Arbeitszeitkonto kann Mehrstunden bis zum Dreifachen der vertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit aufweisen, die in Freizeit abgegolten werden. Die Arbeit der MitarbeiterInnen wird dadurch flexibel an den Bedarf anpassbar, bringt aber besonders für jene ArbeitnehmerInnen Schwierigkeiten, die bislang das pauschale und starre Arbeitszeitmodell kannten. Zeiterfassungssysteme machen beispielsweise die Arbeit transparent, die Leistung kontrollierbar und sie erhöhen die Arbeitsintensität. Gleichzeitig können die MitarbeiterInnen Stunden sammeln, um längere Zeit frei zu bekommen.

Trotz einiger Vorteile des neuen Arbeitszeitsystems gab es vor allem bei der MitarbeiterInnenvertretung Bedenken. Kontroversen entstanden wegen des steigenden Arbeitsdrucks und des nun durchsichtigen Arbeitstages. Gegen die ausschliessliche Anstellung von Teilzeitkräften führte die MitarbeiterInnenvertretung die bei den neuen MitarbeiterInnen entstehenden Refinanzierungsprobleme an. Die Altenpflegeleitung konnte provisorisch das neue Arbeitszeitmodell auch ohne rechtliche Absicherung durch die AVR auf Probe einführen. Dazu trug auch bei, dass die Leitung die MitarbeiterInnenvertretung über die schwierige finanzielle Lage und die neuen betriebswirtschaftlichen Anforderungen informierte, aber auch die Notwendigkeit der

Umstrukturierungen überzeugend darstellte. Die organisatorischen Veränderungen sind dabei ein Versuch, die Kirche von der Notwendigkeit weiterer finanzieller Unterstützungsleistungen zu überzeugen. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist aber, dass das Trägermanagement es schafft, dass die MitarbeiterInnen die Veränderungen unterstützen. Deshalb wurden mit der Einführung des Arbeitszeitsystems Betriebsversammlungen durchgeführt. Außerdem informiert die Pflegeleitung die MitarbeiterInnen zweimal pro Jahr über die Ertragslage und die Ausgaben des Dienstes.

Berufliche Weiterbildungsmaßnahmen sind häufig wichtig für die Bewältigung der multiplen Aufgaben nach einer Verkürzung und Flexibilisierung der Arbeitszeit. Da in der mobilen Altenhilfe die MitarbeiterInnen immer selbständig ihre Arbeit verrichten und auf spezifische Wünsche der Pflegefälle reagieren mussten, besteht bei der Mobilen Altenhilfe ein geringerer, die Arbeitszeitorganisation begleitender Qualifizierungsbedarf. Die Weiterbildungsabteilung des Caritasverbandes bietet zwar auch Fortbildungen für die Altenhilfe an, diese werden aber von den ArbeitnehmerInnen des besuchten Trägers nicht systematisch genutzt. Zielvereinbarungen werden aufgrund der hohen Selbständigkeit und Qualifikation ebenfalls als nicht erforderlich angesehen.

Obwohl es in der Qualifikationsstruktur der ArbeitnehmerInnen in der besuchten Mobilen Altenhilfe kaum Veränderungen gab, zeigen sich nach der Einführung der neuen Arbeitszeitorganisation erhebliche Strukturveränderungen. So schied ein Großteil der vor allem älteren MitarbeiterInnen (ca. ab 50 Jahre und älter) aus, weil sie sich nur schwer an die neuen Arbeitsweisen gewöhnen konnten. Jüngere Arbeitnehmer (bis 35) übernahmen die Arbeit, wurden aber nur in Teilzeit oder als geringfügig Beschäftigte mit max. 20 Wochenstunden angestellt. Der Träger gibt auch in Einzelfällen den MitarbeiterInnen die Chance, ihre Arbeitszeit auf 70 bis 80% eines Vollzeit Arbeitsplatzes auszuweiten, wenn es die Arbeitsplanung und die Haushaltssituation zulassen. Insgesamt konnte die Zahl der MitarbeiterInnen und der besetzten Stellen erhöht werden.

Der Erhalt und der Ausbau der Beschäftigung in der Mobilen Altenhilfe basiert auch 2006 vorwiegend auf Flexibilisierung der Arbeitszeit. Es werden kaum noch Vollzeitkräfte beschäftigt, die an 6 Tagen in der Woche arbeiten. Es gibt nur noch für Ältere Vollzeitverträge. Neueinstellungen erfolgen nur noch auf Teilzeit. Einen großen Anteil machen auch die Mini-Jobs aus, die aber weitgehend mit StudentInnen, Frauen und Personen mit ergänzenden Transferleistungen besetzt werden.

Die Qualität der Dienste geht vor der Beschäftigung von gering qualifizierten Personen oder ehemals Langzeitarbeitslosen. In den letzten Jahren ist die MitarbeiterInnenzahl in der Altenhilfe kontinuierlich aufgrund einer stärkeren Nachfrage gewachsen. Bei Neueinstellungen wurde allerdings auf die Qualifizierung der MitarbeiterInnen geachtet. Minderqualifizierte werden nur in begrenzten Bereichen eingesetzt und kontrolliert. Dadurch erhöhte sich auch der Aufwand für die Pflegedokumentationen. Die Beschäftigung von Ehrenamtlichen ist weiterhin keine Alternative für die Altenhilfe. Sie werden im Rahmen neuer Projekte, wie z.B. Stadtteilprogrammen, eingesetzt.

D.) Weitere Strategien

Neben der neuen Arbeitszeitorganisation und -verkürzung sollten Maßnahmen der organisatorischen Umstrukturierung, z.B. die Zusammenlegung der zwei Stationen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen in der Verwaltung und Leitung sowie Kosteneinsparungen helfen, sich an die veränderten Marktbedingungen anzupassen und die eigenen Ressourcen zu schonen, um die jährlichen Defizite so gering wie möglich zu halten. Lohnpolitische Maßnahmen, wie z.B. die Umgehung bestimmter Tarifizulagen wurden zwar genutzt, aber ihr Nutzen bezweifelt. Kritisch beobachtete der Leiter die "gefährliche Diskussion" über die Reform der AVR, da mit dem Versuch, die MitarbeiterInnen noch geringer zu bezahlen, schnell demotivierend für die Arbeit der Beschäftigten in den sozialen Dienstleistungen wirken kann, weil diese sich nicht mehr refinanzieren können. Der Träger der besuchten Einrichtung unterstützt dagegen diese Diskussion.

Eine weitere Möglichkeit, mehr Personen zu beschäftigen, war die Beteiligung ehrenamtlicher MitarbeiterInnen in der Pflege. In der Literatur wird ein Modell diskutiert, in denen die Altenpfleger nur noch Anleiter einer Gruppe von ehrenamtlichen Pflegern sind. Der Leitung des Mobilen Altenpflagedienstes sind diese Diskussionen bekannt, sie erscheinen ihm aber eher unrealistisch. Dies hat mehrere Gründe. Zum einen hat der Dienst keine Zeit, sich zusätzlich mit mehr Personen zu beschäftigen und sie anzuleiten. Mit einer neuen Aufgabenbeschreibung der AltenpflegerInnen könnte dieses Problem aber gelöst werden, weil durch den Wegfall gegenwärtiger Pflegeaufgaben Platz für Leitungsaufgaben bei den hauptamtlichen MitarbeiterInnen frei würde. Zum anderen werden fehlende ehrenamtliche Strukturen genannt, auf die man als Pflegedienst zurückgreifen müsste. Enge Kooperationen könnte sich der Träger mit Kirchengemeinden und Nachbarschaftshilfevereinen vorstellen. Ihre Leistung hätte allerdings nur ergänzenden Charakter. Dies scheint dann auch der Grund dafür zu sein, dass der Pflegedienst bislang keine ehrenamtlichen Hilfskräfte beschäftigt. Sie müssten nach dem Modell selbständig auch Pflegeleistungen erfüllen. Nach den gesetzlichen Vorgaben der Pflegeversicherung wäre dies auch zulässig, da nur eine qualifizierte Pflegekraft vorgegeben ist. Der Träger folgt aber einer Strategie, die auf Qualität der Pflegeleistung setzt, die von ehrenamtlichen Kräften nicht erreicht werden kann.

Somit bleiben auch für gering qualifizierte Personen nur eng begrenzte Tätigkeitsbereiche in der besuchten Einrichtung. Ihr Anteil macht etwa 20% der Belegschaft aus. Sie werden ausschließlich im hauswirtschaftlichen Bereich eingesetzt und werden einige Zeit lang von qualifizierten Fachkräften begleitet.

Die Maßnahmen der Mobilen Altenhilfe sind nicht nur nach innen gerichtet. Sie alleine können die Problematik, in denen sich der Caritasverband befindet, nicht lösen. Zukünftig wird immer die Situation auftreten, dass die Entwicklung der Pflegesätze nicht mit den Kostensteigerungen der Träger einhergehen. Deshalb setzt der Träger auf die Veränderung der ihm gesetzten Rahmenbedingungen, d.h. er ficht zu geringe Pflegesätze an und wirkt in die Öffentlichkeit, damit sie die Qualität der Altenpflege erkennt und bereit ist, dafür mehr zu bezahlen.

Die Anfechtung der mit den Kassen ausgehandelten Pflegesätze ist aber ein sehr langwieriger Prozess (1-2 Jahre) und wird durch eine real nicht-paritätische Besetzung der Schlichtungskommission erschwert. Außerdem haben in den Diskussionen kaum betriebswirtschaftliche und qualitative Argumente eine Chance, da die öffentlichen Kassen darauf bedacht sind, die Kosten so gering wie möglich zu halten.⁷²

Insgesamt sind die Möglichkeiten des Trägers, den Pflegesatz für ihn günstig zu beeinflussen, relativ begrenzt. Er hofft aber auf eine langfristige Veränderung der Rahmenbedingungen. Daher setzt der Mobile Pflegedienst auf eine längere Subvention durch die Kirche und Nutzung seiner finanziellen Rücklagen, um einen "längeren Atem" gegenüber den privaten Anbietern zu haben und dadurch seinen Beschäftigungsbestand zu sichern.

E.) Fazit

Die besuchte Einrichtung der Mobilen Altenhilfe zeigte, dass trotz verschärfter Rahmenbedingungen und kirchlicher Subventionen die MitarbeiterInnenzahl erhöht werden konnte. Dies ging aber auf Kosten einer sozial verträglichen Beschäftigtenstruktur. Prekäre Arbeitsverhältnisse dominieren in der Einrichtung. Gleichzeitig verringern geringe Stundensätze der Teilzeitbeschäftigten die Einkommen der MitarbeiterInnen. Die bisherigen Umstrukturierungen halfen der Einrichtung aber noch nicht aus dem finanziellen Defizit heraus,

⁷² Unter diesem Blickwinkel, könnte leicht die Situation entstehen, dass die Altenpflege der Caritas zwar einen qualitativ-hochwertigen Pflegedienst anbietet, aber aus Kostengründen einen Eigenbeitrag der Pflegebedürftigen fordert, um sich zu finanzieren und das qualifizierte Fachpersonal zu halten. Dies würde dem karitativen Grundverständnis gegenüber den eigenen MitarbeiterInnen oder den zu Betreuenden entsprechen. Gleichzeitig könnte aber dadurch die Situation entstehen, dass sich einige, ärmere Bedürftige die Pflege durch die Caritas nicht leisten können und auf weniger qualitätsorientierte private Anbieter zurückgreifen müssen.

das die Einrichtung in ihrem Bestand gefährdet. Der Träger rechnet auch nicht mit einem Ertrags-Kosten-Ausgleich.

Die beschriebenen Maßnahmen helfen dem Träger aber, sich gegenüber internen Kritikern und der privaten Konkurrenz zu behaupten. Wichtige Kriterien für die bislang erfolgreiche, arbeitszeitpolitische Beschäftigungsstrategie sind:

- Eigenständige Suche nach einem branchenbezogenen Arbeitszeitmodell;
- Einbindung der MitarbeiterInnenvertretung und der Belegschaft in den Umstrukturierungsprozess (z.B. Belegschaftsversammlungen);
- Transparenz der finanziellen Lage und der bestehenden Möglichkeiten;
- Ausschluss von Kündigungen;
- Bei den MitarbeiterInnen kenntlich machen, dass Defizite nicht durch das Personal ausgeglichen werden, sondern auch andere Möglichkeiten genutzt werden.

Diese anderen Möglichkeiten sind:

- Interne Umstrukturierungen zur Steigerung der organisatorischen und verwaltungstechnischen Effizienz;
- Leistungsorientierung;
- Verlassen fester Ordnungsbilder durch unternehmerisches Denken hinsichtlich der Sicherung der wirtschaftlichen Basis;
- Ankämpfen gegen Qualitätsdumping;
- Politischer und juristischer Druck gegen gesetzliche Rahmenbedingungen auf der Ebene der Pflegesatzverhandlungen
- Aufgabe von Stellenplänen und Einführung eines Controllingssystem, um flexibel auf Bedarf reagieren zu können.

Fallstudie 5: Diversifizierter Beschäftigungsträger

A.) Regionale Situation

Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitische Strategien

Arbeitsmarktsituation

In der Kommune lag die Arbeitslosenquote zum Erhebungszeitpunkt bei 5,6% (ca. 21.500 Personen). Die Langzeitarbeitslosenquote betrug knapp 4%, deren Zahl hat sich zwischen 1997 und 2000 um 4.000 Personen verringert. Allerdings hat sich in diesem Zeitraum auch die Zusammensetzung der Langzeitarbeitslosen verschlechtert. Die Klientel wurde wesentlich schwieriger, Problemlagen komplexer, Vermittlungshemmnisse höher, sowie die Beschäftigungsfähigkeit der Klienten geringer. Neben der extrem langen Arbeitslosigkeit waren diese Personen durch gesundheitliche Einschränkungen und eine hohe Arbeitsentwöhnung gekennzeichnet. Nur zu einem geringeren Teil fielen Ungelernte und Ältere nach Aussagen des Sozialamtes unter diesen Personenkreis. Angesichts der günstigen regionalen Arbeitsmarktsituation handelte es sich bei diesen Personen um eine schwer zu vermittelnde Sockelarbeitslosigkeit, die zum größten Teil Klienten der kommunalen Sozialverwaltung waren. Im Jahr 2001 gab es insgesamt 36.000 SozialhilfeempfängerInnen. Davon zählten 10.000 Personen zu der beschriebenen Sockelarbeitslosigkeit, d.h. sie waren nach dem BSHG erwerbsfähig. Allerdings hatten viele von ihnen zum Teil mit erheblichen gesundheitlichen Einschränkungen zu kämpfen.

Allerdings hat es dieser Personenkreis in der Kommune schwer, einen Arbeitsplatz zu finden. In der Kommune besteht zwar permanent eine Vakanz offener Stellen. Diese sind aber meist im hoch qualifizierten Dienstleistungssektor (z.B. Informations- und Datenverarbeitung, Werbung,

Unternehmensberatung, Finanzgewerbe) zu finden. Im sozialen Dienstleistungsbereich werden vor allem im Pflegebereich Arbeitskräfte gesucht, ebenfalls im Gaststätten- und Hotelgewerbe und im Reinigungsgewerbe. Während im Pflegebereich insbesondere qualifizierte Arbeitskräfte benötigt werden, handelt es sich bei den beiden anderen Wirtschaftszweigen um Arbeitsplätze mit hohen zeitlichen und örtlichen Flexibilitätsanforderungen. Arbeitslose SozialhilfeempfängerInnen haben daher entweder aus qualifikatorischen Gründen kaum Chancen, einen dieser vakanten Arbeitsplätze zu besetzen, oder sie haben diese Chance aufgrund ihrer persönlichen gesundheitlichen, familiären oder Wohnortsituation.

Kommunale arbeitsmarktpolitische Strategien

Die Kommune ist daher schon längere Zeit arbeitsmarktpolitisch aktiv. Sie intensivierte die Integration erwerbsfähiger SozialhilfeempfängerInnen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ in die kommunale Beschäftigungsgesellschaft, die über 1.000 Personen beschäftigt. Dieser Träger hat ein eigenes Schulungszentrum und bietet die verschiedensten Tätigkeiten im gewerblichen und kaufmännischen Bereich an. Insgesamt finanzierte das kommunale Sozialamt im Dezember 2000 1.400 Personen in 6 größeren Beschäftigungsbetrieben. Darunter ist der Beschäftigungsbetrieb des Orts-Caritasverbandes der drittgrößte.

Nur selten werden SozialhilfeempfängerInnen zu gemeinnützigen Tätigkeiten verpflichtet. Dabei handelt es sich dann um Tätigkeiten für Personen, die auch bei Trägern keine Beschäftigung finden, deren Arbeitsfähigkeit aber erhalten werden soll. Im Rahmen dessen wurden etwa 100 Personen im Grünflächenamt und im Badeamt beschäftigt, darunter auch Personen, um die Arbeitsmotivation bestimmter Personen zu testen oder auch um „Drückeberger“ aufzuspüren.

Das Programm Arbeit statt Sozialhilfe wird seit April 1998 durchgeführt, um Neuzugänge sofort in eine Beschäftigung zu vermitteln. Diese Personen erhalten anstelle des sonstigen passiven Leistungsbezuges einen Arbeitsplatz bei den vier größten Trägern. Die Auswahl der Personen und die Zuweisung erfolgt in den Sozialrathäusern. Der kommunale Beschäftigungsbetrieb lädt seine Klienten zu einem Auswahlgespräch ein; sie erhalten dann jeweils zum 15. des Monats ihren Arbeitsvertrag. In der Übergangszeit werden die Personen gemeinnützig beschäftigt. Wenn sie das Beschäftigungsangebot ablehnen, erhalten sie keine positive Antwort auf ihren Sozialhilfeantrag.

Unter den 3900 Neuanträgen im Jahr 2000 waren 895 arbeitsfähige Personen, von denen 413 einen Arbeitsvertrag erhielten. Der Rest hatte entweder gesundheitliche Einschränkungen oder zog den Sozialhilfeantrag zurück. Etwa 28,8% der Beschäftigten, die über „Hilfe zur Arbeit“ oder „Arbeit statt Sozialhilfe“ beschäftigt wurden, wurden im Anschluss in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Im Jahr 2000 zählte die Sozialverwaltung 1.466 Austritte, wovon im Anschluss 422 einen festen Arbeitsplatz finden konnten.

Seit 2000 wurden zusätzlich in Kooperation mit dem Arbeitsamt Konzepte entwickelt, um die Aktivitäten der Beschäftigungsträger und die Zuweisung der TeilnehmerInnen besser zu steuern. Hierzu wurde eine gemeinsame Anlaufstelle mit 6 MitarbeiterInnen in den Räumen des örtlichen Arbeitsamtes eingerichtet (Projekt „Arbeitsvermittlung“). Die TeilnehmerInnenzuweisung erfolgt dezentral von den 11 Sozialrathäusern. Diese sind stadtteilbezogen organisiert und sind mit der operativen Sozialhilfe beschäftigt. Die Sozialrathäuser wählen geeignete Personen aus, die dann von der Anlaufstelle an Zeitarbeitsfirmen vermittelt werden. Außerdem befand sich zum Befragungszeitpunkt eine gemeinsame Dienststelle für Jugendliche nach dem Kölner Modell „Jobbörse Junges Köln“ in Konzeption. Jeweils für Jugendliche und für Erwachsene soll damit eine gemeinsame Dienststelle für arbeitsmarktpolitische Hilfen in den Räumen des Arbeitsamtes geschaffen werden. Sozialpolitische Hilfen verbleiben in den Sozialrathäusern.

Trägerlandschaft für Beschäftigungsmaßnahmen

Beschäftigungsmaßnahmen hatten zum Untersuchungszeitpunkt in der Kommune einen großen Stellenwert. Insbesondere die 4 größten etablierten Träger spielen dabei eine wichtige Rolle. Neue Träger haben es schwer, auf diesem Markt Fuß zu fassen. Es gibt zwar gelegentlich Anfragen. Allerdings gibt es kaum Chancen auf eine kommunale Förderung, da die Kommune

Schwierigkeiten damit hat, eine einmal begonnene Unterstützung eines Trägers wieder aufzukündigen, obwohl auch dies v.a. bei kleineren Projektträgern gelegentlich passiert. Bestimmte Träger haben zudem angesichts einer (partei)politischen Unterstützung gute Chancen, weiterhin Aufträge vom kommunalen Sozialamt zu erhalten, auch wenn Erfolge der Projekte nicht ersichtlich sind. Diese „parteilpolitische“ Dimension der kommunalen Beschäftigungsförderung bezieht sich allerdings nur auf kleine Träger und den kommunalen Beschäftigungsbetrieb.

Nichtsdestotrotz ist das Sozialamt für neue Träger generell offen. Der Träger muss sich allerdings einer Prüfung unterziehen. Kriterien sind hierbei:

- welche Zielgruppe wird durch das beantragte Projekt angesprochen und sieht die Stadt hierfür einen Bedarf;
- existiert eventuell schon ein vergleichbares Projekt;
- enthält der Finanzierungsplan angemessene Maßnahme- und Verwaltungskosten;
- wie finanziert der Träger seine Overhead-Kosten, da das Sozialamt nur die Projektkosten i.e.S. finanziert;
- besitzt der Träger eine ausreichende Sockelfinanzierung;
- welche Qualifikationen besitzt das Personal;
- wird eine sozialpädagogische Betreuung angeboten;
- sind genügend fachliche AnleiterInnenstellen vorgesehen - die allerdings über ABM-Mittel finanziert werden können (Schlüssel 1:24);
- inwieweit ist die Personalstruktur des Trägers und deren Qualifikation geeignet, die SozialhilfeempfängerInnen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren;
- hatte der Träger mit seinen bisherigen Projekten ausreichende Vermittlungserfolge? Dabei wird die TeilnehmerInnenstruktur des Trägers berücksichtigt. Es werden keine festen Vermittlungsquoten vorgegeben.
- Welche Erfahrungen wurden in der Vergangenheit mit dem Träger gemacht, wenn dieser bekannt war?

Eine positive Entscheidung über einen Projektantrag hängt auch von den in der Kommune zur Verfügung stehenden Mitteln ab. Die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel ist trägerbezogen. Andererseits spielt die Größe eines Trägers für das Sozialamt eine geringere Rolle.

Mit der Caritas machte das Sozialamt bislang sehr gute Erfahrungen. Insgesamt wurde im Jahr 2000 die Beschäftigung von etwa 94 SozialhilfeempfängerInnen von der Kommune finanziert. Der Beschäftigungsträger wird für seinen starken Zielgruppenbezug geschätzt. Personen mit persönlichen, gesundheitlichen und psychischen Einschränkungen werden v.a. der Caritas zugewiesen, die ein umfangreiches Beratungsangebot auch für persönliche Probleme einsetzt und sich nicht nur um die Vermittlung der SozialhilfeempfängerInnen kümmert. Daher werden die Beschäftigungszeiten von Personen auch manchmal verlängert, wenn noch weitere persönliche Probleme durch den Träger begründet werden. Der Träger macht aber im Vergleich zu den anderen keine Abstriche in den Vermittlungsbemühungen; er hat vergleichbare Integrationsquoten in den ersten Arbeitsmarkt. Die Potenziale sieht das Sozialamt in der Lebenseinstellung des Personals, dem katholischen Menschenbild, Schwachen zu helfen, und den vorhandenen sozialen Strukturen. Die Caritas hat den Vorteil, dass sie in anderen Arbeitsgebieten langjährige Erfahrungen in der Arbeit mit besonderen Problemgruppen gesammelt hat, und sich auf diese Personengruppen in ihrer Arbeit spezialisiert hat.

Für die Zuweisungspraxis spielen diese Erfahrungen aber keine Rolle. Die Sozialrathäuser wählen die Träger nach ihren Geschäftsfeldern aus. So liegt der Vorteil der Caritas im Feld ihrer sozialen Dienstleistungsangebote. Wenn eine Person geeignet scheint, auf einen dieser Beschäftigungsplätze zu passen, wird diese der Caritas zugewiesen. Eine zielgruppenorientierte Zuweisungspraxis besteht nicht.

B.) Ziele, Strukturen und Entwicklung des Orts-Caritasverbandes

Bisherige Entwicklung und der Beginn arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten

Der Verband entstand als Zusammenschluss katholischer Christen vor mehr als 100 Jahren. In den 1980/90er Jahren hatte der Verband Schwerpunkte in der Kinder- und Jugendarbeit, der Alten- und Krankenhilfe und der Aussiedlerberatung. Anfang der 1990er Jahre befand sich der Verband in einer schwierigen finanziellen Lage, die durch ein hohes Defizit und starke Stabilisierungsaktivitäten geprägt war. Erst Mitte der 1990er Jahre stabilisierte sich diese Lage. Erst unter diesen stabilen finanziellen Voraussetzungen war es dem Orts-Caritasverband überhaupt möglich, ein neues Tätigkeitsfeld aufzubauen.

So begann der Orts-Caritasverband erst 1994, sich mit dem Thema Arbeitslosigkeit und Beschäftigung zu befassen. Hinzu kam der sich auf der Vorstandsebene des Orts- und Diözesan-Caritasverbandes erst spät durchsetzende Wille, sich diesem Thema aktiv anzunehmen. Problematisiert wurde Arbeitslosigkeit vor allem aus der Arbeit für Menschen mit besonderen Hilfebedarfen, der Wohnungslosenhilfe und der Armutsbekämpfung, die die Schwerpunkte der Arbeit des Verbandes sind. Anfang der 1990er Jahre befand sich die Zahl der Arbeitslosen in der Kommune auf einem Höhepunkt. Zeitgleich entstand mit der damals eingeführten Pflegeversicherung ein neuer Arbeitsmarkt. Der Caritas-Ortsverband sah in den einzurichtenden bzw. neu auszubauenden Pflegeeinrichtungen ein Arbeitsplatzpotenzial für gering qualifizierte Arbeitslose. Einflüsse seitens des Deutschen Caritasverbandes zur Förderung von arbeitsmarktpolitischen Projekten gab es demgegenüber wenig, da er sich diesem Thema zu dieser Zeit noch nicht angenommen hatte. Hier waren vor allem externe Einflüsse ausschlaggebend. Mitte der 1990er Jahre standen der Arbeitsverwaltung relativ viele Mittel für Maßnahmen zur Verfügung, so dass der Arbeitsamtsdirektor nur mit „weichem Druck“ den Träger für die Durchführung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überzeugen musste.

Bei der Planung und Umsetzung der Projekte entstanden insbesondere innerverbandliche Schwierigkeiten, da der Vorstand des Diözesan-Caritasverbandes als Haushaltsaufsichtsorgan dem neuen Aktivitätsfeld zustimmen musste. Dieser war allerdings „sehr reserviert“ und verwies auf andere Tätigkeitsbereiche, die für die Caritas „typischer“ wären. Überzeugend war dann das Argument, dass man Armut nicht erst bekämpfen sollte, wenn „das Kind in den Brunnen gefallen ist“, sondern dass man auch präventiv etwas tun sollte. Neben diesem individuellen Argument gab es auch einen Öffentlichkeitsaspekt. Der Orts-Caritasverband wollte zeigen, dass Arbeitslosigkeit kein individuelles Problem, sondern ein gesellschaftliches ist. Arbeitslose können eine Chance ergreifen, wieder die Integration in den ersten Arbeitsmarkt meistern, wenn man ihnen die Möglichkeit hierfür gibt.

Von Anfang an gab es die Entscheidung, geförderte Beschäftigung in erster Linie für gering qualifizierte Arbeitslose einzurichten. Es mussten also Plätze geschaffen werden, in denen gering qualifizierte sinnvoll tätig werden können und die auch eine Chance für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt eröffnen. Die Maßnahmen mussten von Beginn an kostendeckend durchgeführt werden, d.h. der Orts-Caritasverband gibt für die Maßnahmen keine Zuschüsse, sondern es müssen andere Geldquellen nach dem SGB III oder dem Programm „Arbeit statt Sozialhilfe“ mit Erlösen kombiniert werden. Insgesamt beschäftigte der Orts-Caritasverband 1999 etwa 185 SozialhilfeempfängerInnen und Langzeitarbeitslose. Beispielhaft seien hier nur einige Beschäftigungsangebote des Orts-Caritasverbandes für diese Zielgruppe genannt:

- Der Bereich Bau beschäftigt 4 Anleiter und 30 Maßnahmeteilnehmer. Er führt zunehmend Baumaßnahmen im Bereich von Stadtteilerneuerungsprojekten durch.
- Weiterhin gibt es eine Schreinerei mit 3 AnleiterInnen und 20 MaßnahmeteilnehmerInnen.
- Im Rahmen des Bereiches „Handel und Dienstleistungen“ gibt es ein „Second-hand-Kaufhaus“ für Kleider und Haushaltswaren mit 7 AnleiterInnen und 35 MaßnahmeteilnehmerInnen.
- Im Bereich Küchen und Hauswirtschaft sind 3 AnleiterInnen und zwischen 25 und 30 MaßnahmeteilnehmerInnen beschäftigt.

- Ziel aller Aktivitäten ist es, die Personen so früh wie möglich in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Daher wurde auch eine Art von ArbeitnehmerInnenüberlassung geschaffen, die sich „Bereich Service“ nennt.

Zum Untersuchungszeitpunkt entstand das Projekt PC-Werkstatt, in dem Gebraucht-PCs gesammelt, aufgerüstet und in Kooperation mit dem Schulamt an Schulen vergeben werden. Das Projekt stand zum Untersuchungszeitpunkt aber noch am Anfang.

Mitarbeiteranzahl

Der Verband hat nur korporative Mitglieder. Diese setzen sich aus rund 50 GemeindevertreterInnen und 20 VerbändevertreterInnen zusammen. Privatpersonen sind kaum unter den Mitgliedern zu finden. Die Mitgliederversammlung wählt einen 30köpfigen Caritas-Rat, der ein Bindeglied zwischen ihr und dem Vorstand ist. In ihm sind in der Regel die hauptamtlichen Pfarrer und die Vorsitzenden von Pfarrgemeinderäten vertreten. Sie erörtern die Grundzüge der caritativen Arbeit.

Der Orts-Caritasverband unterhielt 2002 etwa 70 Einrichtungen und beschäftigt etwa 1.000 MitarbeiterInnen.

Ziele des Verbandes

Der Verband strebt in seinem Leitbild die Integration Benachteiligter in eine solidarische, gerechte und demokratische Gesellschaft an. Hierfür regt er vor allem zur Hilfe zur Selbsthilfe der Betroffenen an; sieht es aber auch als seine Aufgabe an, aktiv gesellschaftspolitisch nachhaltige Lösungen zu entwickeln und an sozialpolitischen Diskussionen teilzunehmen. Die Tätigkeiten orientieren sich an spezifischen, individuellen problematischen Lebenslagen. Gleichzeitig legt der Verband aber auch seinen Schwerpunkt auf eine gemeindenahe Organisation seiner Hilfeangebote. Das bedeutet, dass versucht wird, Hilfen insbesondere aus dem Lebensumfeld zu erschließen.

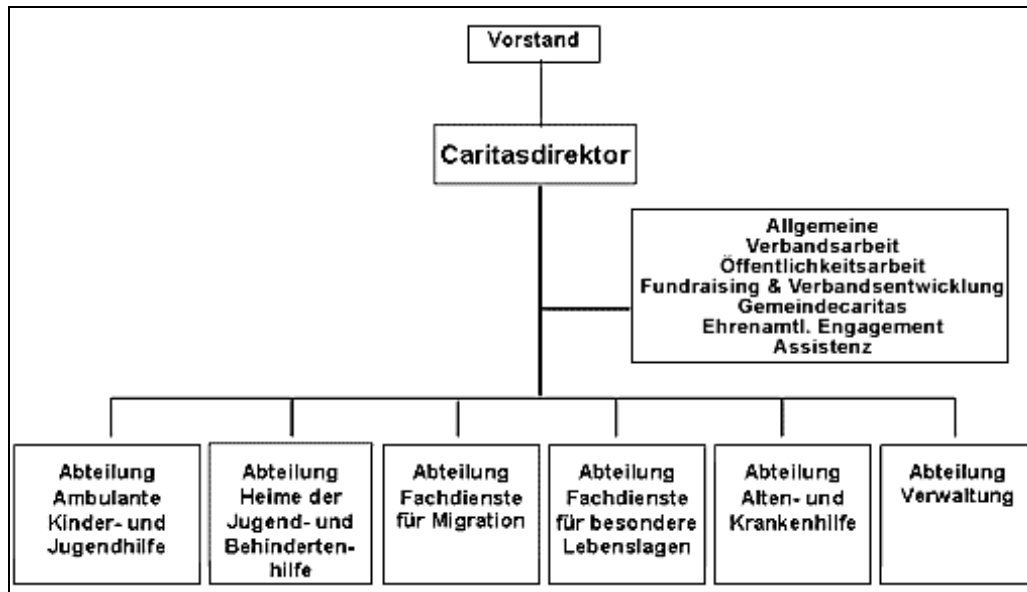
Der Caritasverband sieht sich gleichzeitig als Unternehmen und Arbeitgeber. Neben der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen spielen eine sozialpolitisch orientierte Personalpolitik (z.B. Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf) und die berufliche Qualifikation der MitarbeiterInnen eine große Rolle.

Er sieht sich als Teil der katholischen Kirche, für deren Zweck er in Kooperation mit anderen freien und öffentlichen Trägern auch „übergreifende“ Aufgaben übernimmt. Der Caritasverband versteht sich daher als eine "intermediäre Organisation" zwischen Kirche, Staat, Gesellschaft und Markt.

Organisationsstruktur und Finanzierung

Der Orts-Caritasverband besteht aus 6 operativen Abteilungen: Verwaltung, Alten- und Krankenhilfe, Heime der Jugend- und Behindertenhilfe, ambulante Kinder- und Jugendhilfe, Migration und die Abteilung „Fachdienste für besondere Lebenslagen“. Die Abteilung „Fachdienste für besondere Lebenslagen“ enthält u.a. die Allgemeine Lebensberatung für Suchtkranke und Frauen, die Wohnungslosenhilfe und die Arbeitshilfen. Mit zunehmender Größe und Bedeutung der arbeitsmarktpolitischen Projekte wurden organisatorische Veränderungen notwendig. So kam es zu einer stärkeren Ausdifferenzierung der Abteilungen und der heutigen Struktur. Gleichzeitig besteht die Abteilung, unter der das Referat Arbeitshilfen angesiedelt ist, immer noch aus einer Vielzahl unterschiedlichster Tätigkeitsfelder.

Abbildung 59: Organigramm eines Orts-Caritasverbandes (Diversifizierter Beschäftigungsträger)



Quelle: Orts-Caritasverband

Den Arbeitsprojekten stehen im Jahr etwa 10 Mio. DM Gesamtvolumen zur Verfügung. Der Hauptanteil stammt von der Stadt. Der zweitgrößte Geldgeber ist die Arbeitsverwaltung. Spenden machen nur einen kleinen Anteil aus. Eine Stiftung zur Unterstützung benachteiligter Jugendlicher bringt etwa 100.000 DM im Jahr für die Projekte mit ein.

Bedeutung Ehrenamtlicher im Rahmen der Arbeitsprojekte

Der Hauptanteil der Ehrenamtlichen engagiert sich in den katholischen Kirchengemeinden, die kaum etwas mit den arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Caritas zu tun haben. Ein stadtteilorientiertes Beschäftigungsprojekt ist aus der allgemeinen, auch ehrenamtlich getragenen Lebensberatung im Stadtteil entstanden; es ist aber eher eine Ausnahme. Ein großer Anteil an Ehrenamtlichen ist in den sozialen Diensten der Caritas beschäftigt, wie z.B. der Bahnhofsmission, der Schuldnerberatung, in den ambulanten Diensten usw. Im Rahmen der Arbeitsprojekte kommt eine ehrenamtliche Mitarbeit nur selten vor. Ende der 1990er Jahre half ein arbeitsloser Handwerker ehrenamtlich als Anleiter mit. Er wurde später von der Caritas fest übernommen. Gleichzeitig unterstützt die ehrenamtliche Mitarbeit in den sozialen Diensten den Verband, indem hier Ressourcen anderweitig, wie z.B. für die Arbeitsprojekte, zur Verfügung stehen können.

Bedeutung konfessioneller Normen

Gerade im Bereich der Arbeitshilfen ist es schwer, direkte Bezüge zwischen den weltanschaulichen Normen und den arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten herzustellen. Das katholische Menschenbild wirkt hier eher indirekt und wirkt sich eher über die Stellung und Haltung zu benachteiligten Menschen aus, die arbeitsmarktpolitische Hilfen benötigen. Für die Abteilung des Orts-Caritasverbandes ist Arbeitsmarktpolitik nur die eine Seite, die andere ist eine mehr sozialpolitische Aufgabenstellung, die an den persönlichen Problemen der Arbeitslosen ansetzt. Erst durch Arbeit können diese Probleme gelöst werden. Die Hilfe zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt wird als ein zentraler Schritt für die Bewältigung persönlicher sozialer Probleme angesehen. Dies entspricht dem katholischen Leitbild der Caritas als Hilfsorganisation und ist Motivation für die MitarbeiterInnen im professionalisierten Tagesgeschäft. Wichtig ist nicht die Offenbarung, sondern ein gewissen Maß an Verbindlichkeit mit den Grundzielen der Caritas und eine persönliche Einstellung, die von sozialen Zielen geprägt ist.

Die MitarbeiterInnen müssen diese Grundhaltung mitbringen. Die bischöfliche Grundordnung für die Einstellung von neuen Beschäftigten regelt, dass neue MitarbeiterInnen einer christlichen

Kirche angehören müssen. Abhängig vom einzelnen Arbeitsplatz wird diese Grundordnung auch zwingend durchgeführt.

In den befragten Beschäftigungsprojekten zeigte sich, dass katholische Grundwerte vor allem eine Frage der Unternehmenskultur sind. In anderen Organisationen würden laut Befragten andere moralische Ansprüche oder Parteibücher dominieren. Caritas prägt vor allem die Arbeitsbedingungen. Das katholische Leitbild „Menschen ohne Arbeit“ kennt man zwar vom Namen her, direkt beschäftigt hat man sich damit aber auf der Projektebene noch nicht. Für die MitarbeiterInnen auf der Projektebene zählen vor allem die Möglichkeiten, professionell arbeiten zu können und die Arbeitsprojekte qualitätsgerecht durchzuführen. Das bedeutet als erstes, Menschen wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu bringen, das mit sie „wieder Fuß fassen“ können.

In einem sehr eng an eine Gemeinde angebundenem Projekt wurde betont, dass man „keinen katholischen Touch“ habe. Vielmehr spielen Werte wie Anerkennung, Selbstwertgefühl, das Helfen und Nachbarschaften eine Rolle. Diese seien eher „Werte der Arbeit“ als unmittelbar der katholischen Caritas. Konfession spielt daher kaum eine Rolle, weder bei den HelferInnen noch für die KundInnen. Caritas gilt hier eher als Label für eine „Firma“, die in der Bevölkerung einen Vertrauensvorschuss besitzt. Außerdem spielen bei den HelferInnen eher Eigeninteressen eine Rolle: „Da kann man sich ein paar Mark hinzuverdienen.“ Gleichzeitig stammen die meisten der „KundInnen“ aus der katholischen Gemeinde oder halten engen Kontakt zu ihr.

Tendenzen der Professionalisierung und Qualitätssicherung

Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten im Orts-Caritasverband begannen in den ersten Jahren auf der Basis von Verwaltungsstrukturen, die von zeitlich befristeten ABM-Kräften getragen wurden. Der Verband war damit abhängig von den schwankenden Ressourcen für ABM des Arbeitsamtes. Erst ab 1994 konnten diese in ungeforderte, feste Stellen umgewandelt werden. Seit 1998 konnten mit der wirtschaftlichen Verbesserung des Verbandes zusätzliche Stellen geschaffen werden. Mit der Finanzierung des Stammkräftepersonals aus Eigenmitteln hatte der Verband auch die Möglichkeit, stärker auf die Qualifikation seiner MitarbeiterInnen zu achten. So wurden zunehmend Fachhochschulabsolventen aus dem Bereich der sozialen Arbeit eingestellt. AnleiterInnen sind meist FacharbeiterInnen oder höher qualifizierte Menschen, MeisterInnen sollen möglichst eine soziale Zusatzausbildung mitbringen. Bei Qualifikationsdefiziten werden Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt.

Im Bereich Arbeitsmarktpolitik stehen ein Kaufmann und ein Betriebswirt für die entsprechenden kaufmännischen Aufgaben zur Verfügung. Fehlendes Know-how wird eingekauft.

Zentral für den Professionalisierungsprozess im Verband ist die Einführung eines Qualitätsentwicklungsprozesses. Der Verband orientiert sich dabei am EFQM-Standard (European Foundation Quality Management).⁷³ Der Standard bietet einen Mix aus Anforderungen an die Führungskultur und -philosophie und bietet zugleich entsprechende Instrumente. So wurde die Personalentwicklung weiter ausgebaut, MitarbeiterInnengespräche verstärkt, Zielvereinbarungen für das Leitungspersonal und AnleiterInnen eingeführt.

C.) Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Rahmen sozialer Dienstleistungen

Der Orts-Caritasverband unterhält eine Reihe sozialer Dienstleistungsbetriebe, u.a. Heime für Kinder und Erwachsene, Sucht- und Schuldnerberatungsstellen, Einrichtungen für Wohnungslose, Behinderte und alte Menschen.

⁷³ Das EFQM umfasst gleichzeitig die beteiligten Menschen, Prozesse und Ergebnisse. Eckpfeiler des Konzeptes sind Kundenorientierung, Partnerschaft mit Lieferanten, MitarbeiterInnenentwicklung und -beteiligung, Prozesse und Fakten, Ständige Verbesserung und Innovation, Führung und Zielkonsequenz, gesellschaftliche Verantwortung und Ergebnisorientierung. Es ist vor allem für diejenigen Organisationen geeignet, die einen langfristigen und nachhaltigen Erfolg beabsichtigen. Managemententscheidungen können sowohl nach wirtschaftlichen als auch sozialen Gesichtspunkten bewertet werden. Schwerpunkte werden u.a. auf die Leitbildentwicklung, MitarbeiterInnen- und Kundenzufriedenheit, auf Qualitätssicherung und Kooperation gesetzt (näheres unter www.efqm.org).

Die Chancen für gering qualifizierte Arbeitslose, im Verband beschäftigt zu werden, waren Ende der 90er Jahre noch relativ gut. Voraussetzung ist allerdings eine gewisse Grundqualifizierung für die sozialen Tätigkeiten. Beispielhaft wurde von einer ABM Pflege berichtet, die Mitte der 1990er Jahre startete. Da aber die Förderrichtlinien des Arbeitsamtes der neu eingeführten Pflegeversicherung widersprach, konnte die Maßnahme nur unter Schwierigkeiten zu Ende geführt werden. Die MaßnahmeteilnehmerInnen waren meist Frauen, die zwischen 6 Monaten und 3 Jahren arbeitslos waren. Sie kamen aus gewerblichen Berufen und hatten auch angesichts ihres Alters kaum noch Chancen, wieder einen Arbeitsplatz zu finden. Nach Abschluss des Projektes konnten etwa 60% von ihnen fest in den Verband übernommen werden.

D.) Arbeitsmarktprojekte

Projekt „Werkstatt“

Entstehung und bisherige Entwicklung

Der Betrieb existiert seit 1994. Er ist damit einer der ersten des Orts-Caritasverbandes. Anfangs war es ein Kooperationsprojekt zwischen der Stadt und der Caritas. Später ging der Betrieb einen eigenen Weg. Ende der 1990 Jahre zog der Betrieb auf eine eigene und größere Liegenschaft um. Hier stand ihm eine voll eingerichtete Schreinerei mit den gängigen Maschinen zur Verfügung. Zunächst lag der Schwerpunkt auf Entrümpelung von Wohnungen. Die Möbel wurden in einer Werkstatt aufbereitet und an Bedürftige weiterverkauft. Heute umfasst die Produktpalette die Restauration und Herstellung von Gegenständen für gemeinnützige Einrichtungen oder den Bau von einem Spielmobil.

Das Konzept

Die TeilnehmerInnen erhalten eine fachpraktische Qualifizierung, die dem ersten Ausbildungsjahr im Beruf entspricht. Ziel des Betriebes ist, die MaßnahmeteilnehmerInnen durch soziale und berufliche Unterstützungen sowie Praktika wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln.

Die TeilnehmerInnen kommen zum Teil von sich aus, wenn sie merken, psychisch abzubauen, aber noch den Vergleich haben, da sie längere Berufserfahrung haben. Die BewerberInnen müssen sich zunächst einem Clearing unterziehen. Jeweils an einem Tag in der Woche gibt es für 2 Stunden eine offene Sprechstunde. Arbeitssuchende können sich hier vorstellen. Es wird dann abgeklärt, ob die Bewerber den Förderbedingungen entsprechen. Der Betrieb hat ein ausgefeiltes Planstellensystem, das den Betriebskosten gerecht werden muss. So kann es vorkommen, dass geeignete BewerberInnen auf die Warteliste kommen, wenn sie nicht den Förderkriterien entsprechen (z.B. ABM-Anspruch oder DoppelbezieherInnen von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeunterstützung). Ein weiteres Kriterium sind berufliche Erfahrungen, die Vorstellungen und die Motivation für die handwerklichen Tätigkeiten. Abstriche beim Auswahlprozess werden bei Wohnsitzlosen gemacht, um ihnen eine Perspektive zu geben und den Stabilisierungsprozess zu unterstützen. Insgesamt gibt es zwischen 12 und 15 Plätze. Für andere Betriebe des Orts-Caritasverbandes hinsichtlich ihrer Fähigkeiten oder Fördervoraussetzungen geeignete BewerberInnen werden weitervermittelt. Oberste Priorität hat aber die Besetzung der eigenen Stellen.

Das Personal

Zum Stammpersonal gehört ein Meister, der auch in der Handwerksrolle eingetragen ist. Ihm steht ein Anleiter zur Seite, der eine Zusatzausbildung der Werkstatt für Behinderte (WfB) hat und sich um die Projektentwicklung und Qualifizierung der TeilnehmerInnen kümmert. Ein weiterer Anleiter ist hauptsächlich mit der Produktion beschäftigt. Er ist Schreinermeister und war vorher als Teilnehmer in einer Maßnahme beschäftigt. Die Leitung übernimmt Vermittlungs- und sozialpädagogische Aufgaben. Sie übernimmt auch Bewerbungsverfahren, nimmt Einstellungen vor, gewährleistet die sozialpädagogische Beratung und Begleitung der TeilnehmerInnen. Ein Schwerpunkt ist die Bewältigung von Schulden- und Suchtproblemen der Maßnahmeteilnehmer, aber auch die Bewältigung von Wohnungsproblemen.

Die TeilnehmerInnen sind meist Menschen, die aufgrund von Krankheit oder anderen Schicksalsschlägen, nicht mehr aus eigenem Antrieb auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß fassen konnten. Es sind meist Langzeitarbeitslose, Personen, die sich mit geringfügigen Beschäftigungen über Wasser hielten, oder Menschen, die sich mit der Sozialhilfe arrangiert haben. In den letzten Jahren gab es zunehmend langjährig Arbeitslose. Außerdem steigt die Anzahl der TeilnehmerInnen, die mehr als 50 Jahre alt sind. Auch hinsichtlich psychischer und gesundheitlicher Probleme hat sich die Situation der TeilnehmerInnen verschärft. Viele TeilnehmerInnen kommen auch aus der Suchttherapie oder der Wohnsitzlosenhilfe des Verbandes. Der Beschäftigungsbetrieb ist für diese Personen eine weitere Etappe ihrer persönlichen Stabilisierung. Andere haben durch Mund-zu-Mund-Propaganda von dem Beschäftigungsbetrieb erfahren und bewarben sich direkt. Nur ein kleiner Teil kommt vom Sozialamt und vom Arbeitsamt. Insgesamt ist das Projekt aber ein recht hoch-schwelliges Angebot. Ziel ist es, die TeilnehmerInnen nach Abschluss der Maßnahme in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Deshalb müssen die KlientInnen schon zu Beginn der Projekte relativ fit sein.

Die Finanzierung

Der Betrieb finanziert sich über einen Mix aus Eigenmitteln, Fördermitteln und Spenden. Die Fördermittel stammen für 6 Stellen aus ABM, 8 aus SAM und 5 vom Sozialamt über die HzA oder aus Mitteln des Hessischen Sozialministeriums. Die Bedeutung der Mittel des Arbeits- und Sozialamtes haben sich stark verändert. Der Anteil des Arbeitsamtes sank von etwa 60% Anfang der 1990er Jahre auf nun etwa 25-30%. Der Anteil der Sozialverwaltung stieg im gleichen Zeitraum von 10% auf nun fast 60%. Das Sozialamt ist damit der Hauptfinanzier der arbeitsmarktpolitischen Projekte des Verbandes. Die Erlösquote liegt bei etwa 15%. Spenden sind eher selten. Sie machen etwa 1% des Gesamtbudgets aus. Für die Werkstatt werden gelegentlich Autos gespendet. Im Rahmen eines neuen Projektes sollen auf dem Weg von Spenden ausgediente PCs akquiriert werden, um sie dann später aufzurüsten und Schulen zur Verfügung zu stellen. Zum Untersuchungszeitpunkt wurde ein Sponsor für ein Spielmobil für einen Kindergarten gesucht. Ein professionelles Fundraising gibt es allerdings nicht. Der Caritas-Ortsverband wird von einer Stiftung unterstützt, die das Ziel hat, benachteiligte Jugendliche zu unterstützen. Baumärkte spenden gelegentlich Materialien oder bieten Werkstoffe zu besonders günstigen Konditionen an.

Die Organisationsform

Die Finanzakquise wird durch den Referatsleiter des Orts-Caritasverbandes durchgeführt. Er erarbeitet auch die Planstellen für die einzelnen Betriebe. Außerdem werden die gesellschaftspolitischen Aktivitäten vom Referatsleiter übernommen oder koordiniert. Der Betrieb ist selbständig ausschließlich für die operative Arbeit verantwortlich.

Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Erfolge

Vermittelt wird ausschließlich an externe Betriebe. Der Arbeitsmarkt im handwerklichen Bereich ist aber stark unter Druck geraten. Es gibt hier kaum noch offene Stellen. Der Betrieb weicht deshalb auf angrenzende Bereiche aus und vermittelt in Baumärkte, Fuhrunternehmen, Möbeltransporte oder Firmen, die Küchenaufbauten machen, oder auch in Möbelgeschäfte. Auch auf HausmeisterInnenstellen konnten TeilnehmerInnen vermittelt werden. Insgesamt wird ein gutes Drittel der TeilnehmerInnen in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Die anderen melden sich beim Arbeitsamt, halten aber oft mit dem Beschäftigungsbetrieb Kontakt, z.B. wenn es um das Aufsetzen von Bewerbungen geht.

Projekt „Hilfenetz im Stadtteil“

Entstehung und bisherige Entwicklung

Das Projekt ist in einem Stadtteil angesiedelt, das sich sozial in zwei Quartiere gliedert. Das eine Quartier ist durch einen hohen Anteil älterer BewohnerInnen mittleren bis hohen Einkommens mit durchschnittlichem konfessionellen Bezug zur örtlichen Kirchengemeinde geprägt. Im anderen Quartier leben neben älteren BewohnerInnen mit niedrigem Einkommen viele Arbeitslose und

SozialhilfeempfängerInnen. Letzteres Quartier wird im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ gefördert. Das Programm fördert soziale und bauliche Maßnahmen in benachteiligten Stadtquartieren. Im Stadtteil entstand ein Bedarf an Hilfen für Ältere einerseits und an Maßnahmen für erwerbslose SozialhilfeempfängerInnen andererseits.

Im Stadtteil gibt es eine lange Tradition der Gemeinwesenarbeit der Kirche. Schon in den 70er Jahren entstand ein katholischer Kindergarten für Kinder aus dem benachteiligten Quartier. Damals trat die Gemeinde an den örtlichen Caritasverband heran, der eine Spiel- und Lernstube mit einer Stelle für Gemeinwesenarbeit einrichtete. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch einen sehr engagierten Gemeindepfarrer, der sich die stadtteilbezogene Gemeinwesenarbeit zur Aufgabe machte. Er ist ebenfalls Mitglied im Caritasrat. Die Beziehungen zwischen der Gemeinde und der Caritas sind seit dieser Zeit im Rahmen der stadtteilbezogenen Projekte sehr intensiv.

Seit 1993 führt die Gemeinde vierzehntägig einen Seniorentreff durch, bei dem sich ein Bedarf an Haushalts- und Einkaufshilfen herausstellte. Günstige Einkaufsmöglichkeiten befinden sich nur im Zentrum des Stadtteils und sind vom geförderten Quartier wie auch von den Randgebieten des Stadtteils für die älteren BewohnerInnen nur schwer zu erreichen.

Gleichzeitig bestand ein Bedarf an Tätigkeiten erwerbsloser SozialhilfeempfängerInnen. Die erste Idee, einige Arbeitsplätze für geringfügig Beschäftigte einzurichten, die für die haushaltsbezogenen Tätigkeiten zuständig wären, wurde angesichts der schwierigen finanziellen Lage des örtlichen Caritasverbandes verworfen.

Aufgrund des Bedarfes an Gemeinwesenarbeit, allgemeiner Lebensberatung und Hilfen für Erwerbslose, gründete die Gemeinde einen Verein für Caritasarbeit „Verein Caritas der Gemeinde St. Johannes“. Dieser Verein sollte Anfragen der Gemeindeglieder bündeln und Hilfen für SozialhilfeempfängerInnen organisieren. Zusammen mit der Caritas wurde ein neues Konzept erarbeitet. Im Oktober startete das Projekt. Im selben Jahr fanden erste Vermittlungen von SozialhilfeempfängerInnen für hauswirtschaftliche Hilfen für die Älteren statt.

Das Konzept

Für die älteren BewohnerInnen werden hauswirtschaftliche Hilfen wie Putzen, Einkaufen, Kochen, Aufräumarbeiten, Botengänge, Gartenarbeiten u.ä. durchgeführt. Ausgeschlossen bleiben Arbeiten, die gewerbliche Anbieter durchführen oder Arbeiten, die durch die Pflegeversicherung abgedeckt sind. Es werden nur Tätigkeiten angeboten, „die auch eine Hausfrau machen kann“. Gleichzeitig werden Beschäftigungssuchenden wohnortnah stundenweise Tätigkeiten geboten. Sie können wichtige soziale Kompetenzen und einfache Arbeitstugenden (Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit) erlernen. Es werden keine formalen Qualifikationen oder Weiterbildungen angeboten. Allerdings ist diese Möglichkeit angedacht.

Die älteren BewohnerInnen erfahren über die Gemeinde und im Seniorentreff von den Hilfsangeboten. Bei Bedarf steht eine Vermittlungskartei von Beschäftigungssuchenden zur Verfügung.

Das Projekt wird vom Gemeindeverein getragen, aber finanziell und organisatorisch von der Caritas unterstützt. 2001 wurden 1.200 Arbeitsstunden vermittelt. Die Tendenz ist steigend. Etwa 20 BewohnerInnen rufen regelmäßig Haushaltshilfen ab, Gartenarbeiten oder kleine Renovierungen werden nur punktuell nachgefragt. Wenn sich intensivere Bedarfe, wie z.B. Pflege- oder Beratungsfälle herausstellen, werden Kontakte zur Sozialberatung oder zur Pflegestation vermittelt.

Das Personal

Für das Projekt stehen insgesamt 2 hauptamtliche und 1 ehrenamtlicher MitarbeiterInnen zur Verfügung. Eine hauptamtliche Kraft ist im Rahmen eines Vertrages über 10-12 Wochenstunden für die Vermittlungen und Abrechnungen zuständig. Zusätzlich steht für 3 Wochenstunden eine gelernte Sozialpädagogin für die Konzeptentwicklung und Öffentlichkeitsarbeit zur Sicherung des

fachlichen Rahmens zur Verfügung. Die Projektleitung, das Controlling, die Statistik und die Vertragsgestaltung übernahm eine ehrenamtliche Kraft.

Für die hauswirtschaftlichen Hilfen standen 2002 10 - 12 Helferinnen zur Verfügung. 7 - 8 HelferInnen wurden schon für Renovierungen oder Gartenarbeiten eingesetzt. Die hauswirtschaftlichen HelferInnen setzen sich ungefähr aus 2-3 Älteren, 6-7 MigrantInnen, 3-4 deutschen Frauen mittleren Alters, die etwas zu ihrer Sozialhilfe beziehen wollen oder das geringe Gehalt ihrer Männer etwas aufstocken wollen, sowie 2-3 Jugendlichen ohne Ausbildung zusammen. Auch die Frauen und MigrantInnen besitzen meist keine Ausbildung. Der hohe Anteil an MigrantInnen und Frauen entspricht ungefähr der Sozialstruktur des Stadtteils.

Die hilfsbedürftigen Älteren stammen zum größten Teil aus dem gut situierten Stadtquartier und haben ein gutes Auskommen. Sie haben meist eine sehr enge Anbindung zur Kirchengemeinde. Allerdings fragen auch einige Ältere aus dem Fördergebiet die Hilfen nach, von denen sie über den Seniorentreff erfahren haben.

Die Finanzierung

Das Hilfenetz basiert finanziell auf dem § 3 Nr. 26 Einkommenssteuergesetz.⁷⁴ Die Hilfesuchenden zahlen einen vereinbarten Stundenpreis von 10,25 €. Personen, die zwar Hilfe benötigen, diesen Betrag aber nicht aufbringen, erhalten eine Unterstützung über das Bundessozialhilfegesetz, das nach § 11 Abs. 3 Sozialhilfen und Haushaltshilfen finanzieren kann.⁷⁵

Die HelferInnen erhalten eine Aufwandsentschädigung von 9 € die Stunde. Bis zu einem Volumen von 1.840,65 € haben Sie die Möglichkeit, einen Beitrag steuerfrei hinzuzuverdienen. Bei SozialhilfeempfängerInnen liegt diese Grenze bei 178,95 € im Monat (2147,40 € im Jahr), bei Arbeitslosen bei 161,06 € im Monat (1932,72 € im Jahr). Mit dem Differenzbetrag von 1,25 € sind die HelferInnen haftpflicht- und unfallversichert.

Die Büro- und Verwaltungskosten (Verwaltungssachmittel, Anschaffungen, Materialien) werden über den Gemeindeverein gedeckt, der seine Ressourcen aus Spenden der Gemeindemitglieder akquiriert. Die beiden Mitarbeiterinnen werden über das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ finanziert.

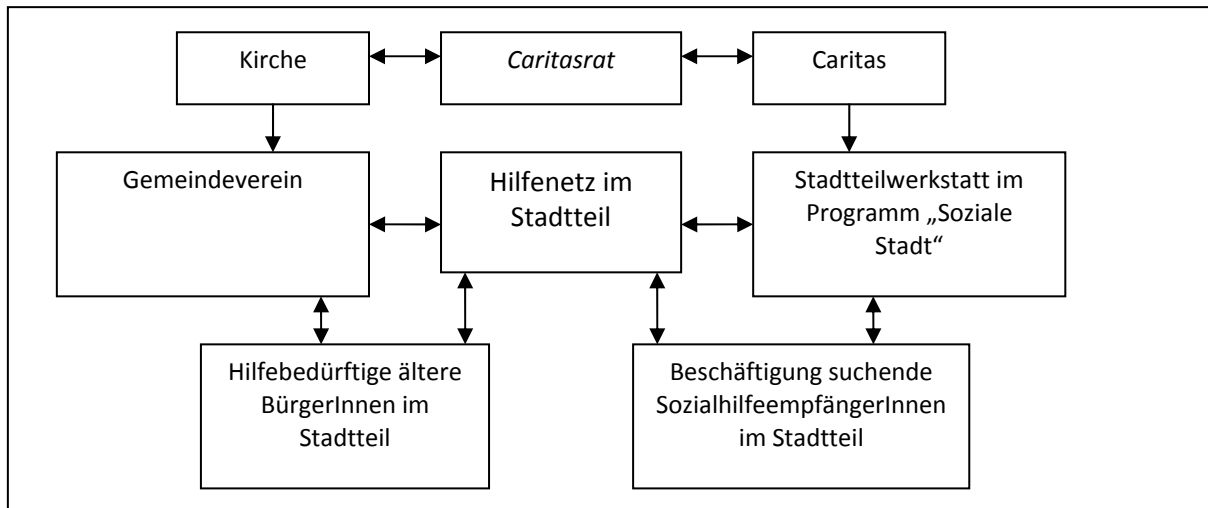
Organisationsform

Das Hilfenetz ist in Projektform ohne eine spezifische formale Rechtsform organisiert. Es ist ein Kooperationsprojekt des Gemeindevereins und der Stadtteilwerkstatt des örtlichen Caritasverbandes.

⁷⁴ „Einnahmen aus nebenberuflichen Tätigkeiten als Übungsleiter, Ausbilder, Erzieher, Betreuer oder vergleichbaren nebenberuflichen Tätigkeiten, aus nebenberuflichen künstlerischen Tätigkeiten oder der nebenberuflichen Pflege alter, kranker oder behinderter Menschen im Dienst oder im Auftrag einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer unter § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes fallenden Einrichtung zur Förderung gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Zwecke (§ 52 bis § 54 der Abgabenordnung) bis zur Höhe von insgesamt 3.600 Deutsche Mark im Jahr.“ § 3 EstG

⁷⁵ „Hilfe zum Lebensunterhalt kann auch dem gewährt werden, der ein für den notwendigen Lebensunterhalt ausreichendes Einkommen oder Vermögen hat, jedoch einzelne für seinen Lebensunterhalt erforderliche Tätigkeiten nicht verrichten kann; von dem Hilfeempfänger kann ein angemessener Kostenbeitrag verlangt werden.“ § 11 BSHG

Abbildung 60: Organisationsstruktur "Hilfenetz im Stadtteil"



Quelle: Orts-Caritasverband

Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Erfolge

Als einen ersten Erfolg des Hilfenetzes kann die Aktivierung von erwerbslosen SozialhilfeempfängerInnen im Stadtquartier gewertet werden. Insgesamt erreicht das Projekt etwa 20 Langzeitarbeitslose und bietet ihnen niedrigschwellige Tätigkeiten, die Basisansprüche wie Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit an die Beschäftigten stellen. Damit rückt das Projekt diese Personengruppe in die Nähe des zweiten bzw. ersten Arbeitsmarktes. Eine fachliche Qualifizierung oder Vermittlung sieht das als bürgerschaftliche Arbeitsprojekt zu bezeichnende Projekt nicht vor.

Dennoch wurden über informelle Kontakte 2 Personen auf einen Arbeitsplatz im städtischen Krankenhaus, 1 Frau auf eine Lehrstelle als Arzhelferin und 1 Jugendlicher auf eine Lehrstelle zum Abschluss seines 3. Lehrjahres vermittelt. Der Kern der Beschäftigten hat aber aufgrund von Kindern kein Interesse, einen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt anzunehmen. Das Erlernen bzw. der Erhalt der Arbeitstugenden dieser Personen steht hier im Vordergrund. Die Männer im Projekt sind dagegen an einem Zusatzverdienst zur Sozialhilfe interessiert. Sie besitzen meist nur ein geringes Qualifikationsniveau und haben vorher im chemischen bzw. gewerblichen Wirtschaftssektor gearbeitet. Eine Aktivierung für den 2. Arbeitsmarkt wäre allerdings hier sinnvoll, da diese Personengruppe sich anscheinend mit der Situation des Sozialhilfebezugs abgefunden hat. Ideen zur Weiterentwicklung des Hilfenetzes in Kooperation mit dem Beschäftigungsprojekt „Werkhof“ gehen in diese Richtung.

E.) Mitbestimmung, gesellschaftspolitisches Engagement und die Rolle von Kooperationen

Mitbestimmung

Im besuchten Orts-Caritasverband sind die Möglichkeiten der Mitwirkung der MaßnahmeteilnehmerInnen an der Art und Ausgestaltung der Maßnahmen äußerst begrenzt. Sie nehmen an Projekten mit vordefinierten Curricula teil. Bei Eignung von TeilnehmerInnen wird versucht, sie öfters mit zu den Kunden zu nehmen, bei denen die in der Werkstatt vorbereiteten Produkte montiert werden. So können die TeilnehmerInnen einen intensiveren Einblick in die Praxis erhalten und es können direkte Betriebskontakte hergestellt werden. Obwohl es keine Form der direkten Beteiligung von TeilnehmerInnen in den Projekten gibt, sind die Projekte doch meist schon im Vorfeld auf die Probleme spezifischer Personengruppen ausgerichtet. Der Orts-Caritasverband plant daher nicht am Bedarf des Arbeitsmarktes, und das heißt hier, der Angebotsseite, vorbei, sondern versucht mit seinen Maßnahmen, auf besonders vermittlungshemmende Defizite von Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen einzugehen. Hierfür spricht die enge Zusammenarbeit mit dem Sozialamt. Gleichzeitig sind die Beschäftigungsbetriebe auf die Vermittlung der TeilnehmerInnen und auf die Erzielung von Erlösen ausgerichtet. So

scheinen die Projekte auf zwei TeilnehmernehmerInnengruppen ausgerichtet zu sein: auf Leistungsschwache und Leistungsstärkere. Ein Clearing und ein Kostenplansystem bewirken eine Selektion, halten aber auch Platz für besonders schwierige Klienten bereit.

Im ersten besuchten Beschäftigungsbetrieb existiert für die MitarbeiterInnen ein Betriebsrat. TeilnehmerInnen können sich de facto nicht in den Betriebsrat wählen lassen. Dieser wird allerdings nur im Rahmen der gesetzlichen Mindestvorschriften einbezogen, d.h. vor allem bei Personalentscheidungen. Gewerkschaftliche Strukturen existieren nicht.

Intensiver sind die Mitwirkungspraktiken zwischen den einzelnen hierarchischen Verbandsebenen. Die MitarbeiterInnen der Beschäftigungsprojekte sind zwar zum einen im Rahmen ihrer fachlichen Arbeit auf sich gestellt, doch obliegt die finanzielle Aufsicht dem Referatsleiter, der die fachlichen Interessen auch im Verband vertritt. Seine Mitwirkungs- und Einwirkungsmöglichkeiten auf die Verbandsleitung und den Diözesanvorstand sind relativ begrenzt. Dies zeigt, wie lange er um Unterstützung innerhalb seines Orts- und Diözesanverbandes ringen musste. Umwandlungen der ABM-Stellen für die Verwaltungstätigkeiten in unbefristete Stellen oder Aufstockungen für den Sozial- und Vermittlungsdienst oder auch nur die Akquise von einjährigen Beschäftigungsplätzen innerhalb des Orts-Caritasverbandes waren meist mit viel Kontakt- und Lobbyarbeit zu erzielen. Andererseits unterliegt er selbst kaum einer Kontrolle seitens der Mitglieder des Verbandes. Die Mitgliederversammlung setzt sich überwiegend aus korporativen Akteuren zusammen und arbeitet im Rahmen ihrer formalen Pflichten, wie z.B. Haushaltsbeschlüssen und Vorstandswahlen. Zwischen der Mitgliederversammlung und dem Vorstand gibt es noch einen Caritas-Rat, der sich aus MitgliedsvertreterInnen zusammensetzt. Bislang hat sich der Caritas-Rat noch nicht intensiv mit den Arbeitsprojekten auseinandergesetzt. „Der stellt gelegentlich mal eine kritische Frage zu den Arbeitsprojekten oder wirft manchmal eine Idee auf.“ Intensiver ist das gegenwärtig im Vorstand, der sich alle 2 Jahre über den Stand der Entwicklung unterrichten lässt.

Die Rolle von Netzwerken und Kooperationen

Ein zentraler Kooperationspartner des besprochenen Beschäftigungsbetriebes ist die Diakonie. Die Diakonie unterstützt den Betrieb hauptsächlich im Bereich der Wohnsitzlosenarbeit. Vorteil durch die Anbindung an einen großen Wohlfahrtsverband sind die leichten Kooperationen innerhalb des Verbandes für die Nutzung von Beratungseinrichtungen. Die Leiterin arbeitet bei Schuldner-, Ehe- und Familien-, Erziehungs- und Suchtproblemen eng mit den KollegInnen aus den jeweiligen Beratungsstellen zusammen. Dies läuft über ein coaching bei kleineren Problemen, oder es wird ein direkter Kontakt hergestellt, vorausgesetzt, die TeilnehmerInnen möchten dies. Diese Personen werden dann von der Arbeit freigestellt, um die Termine bei den Beratungsstellen wahrzunehmen. Wenn die Probleme zu groß sind, manchmal sind die Beratungen über mehrere Jahre angelegt und gehen über die Beschäftigungszeit hinaus, wird die Beschäftigung ausgesetzt, da diese Personen ein zu großes Vermittlungshemmnis haben.

Bei den Betrieben ist die Caritas ein mittlerweile gern gesehener Arbeitsvermittler, da die Personen, die sie sich in den Praktika anschauen können, durchaus leistungsfähig und -willig sind. Über den Aufbau und die Pflege persönlicher Kontakte kann die Leiterin immer wieder TeilnehmerInnen für ein Praktikum in kleinere Schreinereien vermitteln. Meist bringen diese Betriebe eine soziale oder auch christliche Einstellung mit. Dann kommen die Auftraggeber meist aus katholischen und evangelischen Kreisen (z.B. Kindergärten, Kinderhorte, Gemeinden). Manchmal ist die Kooperation auch durch eine hohe Auftragslage motiviert. Bei der telefonischen Stellenakquise wirkt die Zugehörigkeit zur Caritas immer mal als ein „ganz gutes Aushängeschild“. Erste Kontakte führen oft auch zur Entwicklung weiterer Kontakte, wenn angesprochene Betriebe sich in ihrem Umkreis nach Arbeitsplatzmöglichkeiten für den Caritas-Betrieb umschaun.

Der Beschäftigungsbetrieb steht dabei z.T. in Konkurrenz mit anderen Beschäftigungsträgern in der Kommune. Dies zeigt sich in der Zuweisungspraxis der Sozialrathäuser, die zunächst der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft TeilnehmerInnen zuweisen. Die Leiterin vermutet, dass

Sachbearbeiter Vorbehalte gegenüber der Caritas als Träger haben, aber auch dass das „anspruchsvolle“ Bewerbungsverfahren über das sog. Clearing eher abschreckt.

Die wichtigste Kooperation im zweiten Projektbeispiel liegt im Hilfenetz selbst, das ein Kooperationsprojekt zwischen der Gemeinde und der Caritas ist. Das Projekt hat damit einen direkten kirchlichen und gemeinwesenorientierten Bezug. Die Kooperation betrifft auf die inhaltliche und personelle sowie finanzielle Ausgestaltung des Projektes.

Ein weiterer Kooperationsbezug besteht zur Lebensberatung des Vereins. Hilfsbedürftige Ältere können dort Beratung zu allgemeinen Lebens- und Sozialfragen erhalten.

Der zweite Kooperationsbezug besteht zur Caritas. Hier bestehen Kontakte zur zentralen Pflegestation, falls Hilfsbedürftige entsprechende Leistungen benötigen. Kontakte bestehen aber auch zum örtlichen Beschäftigungsträger der Caritas. Angedacht ist hier für die Zukunft eine enge Zusammenarbeit in der Form eines Ausbaus des Projektes, z.B. Nutzung der Räume, Einbindung der beschäftigten Arbeitslosen des nahen Beschäftigungsprojektes „Werkhof“ in das Hilfenetz bzw. umgekehrt die Vermittlung interessierter SozialhilfeempfängerInnen in das Beschäftigungsprojekt. Zur Abteilung Alten- und Behindertenhilfe bestehen caritasintern weitere Kontakte für Beratungsbedarfe. Beim Projekt wurde vom eigenen Caritasverband angefragt, ob Beschäftigungskapazitäten frei wären zur Aufnahme von durch Arbeitslosigkeit Bedrohte eines caritaseigenen Altenheimes. Angesichts der „kleinräumigen“, wohnortnahen Ausgestaltung des Projektes musste aber dieses Ersuchen abgelehnt werden. Inhaltliche Impulse bei der Konzeptentwicklung kamen von einem anderen Caritasverband. Dieser Kontakt wurde aber durch die LAG Soziale Brennpunkte, nicht aber vom eigenen Caritasverband, hergestellt. Die eigene Abteilung „Arbeitshilfen“ im örtlichen Caritasverband fördert das Projekt „argumentativ“. Leitbild des Caritasverbandes ist es, „Jobs zu verschaffen“. Daher wird das Hilfenetz prinzipiell unterstützt. Ressourcen für konkrete Unterstützungen fehlen allerdings.

Darüber hinaus bestehen eher informelle, persönliche Kontakte über die Pfarrgemeindevorsitzende, die sich bei der Vermittlung von SozialhilfeempfängerInnen in Arbeit oder Ausbildung engagieren

In den anderen Projekten, wie z.B. im Bereich Hauswirtschaft wird auch zu privaten Dienstleistern vermittelt. So gibt es vielfältige Kontakte zu gastronomischen Einrichtungen. Außerdem bestehen Kontakte zu Heimen, in die hauswirtschaftliche Kräfte vermittelt werden.

Mit anderen Beschäftigungsträgern in der Kommune wurde zum Untersuchungszeitpunkt ein Controlling-System erarbeitet. Dabei geht es um die Suche nach Möglichkeiten, vor, zwischen und am Ende von Maßnahmen die TeilnehmerInnen hinsichtlich ihrer Beschäftigungsfähigkeit zu beurteilen. Alle Träger beteiligen sich gemeinsam an den finanziellen und personellen Kosten dieses Projektes. Über Projekte und Projektinhalte wird aber nur gelegentlich gesprochen. Eine Aufteilung, vergleichbar einem „Frühstückskartell“, gibt es nicht. Nur in Einzelfällen werden Absprachen getroffen. So informiert man sich gegenseitig über neue Projekte. Die Konkurrenz ist zwischen den Trägern auch durch ihre Spezialisierungen abgemildert. Der Referatsleiter berichtet, „Wir sind ja fast alle per DU.“

Gesellschaftspolitische Aktivitäten

Der Orts-Caritasverband ist Mitglied in der LAG Arbeit und in der LAG Soziale Brennpunkte und wirkt in deren unterschiedlichen Themenbereichen mit. Positionen, die hier vertreten werden, sind vor allem die flexiblere Gestaltung der Arbeitsförderregelungen. Hier wird versucht, die Fördervoraussetzungen wirklichkeitsnäher zu gestalten. Außerdem wird gegen die zunehmenden Verschlechterungen der Finanzierung von Maßnahmen für am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen in und zusammen mit den LAG's geworben. Es ist das Ziel, die Bedingungen so zu verbessern, dass besser auf die individuellen Problemlagen der Klientel eingegangen werden kann. Kontakte, um auf die Landespolitik im Bereich der Beschäftigungspolitik Einfluss zu nehmen, laufen auch über die HEGISS e.V. (Verein der Hessischen Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt). Eine große Rolle spielt vor allem der eigene Dachverband, insbesondere der Deutsche

Caritasverband. Über den DCV wird versucht, an Meinungsbildungen und Entwicklungen mitzuwirken, indem auf Tagungen entsprechende Positionen vertreten werden. Insgesamt wird aber eingeschätzt, dass der Orts-Caritasverband noch nicht alle Möglichkeiten ausschöpft. Der berufliche Alltag bindet meist die Ressourcen, um sich gesellschaftspolitisch mehr zu engagieren. Ihn interessiert vor allem das Thema, „was wir mit diesen 2 Mio. Menschen machen, die beim besten Willen nicht vom Arbeitsmarkt akzeptiert werden. Wir haben da eine Verpflichtung auch diesen Menschen gegenüber, einen angemessenen Arbeitsplatz im Sinne von Nichtabhängigkeit von banalen Transferzahlungen zu bieten.“ Die Folgen von Arbeitslosigkeit werden von der Politik meist unterschätzt. Die Beschäftigungsprojekte haben zunehmend mehr psychische Probleme und sind weniger selbstbewusst, so dass sie in Vorstellungsgesprächen unsicher wirken. In dieser Situation wirkt auch kein stärkeres „Fordern“, das im Rahmen der neuen Arbeitsförderregeln eingeführt wird, weil die KlientInnen auch objektiv krank sind. Sie leiden meist unter Bluthochdruck oder Diabetes, oder sind anderweitig körperlich angeschlagen. In den ersten Monaten der Projekte sind die TeilnehmerInnen fast alle irgendwann krank, weil sie mit dem neuen Tagesrhythmus und den neuen Anforderungen nicht zu Recht kommen, nicht aber, weil sie nicht wollen.

In dem relativ kleinen gemeindeorientierten Beschäftigungsprojekt existieren kaum Aktivitäten politischer Interessenvertretung. Es sind nur zwei Aktivitäten zu erwähnen. Das Projekt wird in verschiedenen Foren vorgestellt, z.B. in anderen katholischen Gemeinden oder im Rahmen des Programms Soziale Stadt. Hierdurch wird mit dem Projekt als „good practice“-Modell geworben, u.a. auch um verschiedene Preise (Preis „Soziale Stadt“, Sozialpreis innovatio). Zum anderen wird in einem katholischen Verbund „Arbeitsplätze schaffen mit Phantasie“ im Ort mitgewirkt. Hier werden auch die Ideen des Projektes verbreitet. Beide Aktivitäten sind aber noch innerhalb der Caritas wirksam. Hier wirkt sich die Zentralisierung und Aufgabendifferenzierung zwischen Abteilungsleitung und Projektorganisation aus. Letztere hat kaum Möglichkeiten der aktiven Interessenartikulation gegenüber politischen Akteuren, wenn sie nicht durch die Abteilungsleitung anerkannt und aktiv unterstützt wird. Allerdings finden die Ideen des Projektes im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ eine gewisse Verbreitung. Durch die Unterstützung der Gemeinwesenarbeit im Fördergebiet wird ein spezifischer Fokus auf die Förderung benachteiligter Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt gelegt, die weder auf dem ersten noch auf dem zweiten Arbeitsmarkt eine Chance haben.

Fallstudie 6: Marktorientierter Beschäftigungsbetrieb

A.) Regionale Situation

Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitische Strategien

Arbeitsmarktsituation

Die Kommune zählte, wie auch das Bundesland, zu den Regionen mit einer im Vergleich zum Bundesgebiet unterdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit. Die Arbeitsmarktsituation war zum Untersuchungszeitpunkt besser als in anderen Arbeitsamtsbezirken. Die zukünftigen Erwartungen waren angesichts eines Zuwachses der offenen Stellen relativ optimistisch.

Allerdings hat sich in der Kommune aufgrund der bisherigen Arbeitsmarktentwicklung eine Sockelarbeitslosigkeit gebildet, die sich auf einen bestimmten Personenkreis konzentriert. Von Langzeitarbeitslosigkeit sind insbesondere nicht-deutsche, ungelernte und ältere Personen betroffen. Eine Ursache dieser Arbeitsmarktsituation liegt in der Wirtschaftsstruktur der Region, in der hauptsächlich Großunternehmen des produzierenden Bereichs angesiedelt sind. Von den bisherigen Entlassungswellen waren ungelernte, nicht-deutsche und ältere ArbeitnehmerInnen besonders betroffen. Ein weiterer Personenkreis sind Langzeitarbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen physischer oder psychischer Art.

Seitens des Arbeitsamtes wird darauf hingewiesen, dass sich die Probleme bei diesem Personenkreis vor allem im „arbeitsmarktrelevanten Bereich“ potenzieren. Angesichts der schwierigen finanziellen Situation entstehen Schulden, die Wohnsituation verschlechtert sich

durch notwendige Umzüge und die soziale Einbindung der Personen geht verloren; insbesondere in der Großstadt.

Zum Untersuchungszeitpunkt sank der Anteil der Langzeitarbeitslosen. Allerdings werden die Gründe vor allem in der Verrentung der älteren Arbeitslosen gesehen, obwohl auch ein größerer Teil der Langzeitarbeitslosen wieder den Weg in den ersten Arbeitsmarkt schafft.

Beschäftigungskapazitäten bestanden zum Untersuchungsjahr vor allem im verarbeitenden Gewerbe, d.h. der Kraftfahrzeughersteller, des Maschinenbaus und der IT-Branche. Gesucht wurden allerdings qualifizierte FacharbeiterInnen und HochschulabsolventInnen, wie Ingenieure und IT-SpezialistInnen. Vakanzen bestehen auch im Bereich der sozialen Dienstleistungen.

Arbeitsmarktpolitische Strategien

Schwerpunkt der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten bildet die Förderung der beruflichen Weiterbildung. Für dieses Instrument ist der größte Anteil der Haushaltsmittel im örtlichen Arbeitsamt vorgesehen. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung wird aber nur eingesetzt, um bestehende Qualifikationsdefizite abzubauen. Andere arbeitsmarktrelevante Einschränkungen können mit diesem Instrument nicht gemildert werden. Daher ist ein relativ großer Anteil des Eingliederungstitels für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Trainingsmaßnahmen vorgesehen. Da Langzeitarbeitslose mit komplexen Problemlagen vor allem mit Hilfe dieser Maßnahmen unterstützt werden können, wird in dem besuchten Arbeitsamt ein relativ großer finanzieller Anteil des Haushaltes hierfür aufgewendet.

Weiterhin nutzt das Arbeitsamt das Instrument der „Freien Förderung“ nach § 10 SGB III für benachteiligte Personengruppen im Rahmen spezieller Projekte. In einem Projekt wurden 1999 diejenigen 1000 Personen, die beim Arbeitsamt am längsten von Arbeitslosigkeit betroffen waren, Arbeitsamtes identifiziert und mit Hilfe spezieller Fördermaßnahmen, die Schuldnerberatung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beinhalteten, gefördert. Im Untersuchungsjahr 2001 wurde eine weitere Maßnahme für langzeitarbeitslose Personen durchgeführt, die parallel zum Arbeitslosengeld bzw. ihrer Arbeitslosenhilfe ergänzende Sozialhilfe erhalten. Für diese Personengruppe wurden Motivations- und Qualifikationsmaßnahmen finanziert.

Da in der Region ein Mangel an Facharbeitern besteht, werden zur Deckung des Qualifikationsbedarfes Anpassungsfortbildungen und Umschulungen durchgeführt. Hierbei partizipieren Problemgruppen aber kaum, da diese Maßnahmen ausschließlich auf Personen zielt, deren Arbeitslosigkeit weniger durch soziale als durch qualifikatorische Probleme bedingt ist. Allerdings werden in begrenztem Umfang auch Maßnahmen gefördert, in denen Arbeitslose Berufsabschlüsse erwerben können.

Ein Schwerpunkt der beruflichen Aus- und Weiterbildung sind aber Anpassungsfortbildungen, insbesondere im IT- und Multimedia-Bereich. Es werden darüber hinaus auch Anpassungsqualifikationen und Umschulungen in folgenden Bereichen sozialer Dienstleistungen angeboten: ErzieherInnen, AltenpflegerInnen, KrankenpflegerInnen sowie im Hotel- und Gaststättenbereich. Das Arbeitsamt berichtet aber von großen Problemen für diese Maßnahmen, TeilnehmerInnen zu gewinnen: „Das heißt, eine Frau, die ungelernt ist und bei einer großen Firma hier gearbeitet hat, die bekommt ein Arbeitslosengeld oder eine Arbeitslosenhilfe, die es völlig lächerlich erscheinen lässt, im Bereich Hotel und Gaststätten oder im Bereich Hauswirtschaft zu arbeiten. Da kommt noch dazu, dass eine Tätigkeit in einer Fabrik statusmäßig deutlich höher eingeschätzt wird als eine Tätigkeit im Bereich der personen- oder haushaltsbezogenen Dienstleistungen. Und da kommt dazu, dass die Arbeitszeit in einer Fabrik ganz regelmäßig ist und ein Familienleben ermöglicht, während die Arbeitszeit im Bereich der Dienstleistungen sehr unregelmäßig ist und es zumindest erschwert, ein Familienleben in geordneten Bahnen zu haben.“

Raum für Arbeitsplätze für gering qualifizierte Personen werden dagegen eher im Bereich der Logistik gesehen. Im Rahmen eines Logistiktrainingszentrums sollen Staplerscheine und PC-

Grundkenntnisse vermittelt werden, um den TeilnehmerInnen den Übergang in diesen Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Zusammen mit den Trägern in der Region wird einmal jährlich eine Messe „Pro Arbeit“ durchgeführt, an der sich das Arbeitsamt beteiligt. Neben Fachvorträgen und Diskussionsforen können sich Arbeitslose über Angebote und Leistungen der arbeitsmarktpolitischen Akteure erkundigen. Allerdings bleiben diese Akteure meist unter sich.

In den letzten Jahren hat sich darüber hinaus die Zusammenarbeit mit dem Sozialamt verbessert. Eine Person des Arbeitsamtes ist für die Zusammenarbeit zuständig. Regelmäßig gibt es Absprachen mit der zuständigen Stelle der Kommune, die sich mit Fragen der „Arbeit statt Sozialhilfe“ und der Vermittlung von SozialhilfeempfängerInnen beschäftigt. Arbeits- und Sozialamt führen zudem ein gemeinsames Projekt durch, das die Zahl arbeitsloser BezieherInnen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe verringern soll. An dem Projekt waren 1.000 Personen beteiligt. Das Arbeitsamt finanzierte für einen Teil dieser Personen über den § 10 SGB III eine Schuldnerberatung.

Beschäftigungsmaßnahmen spielen für die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit nur eine untergeordnete Rolle im Arbeitsamtsbezirk. Die älteren Langzeitarbeitslosen, etwa die Hälfte der gemeldeten langfristig Erwerbslosen, erhalten Altersruhegeld. Die Jüngeren gehen angesichts der günstigen konjunkturellen Lage in den ersten Arbeitsmarkt; tendenziell sogar ungefordert. In der Bedeutung an dritter Stelle stehen öffentlich geförderte Maßnahmen.

Trägerlandschaft für Beschäftigungsmaßnahmen

Die Kommune hat selbst keinen Beschäftigungsträger, sie tritt selbst auch nicht als Maßnahmeträger auf. Dafür wird die Beschäftigung bei Trägern durch die Kommune und das Arbeitsamt gefördert. In der Kommune existieren 6 größere Träger, die zum Teil langjährig bestehen und bundesweit agieren. Diese Träger sind teilweise aus lokalen Initiativen in den Stadtteilen entstanden, in denen ein größerer Problemdruck der Arbeitslosigkeit bestand. Die Caritas und die Diakonie unterhalten zwei der größeren Beschäftigungsgesellschaften.

Vom Arbeitsamt wurden zum Untersuchungszeitpunkt noch Beschäftigungsmaßnahmen gefördert. Es wurden aber keine Maßnahmen ausgeschrieben, sondern zusammen mit persönlichen Ansprechpartnern bei den Trägern auf regelmäßigen Treffen Projektideen der Träger besprochen oder in einer Art Ideenwerkstatt Projekte gemeinsam entwickelt. Die Projektentwicklung basiert in der Kommune auf gemeinsamen Problemverständnissen und persönlichen Beratungen. Die Projektideen werden in der Zentrale des kommunalen Arbeitsamtes haushaltstechnisch und im Verwaltungsausschuss abgestimmt. Eine Grundlage dieser Zusammenarbeit sind Planungen des Arbeitsamtes, wo für das spezifische Jahr Schwerpunkte für die Gesamtstadt liegen können.

In dieser Art ist auch das Schuldnerberatungsprojekt entstanden: „Das Projekt, das wir auch mit der Caritas machen, ist aus so einer Frage entstanden. Wir haben festgestellt, dass das Verschuldungsproblem bei uns in Bildungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose, in Trainingsmaßnahmen, in Projekten für Langzeitarbeitslose immer häufiger auftaucht. Der ist nicht motiviert und den nimmt auch kein Arbeitgeber, weil so was lacht sich niemand an, dass da vielleicht die Gehaltspfändung kommt. Da werden auch die Lohnbuchhalter wahnsinnig. Die städtische Schuldnerberatung hatte damals Wartezeiten von 18 Monaten. Aus dieser konkreten Fragestellung heraus ist dann ein neues Projekt entstanden.“

Es existieren keine formalen Kriterien, die ein Träger erfüllen muss, um ein Projekt durchführen zu können. Angesichts des gesetzlichen Auftrages des Arbeitsamtes muss für das Ende der Maßnahme die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt anvisiert werden. „Das ist ein heißes Thema, weil vor allem die Träger des zweiten Arbeitsmarktes darauf hinweisen, dass ein Großteil der Personen vermutlich nie dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt unterkommt. Unser Instrumentarium ist aber nicht auf eine dauerhafte Unterbringung im zweiten Arbeitsmarkt ausgerichtet. Unser Ziel wird es immer sein, dass die Maßnahme, die da gemacht wird, eine

vorübergehende Maßnahme ist, um Defizite abzubauen, die einer Aufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt entgegenstehen.“ Daher sollte eine Maßnahme auch qualifikatorische Elemente enthalten. Außerdem ist es diesem Arbeitsamt ebenfalls wichtig, dass die Maßnahmen auch eine sozialpädagogische Betreuung enthalten. Wünschenswert ist darüber hinaus ein enger Kontakt zwischen Trägern und Arbeitsamt, v.a. um zu klären, was mit den TeilnehmerInnen passiert, die demnächst eine Maßnahme beenden. Dies bedeutet nicht, dass das Arbeitsamt - wie in der Vergangenheit - eigenen Vermittlungsanstrengungen der Träger eher kritisch gegenüber steht. Die Zusammenarbeit soll aber dazu beitragen, das Interesse des Arbeitsamtes an einer Vermittlung der TeilnehmerInnen zu bekunden.

Der Vorteil der Caritas als Beschäftigungsträger ist ihr breites Tätigkeitsspektrum und Hilfsangebot für sozial Benachteiligte, die auch Übergänge zwischen verschiedenen Hilfesystemen möglich machen. Außerdem gibt es enge Verflechtungen zu potentiellen Arbeitsgebern. Die Caritas kann dabei auf ihre Verbindungen zu den Kirchengemeinden bauen. Gegenüber den anderen Trägern ist der Vermittlungserfolg mindestens genau so gut. Allerdings ist der Vergleich schwierig, weil sich die Träger Nischen gesucht haben und nicht alle auf dem gleichen Feld tätig sind.

B.) Ziele, Strukturen und Entwicklung des Orts-Caritasverbandes

Bisherige Entwicklung und der Beginn arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten

Der Orts-Caritasverband ist vor ca. 40 Jahren gegründet worden. Er fasst die Hilfen und Institutionen auf örtlicher Ebene zusammen. Sein Tätigkeitsfeld kann sich aber nach Rücksprache mit dem Diözesancaritasverband auch auf die politische „Region Stuttgart“ ausdehnen.

Der Orts-Caritasverband organisierte bis 1982 ausschließlich Beratung, Betreuung und Pflege bedürftiger Menschen. Die hohe Arbeitslosigkeit und die hohe Zahl von arbeitsfähigen SozialhilfeempfängerInnen veranlasste den Orts-Caritasverband, Hilfen für vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Menschen anzubieten. Die Arbeitshilfen entwickelten sich aus der Wohnungslosenhilfe heraus. Die Arbeitshilfen sollten die bisherige sozialpädagogische Betreuung sinnvoll ergänzen.

Arbeit und Arbeitslosigkeit waren als Tätigkeitsfeld im Diözesanverband lange Zeit kein Thema, sondern eines der Wirtschaft. Die Tätigkeitsfelder der Caritas wurden eher im Umfeld der traditionellen Sozialarbeit gesehen. Während früher nur bestimmte Personengruppen von Arbeitslosigkeit betroffen waren, waren mit der Massenarbeitslosigkeit nun auch die Mittel- und Oberschicht mit dem Thema konfrontiert. „Dann gab es die Diskussion, ob die nicht selber Schuld sind. Wenn man schaffen will, kann man auch eine Arbeit finden... Erst als die Langzeitarbeitslosigkeit mit der Massenarbeitslosigkeit eingesetzt hat, da war auch mal im Umfeld oder in der Nachbarschaft (des Vorstandes - A.S.) ein ganz normaler Mitbürger, Mitchrist, betroffen, wo plötzlich die Firma pleite gemacht hat und der keinen Job gefunden hat, wie es früher war.“ Erst nach anfänglichen internen, strategischen Diskussionen innerhalb des Orts-Caritasverbandes und der „Einsicht durch Betroffenheit“ konnten Projekte zur Beschäftigung von SozialhilfeempfängerInnen und Langzeitarbeitslosen aufgebaut werden. Heute ist der Orts-Caritasverband der zweitgrößte Beschäftigungsträger in der Kommune. Die Arbeitshilfen gehörten Ende der 90er Jahre zu den wichtigsten Säulen des Orts-Caritasverbandes und tangierten laut Abteilungsleiter bis auf die Altenarbeit alle Felder der sozialen Arbeit im Verband.

Mitarbeiterzahl und Mitarbeiterstruktur

Der Orts-Caritasverband beschäftigte im Jahr 2000 insgesamt 1.502 MitarbeiterInnen, darunter sind fast 62% Frauen. Mehr als zwei Drittel der MitarbeiterInnen sind hauptamtlich tätig. In der Abteilung Arbeitshilfen arbeiten insgesamt 60 hauptamtliche Beschäftigte. Mit jeweils 10% gehören die geringfügig Beschäftigten und Beschäftigte innerhalb der verschiedenen Arbeitsprojekte zur zweitgrößten Gruppe unter den MitarbeiterInnen. Während zu Beginn der Arbeitshilfen nur etwa 20 Personen in Arbeitsprojekten beschäftigt wurden, waren es im Jahr 2000 etwa 200. Etwa 20% dieser Plätze sind unbefristet, da die Kommune diese Stellen im Rahmen eines eigenen Programms subventioniert. Dazu kommen noch 180 Beschäftigungsplätze

im Drogenbereich, 150 Plätze im Jugendarbeitsbereich, 30 im psychiatrischen Bereich und 40 Plätze im schwerbehinderten Bereich für geistig Behinderte. Zivildienstleistende und PraktikantInnen sind mit jeweils etwa 6% nur eine kleine Gruppe unter den MitarbeiterInnen.

Ziele des Verbandes

Mit seinen Diensten will er für die Menschen tätig sein und ohne Ansehen der Person helfen. Ziel ist es, „jedem Menschen ein Leben in der ihm von Gott geschenkten Freiheit und Würde zu ermöglichen“ (Satzung des OCV 1999: Präambel). Im Rahmen dieses Zieles verfolgt er die verschiedensten caritativen Aufgaben. Für arbeitsmarktpolitische Ziele relevant erscheinen unter dem Aspekt der inhaltlichen Maßnahmen folgende satzungsgemäße Aufgaben: die Beobachtung der Entwicklung auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege, die Unterstützung von hilfebedürftigen Personen und die Mitwirkung in der öffentlichen Sozialhilfe und Jugendhilfe. Die gleiche Bedeutung haben aber auch interessenpolitische Aufgaben, wie die sozialanwaltliche Vertretung der Interessen hilfsbedürftiger Personen oder Personengruppen, das Mitwirken in Organisationen, wenn eigene Aufgabengebiete berührt werden, die Vertretung caritativer Belange und die Zusammenarbeit mit Behörden, Verbänden und sonstigen Organisationen, die Information der Öffentlichkeit über Notwendigkeiten oder Missstände, sowie die Herbeiführung der Zusammenarbeit der auf dem Gebiet der Caritas tätigen Personen, katholischen Fachverbände und Einrichtungen (vgl. Satzung des OCV 1999: § 3 Abs.3).

Organisationsstruktur und Finanzierung

Der Orts-Caritasverband ist als Matrixorganisation strukturiert. Die zentralen Servicebereiche sind Personal / Entwicklung / Projekte, Kommunikation, Finanzwesen und Controlling, Technische Dienste / Bauwesen sowie Informationstechnik. Die zentralen Einrichtungsbereiche sind in 11 Abteilungen gegliedert, z.B. Migration und Schuldner, Wohnungsnotfallhilfe, Suchthilfen, gemeindepsychiatrische Hilfen, Behindertenhilfe und Arbeit. Das Aktionsfeld Arbeit ist damit ein eigenständiger Funktionsbereich innerhalb des OCV.

Diese Struktur wurde allerdings erst Ende der neunziger Jahre eingeführt, davor waren die Arbeitshilfen eine Querschnittsaufgabe. Zukünftig laufen alle Maßnahmen in den Abteilungen des Orts-Caritasverbandes, die mit dem Thema Arbeit zu tun haben, über die Abteilung Arbeitshilfen. Der Orts-Caritasverband hat damit einen Kompromiss zwischen zwei Alternativen gefunden: Zum einen wäre eine organisatorische Differenzierung möglich gewesen, die sich an den Zielgruppen der caritativen Arbeit orientiert. Zum anderen wäre eine rein betriebswirtschaftlich orientierte Struktur, die sich an Kosten- und Leistungsmotiven orientiert, realisierbar gewesen. Beide Aspekte wollte der Orts-Caritasverband mit in die neue Struktur einfließen lassen. So ist die Abteilung Arbeitshilfen zwar ein eigenständiger Bereich, aber mit seinen Aktivitäten und Maßnahmen für die anderen Abteilungen offen, bis hin zu notwendigen Absprachen mit Kooperationspartnern im Auftrag der anderen Abteilungen.

Er gliedert sich in die Arbeitshilfen mit den Dienstleistungsbetrieben, den betrieblichen sozialen Diensten und die Verwaltung sowie in die Werkstätten für Behinderte mit den Bereichen Fertigung, Sozialdienst und einer Zweigstelle. Die Abteilung ist zudem zuständig für die Arbeitsplätze im psychiatrischen Bereich und im Jugend- und Drogenbereich. Die Organisationsstruktur der Arbeitshilfen wird in der unteren Abbildung dargestellt.

Das Gesamtbudget des Orts-Caritasverbandes umfasste im Jahr 2000 ca. 50 Mio. Euro (98.674 TDM). Über zwei Drittel der Einnahmen stammen von den Tages- und Pflegesätzen. Öffentliche Zuschüsse machen etwa 16% aus, Dienstleistungen sowie kirchliche Mittel sind jeweils die drittgrößte Einnahmequelle. Spenden haben nur einen marginalen Anteil von 0,5%.

Die Arbeitshilfen haben ein Gesamtbudget von 5 Mio. Euro (10 Mio. DM). Das ist etwa ein Zehntel des Haushalts des gesamten Orts-Caritasverbandes. Die Ressourcen stammen vom Sozialamt (§ 19 BSHG), vom Regierungspräsidium, vom ESF und vom Arbeitsamt. Der Umfang der eigenen Erlöse liegt bei etwa 20%. Auf monetäre Ressourcen des Orts-Caritasverbandes kann nicht zurückgegriffen werden. Projektanträge, über die der Vorstand beschließen muss, müssen aber ausgeglichen sein. Die Abteilung greift aber auf Leistungen der Personalverwaltung und des Controllings zurück. Die Buchhaltung wurde externalisiert. In Phasen, in denen die Abteilung auf gekürzte Zuweisungen vom Sozialamt reagieren muss, tritt der Orts-Caritasverband als Ausfallbürge ein. Andererseits fließen eigene Überschüsse in den Verband. Bis Ende der neunziger Jahre musste allerdings der Verband zusätzliche Ressourcen in die Abteilung transferieren. Seit 2000 werden vierteljährliche Gespräche zum Controlling durchgeführt, die nicht nur verbindlich sind, sondern auch gegenüber der Vergangenheit Folgen haben. So wurde Ende 2001 eine Projekteinrichtung geschlossen, die über 2-3 Jahre unwirtschaftlich war und pro Jahr ca. 100.000 Euro (200.000 DM) Defizit hatte.

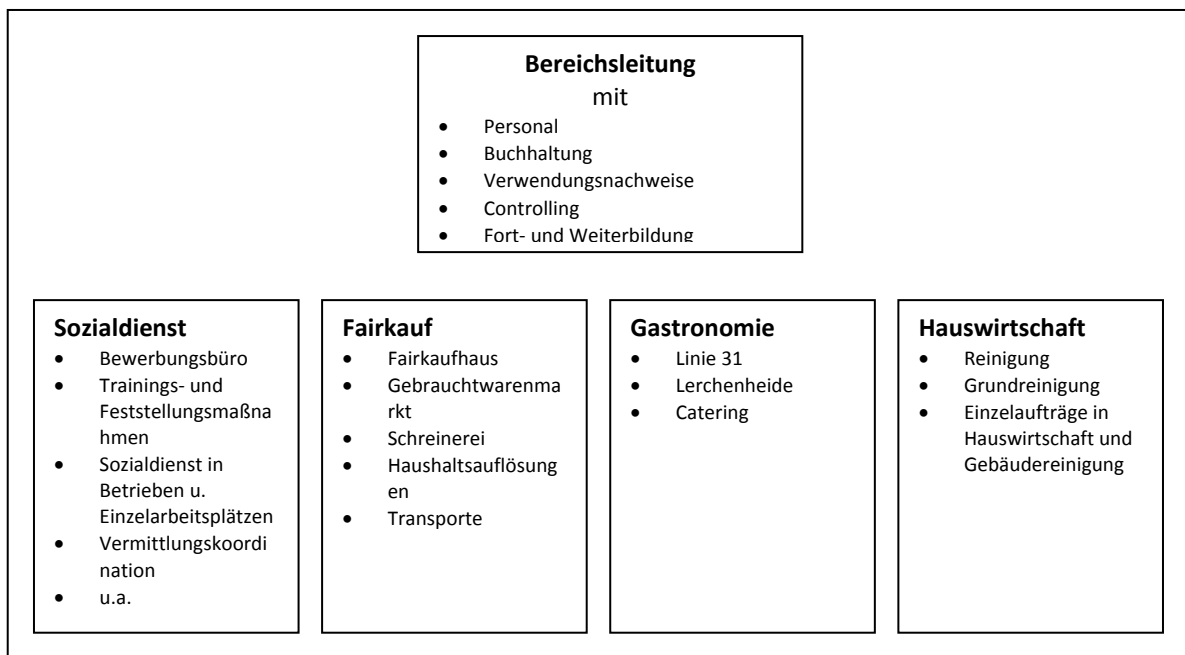


Abbildung 61: Organigramm Orts-Caritasverband (Fallbeispiel marktorientierter Beschäftigungsträger)

Quelle: Orts-Caritasverband, Bereich Arbeit

Bedeutung ehrenamtlicher Arbeit im Rahmen der Arbeitsprojekte

Der Orts-Caritasverband wird durch etwa 600 Ehrenamtliche unterstützt. Innerhalb der Abteilung Arbeitshilfen gibt es keine ehrenamtlichen HelferInnen.

Bedeutung konfessioneller Normen

In der Abteilung Arbeitshilfen hat Professionalität und Wirtschaftlichkeit gegenüber den anderen Abteilungen eine besonders hohe Bedeutung. Nichtsdestotrotz haben konfessionelle Normen ihre Bedeutung im Rahmen der Tätigkeit der Abteilung, insbesondere weil sie mit einem sozialpolitischen Auftrag verbunden sind.

In den Arbeitsprojekten wird rein fachlich gearbeitet. Wichtig ist hier die soziale Einstellung der MitarbeiterInnen. „Ich bin nicht mal katholisch und viele Kolleginnen sind es auch nicht“, so die Leiterin einer Einrichtung innerhalb der Arbeitshilfen. „Es ist eben ein Träger für Leute, die im sozialen Bereich arbeiten, aber die Wenigsten haben mit der katholischen Kirche noch etwas am Hut ...oder nicht mehr so, wie man es sich vorstellt.“

Tendenzen der Professionalisierung und Qualitätssicherung

Schon 1996 erarbeitete der Orts-Caritasverband ein Leitbild mit dem Ziel, den persönlichen und beruflichen Werdegang der MitarbeiterInnen mit geeigneten Personalentwicklungsstrategien zu fördern. In den Jahren 1997-99 wurde ein Organisationsentwicklungs-Prozess durchgeführt, in dem sich zwei von sechs Projektgruppen mit dem Thema der Personalentwicklung beschäftigten. Nach dem Jahr 2000 wurden u.a. MitarbeiterInnengespräche, Führungskräfteforen, Zielvereinbarungen und ein Führungskräfte-Entwicklungs-Konzept schrittweise eingeführt.

Im Bereich der Arbeitshilfen sind zur Sicherung der Qualität der Projektarbeit alle Betriebe mit Meistern besetzt. Einmal im Jahr laufen Zielvereinbarungsgespräche, die zum Teil auch Personalgespräche sind. Jedes viertel Jahr gibt es außerdem Controllinggespräche über die wirtschaftliche Entwicklung der Projekte zwischen der Betriebsleitung und dem Abteilungsleiter. Die Zielvereinbarungen betreffen angesichts der häufigen Veränderungen der Förderlandschaft nur einen kurzen Zeitraum. Es werden aber Standards hinsichtlich der sozialen Arbeit, Begleitung, Förderung und AnleiterInnenqualifikation gesetzt. Jedes Vierteljahr gibt es auch Gespräche zwischen den AnleiterInnen, dem Sozialdienst und den Beschäftigten. Diese Gespräche sollen zu einer Verbesserung der Vermittlung der TeilnehmerInnen führen, indem individuelle Hilfemöglichkeiten besprochen werden, die die individuellen Kompetenzen fördern sollen.

Die Professionalität der Stammkräfte wird durch eine gezielte Personalpolitik gewährleistet. So stehen für die bis zu 200 TeilnehmerInnen insgesamt 8 SozialarbeiterInnen zur Verfügung. Insgesamt gibt es 60 hauptamtliche MitarbeiterInnen im Bereich der Arbeitshilfen. Die Buchhaltung wurde externalisiert, da dies günstiger als die verbandliche Eingliederung ist. Die Personalbuchhaltung wird über ein eigenes Erfassungssystem gesteuert und über die Verbandszentrale abgewickelt. Außerdem wurde ein eigener Controller angestellt.

Bislang sind alle betriebswirtschaftlichen Tätigkeiten der externen Projektbetriebe innerhalb der Verwaltung der Abteilung Arbeitshilfen zusammengefasst. Der Abteilungsleiter will dies aber zukünftig an die Betriebe delegieren, um die Professionalität der Betriebsführung der Projekte zu erhöhen.

C.) Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Rahmen sozialer Dienstleistungen

Der Orts-Caritasverband unterhält eine Reihe sozialer Dienstleistungsbetriebe, u.a. Sucht- und Schuldnerberatungsstellen, Einrichtungen und Heime für Wohnungslose, Behinderte und alte Menschen.

Die Vermittlung der TeilnehmerInnen aus den Arbeitsprojekten auf Praktika- und Beschäftigungsplätze innerhalb der Caritas wird genauso stark verfolgt, wie auch die Vermittlung zu externen, betrieblichen Kooperationspartnern. Dies ist zunächst eine Frage der Glaubwürdigkeit, auch durch die eigene Personalpolitik, arbeitsmarktschwachen Personengruppen zu einem Arbeitsplatz zu verhelfen. Außerdem muss man als Caritas im Rahmen der Beschäftigung leistungsschwacher Personengruppen einen längeren Atem als die freie Wirtschaft haben. Nichtsdestotrotz kann „der Bogen nicht überspannt“ werden, da in den sozialen Einrichtungen auch Qualitätsstandards garantiert werden müssen, und die verschiedenen Träger inzwischen hart konkurrieren.

Mit Hilfe eines traditionellen kommunalen Programmes können rund 20% der Beschäftigten einen unbefristeten Arbeitsvertrag erhalten. Dies sind jeweils Einzelfallentscheidungen. Seit Ende der neunziger Jahre besteht außerdem die Möglichkeit, über den § 19 BSHG langfristig leistungsschwache Personen zu beschäftigen. Nach Abschluss der Beschäftigungsprojekte werden außerdem von den jeweils 30%, die einer Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt nachgehen können, 10% in eigenen Einrichtungen des Orts-Caritasverbandes unbefristet eingestellt, z.B. in den Verwaltungen, in der Reinigung, Hauswirtschaft oder den Küchen. Etwa 5 Personen finden so von den insgesamt 200 pro Projektzyklus innerhalb der Caritas eine Anstellung.

D.) Arbeitsmarktprojekte

Im Mittelpunkt der Projekte stehen ausschließlich die Vermittlung in Beschäftigung, in Qualifizierungsmaßnahmen und die Vermittlung der TeilnehmerInnen auf den ersten Arbeitsmarkt. Für jeden Beschäftigten werden standardisierte Förderpläne erstellt. Die einzelnen Beschäftigungsprojekte lassen sich in folgende Maßnahmetypen systematisieren:

- Ertragsorientierte gemeinnützige Projekte mit Schlüsselqualifizierung: z.B. Haushaltsauflösungen und Fairkauf, gastronomische Einrichtungen, Reinigung von Alten- und Pflegeeinrichtungen sowie Schaffung zusätzlicher lohnsubventionierter Plätze durch das SGB III und das BSHG in Betrieben der freien Wirtschaft;
- Qualifizierungsprojekte mit Zertifikaten und Berufsabschlüssen: z.B. Berufsvorbereitungskurse;
- Etwa 30% der Beschäftigungsplätze befinden sich in Firmen der freien Wirtschaft;
- Projekte, die öffentliche Aufgaben übernehmen: z.B. Hol- und Bringdienst, Einsatzgruppe zur Reinigung von öffentlichen Plätzen;
- Sozialpädagogische Arbeitsprojekte innerhalb der Sozialarbeit: z.B. Tagesstätte für Wohnungslose, Lederschmiede für Substituierte, gastronomische Einrichtungen, Jugendarbeitsprojekt.

Projekt „Linie 31“

Das Konzept

Die „Linie 31“ ist ein Projekt im gastronomischen Bereich. Es liegt relativ zentral und wird vorrangig von SozialhilfeempfängerInnen besucht, obwohl es öffentlich zugänglich ist. Die Tätigkeitsfelder für die TeilnehmerInnen umfassen Küche, Bedienung, Theke und Reinigung. Es ist ein eher hochschwelliges Angebot, da sich die TeilnehmerInnen auf flexible Arbeitszeiten, verschiedene Tätigkeiten und die Kundschaft einstellen müssen. Nach einer Probezeit nehmen die TeilnehmerInnen an einer Qualifizierungsmaßnahme mit praktischen Anteilen innerhalb der „Linie 31“ teil. Der Betrieb kooperiert dabei mit dem Kolping-Werk, das den TeilnehmerInnen einen qualifizierten Abschluss für das Gastronomiewesen vermittelt. Nach der Qualifizierungs- und Praktikumsphase wird versucht, die TeilnehmerInnen in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Die Chancen für die Reintegration der TeilnehmerInnen sind relativ hoch. Das Projekt liegt in einer Branche, in der seit Anfang der neunziger Jahre ein Beschäftigungswachstum beobachtet werden kann, so dass die TeilnehmerInnen relativ gute Chancen auf eine Vermittlung in diese Branche haben.

Das Personal

Die Betriebsleiterin kommt aus dem Hotelfach und hat eine Ausbildereignungsprüfung absolviert und die klassische Hotelkarriere hinter sich. Sie ist zuständig für die Personalpolitik, die tägliche Arbeitsorganisation und die Betriebsführung. Einmal pro Woche steht ein/e MitarbeiterIn des Sozialdienstes zu Verfügung. Zudem gibt es einen Vermittlungskoordinator sowie zwei Köche.

Die TeilnehmerInnen stammen aus allen Berufen und aus allen Altersstufen, obwohl in jüngster Zeit mehr Jugendliche zwischen 20 und 25 dazu gekommen sind. Viele der TeilnehmerInnen haben Suchtprobleme, keinen Schulabschluss. Hinzu kommt, dass vor allem bei jungen Arbeitslosen keine spezifischen Interessen ausgebildet sind.

Wenn die an dem Projekt interessierten Arbeitslosen zum Vorstellungsgespräch in die „Linie 31“ kommen, haben sie schon eine ganze Reihe von Institutionen durchlaufen. Das Sozialamt überprüft zunächst, inwieweit ein/e SozialhilfeempfängerIn arbeitsfähig oder sofort vermittlungsfähig ist. Erst danach wird er / sie zur Clearingstelle überwiesen. Dies ist eine von der Kommune und den sechs großen Trägern in der Kommune gemeinsam getragene Institution, die einen geeigneten Beschäftigungsplatz für die SozialhilfeempfängerInnen auswählt. Während vier der sechs Träger auf spezifische Zielgruppen, wie Jugendliche oder Frauen, spezialisiert sind,

konzentrieren sich die beiden konfessionellen Träger auf leistungsschwache Personengruppen. Zur Unterstützung der VermittlerInnen und SozialhilfeempfängerInnen bei der Auswahl eines geeigneten Beschäftigungsprojektes stehen Flyer und Werbefilme über die Träger und ihre Projekte zur Verfügung. Auch SozialhilfeempfängerInnen, die sich für Projekte der Caritas interessieren und sich selbständig bewerben, werden zunächst zur Clearingstelle verwiesen. Die Caritas unterhält zudem ein Bewerbungsbüro. Hier überprüfen SozialdienstmitarbeiterInnen die Interessen und formalen Fördervoraussetzungen. Die Bewerber können im Bewerbungsbüro auch eigene Wünsche äußern, in welchem Bereich sie tätig sein wollen. Dies wird dann mit der zuständigen Projektleitung abgeklärt. In einer Einführungswoche können die BewerberInnen danach alle Betriebe der Caritas kennen lernen. In der „Linie 31“ wird mit den Interessenten dann ein Einstellungsgespräch auf der Basis eines Fragebogens über ihre Interessen und Fähigkeiten durchgeführt. Ungeeignete BewerberInnen, die z.B. durch ihr äußeres Erscheinungsbild auffallen oder eher gewerbliche oder kaufmännische Interessen haben, können in andere Projekte der Arbeitshilfen vermittelt werden.

In einer einmonatigen Probephase werden die SozialhilfeempfängerInnen im Rahmen der gemeinnützigen Arbeit beschäftigt. Sie erhalten in dieser Zeit weiterhin Geld vom Sozialamt plus 1,79 Euro (3,50 DM) und dürfen nicht mehr als 20 Stunden arbeiten. Danach erhalten sie einen befristeten Vertrag über den § 19 BSHG. Mit eingestellten SozialhilfeempfängerInnen werden Qualifizierungs- und Vermittlungsziele festgelegt und regelmäßig besprochen.

Die Finanzierung

Den größten Anteil an der Finanzierung übernimmt das Sozialamt. Die Küchenausstattung wurde komplett von einem privaten Unternehmen gesponsert. Mit Hilfe der Erlöse können die zusätzlichen Overhead-Kosten für Verwaltung und Personal ausgeglichen werden.

Die Organisationsform

Die Finanzen werden durch die Abteilung der Arbeitshilfen koordiniert, die Personalarbeit und das operative Geschäft der Gastronomie werden durch die Betriebsleiterin gemanagt. Die Ziele des Beschäftigungsprojektes werden ebenfalls zentral in der Abteilung festgelegt.

Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Erfolge

Die Beschäftigung und die Vermittlung von langzeitarbeitslosen SozialhilfeempfängerInnen sind die beiden zentralen Ziele des Projektes. Innerhalb von drei Jahren wurden ca. 25% der Beschäftigten in die Gastronomiebranche vermittelt, einige von ihnen in weiterführende Qualifizierungsmaßnahmen. Für die Vermittlung nutzt die Betriebsleiterin ihre Kontakte in der Gastronomiebranche.

Als Beschäftigungsträger spielen die verschiedensten Möglichkeiten, die Arbeitsmarktpolitik bietet, beim Caritasverband eine große Rolle. Schwerpunkte sind die Vermittlung in Qualifizierung und in Beschäftigung. Grundsätzlich versucht der Caritasverband nicht selbst zu qualifizieren oder zu beschäftigen, sondern seine Klientel entweder an etablierte Bildungsträger (z.B. Kolping-Werk) oder in Betriebe zu vermitteln. Dadurch erhöht der Caritasverband die Chancen, dass ein/e Langzeitarbeitslose/r eine feste Beschäftigung während des Praktikums oder einer Vergabe-ABM in einem Betrieb erhält. Ziel der Projekte des Caritasverbandes ist es, eine größtmögliche Zahl der SozialhilfeempfängerInnen entweder langfristig in die Betriebe zu vermitteln, oder die TeilnehmerInnen bis zu einem Berufsabschluss bei der IHK zu begleiten. Dazu müssen die Projekte eng an den regionalen Bedarf angelehnt sein. Der Caritasverband organisiert deshalb die Projekte in enger Abstimmung mit dem Trägerkreis, in dem die wirtschaftliche Entwicklung der Kommune diskutiert wird, sowie teilweise in Kooperation mit anderen arbeitsmarktpolitischen Trägern (z.B. Kolping-Werk).

Die Projekte richten sich überwiegend an unausgebildete SozialhilfeempfängerInnen. Für höher Qualifizierte wurde bislang nur ein Projekt durchgeführt, von dem alle TeilnehmerInnen in den

ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden konnten. Die SozialhilfeempfängerInnen werden vor allem vom Sozialamt zur Arbeitsvermittlung verwiesen, die eine Negativauswahl für die Caritas trifft. Ca. 250 SozialhilfeempfängerInnen werden so pro Jahr schon vorher in eine Beschäftigung in Betrieben der freien Wirtschaft vermittelt. Die einzelnen Projekte machen darüber hinaus durch Werbeaktionen im Arbeits- und Sozialamt auf sich aufmerksam oder rekrutieren neue TeilnehmerInnen durch sog. *Mundpropaganda*. Im Gaststättenbereich ist es allerdings so, dass sich aufgrund der hohen qualifikatorischen und menschlichen Anforderungen nicht genügend TeilnehmerInnen für diese Arbeit interessieren.

Jedes Projekt besteht aus einer verantwortlichen Person, die entweder aus der freien Wirtschaft kommen sollte, oder entsprechend hohe fachliche Qualifizierungen haben muss (MeisterIn). Außerdem sind hohe soziale Qualifikationen für den Umgang mit der Klientel notwendig. Die Caritas ermöglicht daher auch sozialpädagogische Zusatzqualifikationen für die AnleiterInnen, da sie die ersten AnsprechpartnerInnen für die ProjektteilnehmerInnen sind. Für jedes Projekt werden zudem sog. multifunktionale Projektteams gebildet, bestehend aus AnleiterIn, Vermittlerin, einer Verwaltungskraft und einem/r Sozialpädagogen/in. So wird sichergestellt, dass beispielsweise die Vermittler branchenspezifisch arbeiten können und ihre KlientInnen näher kennen lernen können. Insgesamt arbeiten bei der Caritas 6 hauptamtliche VermittlerInnen. Allein auf die TeilnehmerInnen im Bereich der Arbeitshilfe bezogen macht das einen Betreuungsschlüssel Vermittler/ Teilnehmer von etwa 50 : 1, gegenüber einem Betreuungsschlüssel beim Arbeitsamt von zwischen 300 bis 500 Personen auf einen Vermittler.

Die TeilnehmerInnen werden etwa 2 bis 3 Jahre im Rahmen der Projekte durch die Caritas begleitet. In der besuchten gastronomischen Einrichtung erhalten die SozialhilfeempfängerInnen 2 bis 3 Monate lang im Rahmen einer Vorschaltmaßnahme einige Basisqualifikationen (z.B. Pünktlichkeit, Arbeitsmotivation) vermittelt. Danach beginnt die eigentliche Maßnahme bei einem Bildungsträger, der 9 Monate die nötigen fachlichen Grundkenntnisse vermittelt. Nach einer Praktikumsphase im Betrieb wird dann versucht, den TeilnehmerInnen auf den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Ähnlich sind Projekte organisiert, welche die TeilnehmerInnen in Unternehmen in der Stadt beschäftigen. Die Betriebe erhalten ca. ein halbes Jahr im Rahmen einer gemeinnützigen ArbeitnehmerInnenüberlassung ehemalige SozialhilfeempfängerInnen (Lohnkostenzuschuss, LKZ). Danach ist es möglich die TeilnehmerInnen bis zu einem Jahr mit Lohnkostensubventionen weiter zu beschäftigen, um den "Klebeeffekt" zu erhöhen.

Im Rahmen dieser Projekte können somit etwa 50% der ehemaligen SozialhilfeempfängerInnen und Langzeitarbeitslosen innerhalb einer durchschnittlichen Laufzeit von 3 Jahren auf dem ersten Arbeitsmarkt untergebracht werden. Der Rest geht entweder in Qualifizierungsprojekte anderer Träger, in den Vorruhestand, kündigt während der Projektlaufzeit oder ist beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet. Nur ein geringer Teil wird in eigene Einrichtungen übernommen.

E.) *Mitbestimmung, gesellschaftspolitisches Engagement und die Rolle von Kooperationen*

Mitbestimmung

Es existiert kein formelles oder informelles Verfahren zur Beteiligung der beschäftigten Langzeitarbeitslosen an der Planung und Organisation der einzelnen Beschäftigungsprojekte. Die SozialhilfeempfängerInnen haben im Rahmen des aktivierenden Ansatzes „Fördern und Fordern“ eine Mitsprache bei ihrem Einsatz, d.h. in welchem Projekt sie eine Beschäftigung finden können, eine Mitwirkungspflicht bei der Erarbeitung ihres Förderplanes und sie können in den regelmäßigen Gesprächen mit den ProjektleiterInnen und dem Vermittlungsdienst Anliegen äußern.

Die hauptamtlichen Beschäftigten sind über die MitarbeiterInnenvertretung formell an personal- und organisationsrelevanten Themen beteiligt. Darüber hinaus gibt es vierteljährliche Personalgespräche, in denen nicht nur die individuellen Entwicklungspotenziale der MitarbeiterInnen thematisiert werden. Aufgrund der spezifischen Aufgabenteilung zwischen Abteilungs- und Projektebene sind außerdem regelmäßige Gespräche im Rahmen der täglichen

Arbeit notwendig, wenn organisatorische oder finanzielle Fragen auftreten. Personalwünsche der MitarbeiterInnen in den Projekten werden ebenfalls berücksichtigt. Eine hohe Bedeutung haben die Hinweise anderer Abteilungen und sozialpolitischer Einrichtungen des Verbandes, da sie aus ihrer fachlichen Arbeit heraus häufig weitere notwendige Hilfen im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Verbandes anregen. Dennoch werden die zentralen politischen Weichenstellungen auf der Ebene der AbteilungsleiterInnen getroffen. Die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung ist damit eine Angelegenheit der oberen Führungsschicht des Orts-Caritasverbandes. Da nur ein Bruchteil der MitarbeiterInnen auch individuelle Mitglieder des Orts-Caritasverbandes sind, sind auch über die Mitgliederversammlung die Mitwirkungsmöglichkeiten vernachlässigbar gering. Es gibt nur etwa 100 Einzelmitglieder, die aber zumeist ältere Fördermitglieder und nicht beim Orts-Caritasverband beschäftigt sind.

Die wichtigen arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen werden zwischen dem/r AbteilungsleiterIn der Arbeitshilfen und dem Vorstand des Orts-Caritasverbandes und darüber hinaus getroffen. So werden die arbeitsmarktpolitischen Ziele auf dieser Ebene besprochen und festgelegt sowie Vereinbarungen zu einzelnen Projekten und ihrem Kostenbudget getroffen. Die Mitgliederversammlung, die überwiegend aus korporativen Mitgliedern der Gemeinden, des SKF (Sozialdienst Katholischer Frauen) sowie der INVIA (Mädchen-Sozialarbeit) besteht, trifft sich nur satzungsgemäß einmal jährlich zum Beschluss des Haushaltes, des Berichtes und der Entlastung des Vorstandes. Mit dem Geschäft der Arbeitshilfen hat die Mitgliederversammlung nur indirekt zu tun. Der Caritasrat beschloss das Organigramm des Verbandes und den jährlichen Haushalt. Zielsetzungen der Arbeitshilfen werden aber zwischen dem/r BereichsleiterIn und dem Vorstand besprochen und durchgesetzt. Sie verständigen sich auch über die politische Zielsetzung der Arbeitshilfen. Der Diözesan-Caritasverband spielt eine Rolle, wenn es um interessenpolitische Aufgaben geht, die die Landesregierung adressieren. Hier wird im Grundsatz die Caritas-Rangordnung eingehalten. Der Diözesan-Caritasverband ist über seinen Sitz im Caritasrat außerdem über die Aktivitäten der Arbeitshilfen unterrichtet. Da der Diözesan-Caritasverband aber in der Vergangenheit im Gegensatz zur Abteilung Arbeitshilfen des OCV keine eigene Position entwickelt hat, verlaufen die Gespräche zwischen der Abteilung Arbeitshilfen und dem Landes-Sozialministerium direkt. Nur wenn es um offizielle bundespolitische Angelegenheiten geht, wird der Deutsche Caritasverband konsultiert, so dass sich im zuständigen Referat bzw. im zuständigen Fachverband, in dem der/die AbteilungsleiterIn im Vorstand sitzt, eine Position bilden und vertreten kann. Zusätzlich bestehen aber auch die Kontakte zur örtlichen SPD-Bundestagsabgeordneten, die ebenfalls zum Informationsaustausch genutzt werden.

Die Rolle von Netzwerken und Kooperationen

Die Arbeitshilfen des besuchten Orts-Caritasverbandes unterhalten eine Vielzahl von Netzwerk- und Kooperationsbeziehungen.

Die wichtigsten Partner sind die öffentlichen Akteure, wie das Sozialamt und zur Zeit des Besuches auch das Arbeitsamt. Während die Beschäftigung städtischer SozialhilfeempfängerInnen - finanziert auf Basis des § 18 BSHG - auf einer langen Tradition beruht, befand sich die Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt noch im Aufbau. Allerdings konnten schon einige neue Projekte im Rahmen der regelmäßigen direkten Gespräche zwischen dem Abteilungsleiter der Arbeitshilfen und dem Nebenstellenamtsleiter des örtlichen Arbeitsamtes getroffen werden, z.B. ein Projekt für überschuldete Arbeitslose.

Ebenfalls von zentraler Bedeutung sind die vielfältigen Kooperationen der Arbeitshilfen und örtlichen Betriebe. Zum einen sind etwa 30% der Klientel der Caritas direkt in den Betrieben beschäftigt. Dieser Anteil soll in Zukunft noch ausgebaut werden. Zum anderen vermitteln die Arbeitshilfen viele ihrer TeilnehmerInnen im Rahmen von Praktika in die Betriebe vor Ort. Projekte, wie z.B. das Erwerben einer Qualifikation im Einbau und der Wartung neuer Energien, werden auch direkt mit der gewerblichen Wirtschaft durchgeführt, z.T. von dieser initiiert. Diese Kontakte beschränken sich aber nicht auf gewerbliche Betriebe, ein Großteil der Kontakte unterhält die Abteilung Arbeitshilfen zu Dienstleistungsbetrieben. Die Abteilung konnte zudem

erfolgreich Unterstützung im Rahmen materieller Spenden oder durch Fachpersonal, das in Projekte der Caritas gewechselt ist, einwerben.

Eine weitere Akteursgruppe, zu der die Abteilung direkt Kooperationskontakte unterhält, sind andere zivilgesellschaftliche Akteure. So arbeitet der Orts-Caritasverband für die Qualifikation der TeilnehmerInnen mit ortsansässigen Weiterbildungsinstitutionen zusammen (z.B. Kolping-Werk). Eine formal-institutionalisierte Form hat die Clearing-Stelle zur Betreuung beschäftigungsfähiger SozialhilfeempfängerInnen gefunden, an der die Kommune und die Träger zu gewissen Anteilen Gesellschafter sind. Der Abteilungsleiter ist weiterhin Mitglied des Vorstandes der katholischen IDA (Integration durch Arbeit) sowie im Vorstand der Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit.

Gesellschaftspolitische Aktivitäten

Die IDA und die BAG Arbeit werden daher auch genutzt, um aktuelle Probleme bei der Planung und Durchführung der arbeitsmarktpolitischen Projekte anzusprechen. Der Abteilungsleiter der Arbeitshilfen wird regelmäßig angefragt, auf arbeitsmarktpolitischen Tagungen des Deutschen Caritasverbandes aktuelle Entwicklungstendenzen aufzuzeigen und eigene Lösungen vorzustellen.

Aber auch auf landespolitischer Ebene ist die Abteilung Arbeitshilfen aktiv. So konnte erfolgreich eine Verlängerung eines Landesprogrammes zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit erwirkt werden. An dem Landesprogramm wurde seit Beginn mitgewirkt und Anpassungen erwirkt. Über das katholische Büro des Bischofs wurde dann direkt auf den zuständigen Minister Einfluss genommen. Auf kommunaler Ebene konnten Einsparungen hinsichtlich der Beschäftigung von SozialhilfeempfängerInnen verhindert werden.

Ziel ist es, mit Hilfe dieser Aktivitäten sozial schwache Personengruppen und materiell arme Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Dabei verfolgt der Orts-Caritasverband eine arbeitsmarktpolitische Strategie, die sich an aktuellen Ansätzen des „Fördern und Forderns“ orientiert. Hierzu werden Instrumente anzuwenden versucht, wie ArbeitnehmerInnenverleih, Förderpläne, Zielvereinbarungen etc. Außerdem beschäftigt man sich mit Vor- und Nachteilen der Gemeinnützigkeit. Ein Projekt, das aus diesen Überlegungen entstand, ist eine gewerbliche Firma in Kooperation mit einer Stiftung. Im Rahmen einer Integrationsfirma sollen dort Behinderte einen Arbeitsplatz erhalten.

Fallstudie 7: Landwirtschaftlicher Produktionsbetrieb

A.) Regionale Situation

Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitische Strategien

Arbeitsmarktsituation

Der Orts-Caritasverband liegt in einem ehemaligen wirtschaftlichen Ballungszentrum der Chemieindustrie und des Schwermaschinenbaus in Ostdeutschland. Andererseits war die Region von einer ausgeprägten Landwirtschaft geprägt.

Nach dem Zusammenbruch der DDR stieg die Arbeitslosigkeit auf die höchste Quote in den ostdeutschen Bundesländern (20%). Die Unterbeschäftigungsquote liegt bei etwa 30%. Etwa die Hälfte der Arbeitslosen sind länger als ein Jahr arbeitslos gewesen. Während in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung mehr Frauen als Männer arbeitslos waren, stieg die Anzahl der Frauen, die sich mit zunehmender Dauer der Erwerbslosigkeit in die stille Reserve zurückzogen.

Die Arbeitsmarktlage im Kreis, in dem der landwirtschaftliche Produktionsbetrieb des Orts-Caritasverbandes liegt, ist etwas günstiger im Vergleich zur Region. Die Kommunalpolitik zeichnet sich durch eine geschickte Ansiedlungspolitik aus, die vor allem aufgrund einer guten Infrastruktur z.B. ein Versandhauslager anziehen konnte. Außerdem liegt der Landkreis nicht weit nach Niedersachsen, so dass junge und mobile ArbeitnehmerInnen regelmäßig pendeln. Abwanderungen werden außerdem vom regionalen Arbeitsamt finanziell gefördert.

Zurück bleiben Ältere und Personen mit vermittlungshemmenden Merkmalen. In 2001 gab es in dem Landkreis über 1.300 Sozialhilfe-Fälle (2.494 Personen). Davon waren aber nur 647 Personen vermittelbar oder in Maßnahmen beschäftigungsfähig (25,9%), darunter hatten 137 Personen Anspruch auf Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit. Der größte Teil der SozialhilfeempfängerInnen war somit nicht beschäftigungsfähig. Nach § 18 Abs. 3 BSHG sind neben den Kindern Personen nicht erwerbsfähig, die alkoholkrank, behindert oder gesundheitlich beeinträchtigt sind. Bis Anfang 2001 blieb bei wechselndem Personenkreis die Zahl dieser nicht vermittelbaren Personen aber konstant. Ein Drittel der erwerbsfähigen SozialhilfeempfängerInnen könnte sofort vermittelt werden, zwei Drittel benötigten qualifikations- und beschäftigungsbezogene Maßnahmen.

Ein Vertreter des Orts-Caritasverbandes schätzt die Situation in dem Landkreis zwar auch günstiger als das Kreissozialamt ein. Er prognostiziert aber angesichts der hohen Abwanderung junger und erwerbsfähiger Menschen, dass „Wenn es so weiter geht, setzt sich die Bevölkerung in 10 Jahren nur noch aus alimentierten Personen zusammen... Wird schon ein wenig dunkel, wird eher schön geredet.“

Kommunale arbeitsmarktpolitische Strategien

Das Sozialamt bemüht sich mit Hilfe von eigenen Vermittlungsaktivitäten und Maßnahmen im Rahmen der „Arbeit statt Sozialhilfe“, die Zahl der erwerbsfähigen SozialhilfeempfängerInnen zu reduzieren. Für ihre Aktivitäten steht dem Sozialamt das größte Budget im Landkreis zur Verfügung. Während man sich bislang auf eher jüngere Menschen zwischen 18 und 21 sowie 21 und 40 konzentrierte, wurde 2001 auch für Ältere ab 60 eine Maßnahme konzipiert. Außerdem wird ein Programm zur Qualifizierung und Beschäftigung sowie Beratung von Erwerbslosen des Bundeslandes genutzt, an dem etwa 24 Personen teilnehmen konnten. Einige SozialhilfeempfängerInnen können aufgrund gemeinsamer Absprachen und einer guten Zusammenarbeit an Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit teilnehmen. Bei Vermittlungen in Betriebe werden Lohnkostenzuschüsse genutzt. Außerdem werden etwa 80 Personen pro Jahr im Rahmen gemeinnütziger Arbeit beschäftigt. Diese Arbeiten werden vor allem in öffentlichen Parkanlagen und in anderen kommunalen Einrichtungen durchgeführt. Maßnahmen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ oder gemeinnützige Tätigkeiten werden nicht zusammen mit anderen freigeinnützigen Trägern durchgeführt.

Spezielle Strategien für nicht-erwerbsfähige Personen existierten nicht. Es werden ausschließlich soziale Hilfen in kommunaler Trägerschaft angeboten (z.B. den sozialpsychiatrischen Dienst, Sucht- oder Schuldnerberatung, Amtsarzt, Heimaufnahme oder teilstationäre Einrichtungen). Dabei werden auch Beratungsangebote von Wohlfahrtsverbänden genutzt. Arbeitsmarktpolitische Hilfen für diese Personengruppe gibt es aber nicht. „Da kann man nur versuchen, sie ein paar Stunden am Tag in gemeinnütziger Arbeit in Abständen zu beschäftigen. Die werden sie aber nie vermitteln können. Solche Personen, die nicht vermittelbar sind, wird es immer geben.“ Alleinerziehenden Frauen mit Kindern unter 3 Jahren wird auf Anfrage ein Kindergartenplatz über das Jugendamt organisiert, wenn sie arbeiten gehen möchten. Offene Obdachlosigkeit wird vermieden, indem den Vermietern die Miete direkt überwiesen wird. Wenn nicht-erwerbsfähige Personen es wünschen, wird ihnen gemeinnützige Arbeit angeboten.

Das Sozialamt steht für die Vermittlung von SozialhilfeempfängerInnen in Praktika oder mit Hilfe von Lohnkostenzuschüssen mit Betrieben der Region, für gemeinnützige Arbeiten mit kommunalen Einrichtungen, für Qualifizierungsprojekte mit einer regionalen Bildungseinrichtung und dem landwirtschaftlichen Produktionsbetrieb in regem Kontakt. Insgesamt ist die Anzahl an gemeinnützigen Beschäftigungs- und Qualifizierungsbetrieben, mit denen die Kommune zusammenarbeitet, eher gering. Es existieren allerdings in der Region drei große Beschäftigungsgesellschaften (MEGA-ABM), die aus ehemaligen Produktionsbetrieben hervorgingen und vor allem mit dem Arbeitsamt zusammenarbeiten.

Die Präferenz liegt bei Trägern, die SozialhilfeempfängerInnen „am besten betreuen und in Arbeit vermitteln können“. Maßnahmen werden ausgeschrieben, für die sich die Träger bewerben

können. In einem Gespräch wird den Trägern ein Maßnahmewunsch vorgestellt, auf welchen sie Träger dann reagieren können. Bewerbungen werden gemeinsam mit der BBJ geprüft. Auswahlkriterien sind die Kriterien der jeweiligen Programme (z.B. das ESF-Landesprogramm), der eingereichte Finanzplan, das beabsichtigte Curriculum innerhalb des Projektes, und Bildungsangebote. Es gibt aber keine spezifischen Präferenzen an organisatorische Bedingungen, die der Träger darüber hinaus vorhalten muss. Wichtig ist ausschließlich das Vorliegen der Anerkennung des Finanzamtes über die Gemeinnützigkeit des Trägers.

Es gibt aber Träger, mit denen man schon langjährig gute Erfahrungen gemacht hat. Es gibt Träger, die auch selbstinitiativ Projekte beantragen. Hier wird geprüft, ob geeignete SozialhilfeempfängerInnen vorhanden sind. Allerdings sind die Anfragen aus den Kommunen häufiger, als von Vereinen und Verbänden. Dies betrifft insbesondere die gemeinnützigen Arbeiten.

In dem landwirtschaftlichen Produktionsbetrieb des Orts-Caritasverbandes sind ständig etwa 2-3 SozialhilfeempfängerInnen beschäftigt- insgesamt etwa 6 Personen pro Jahr. Der Betrieb meldet ständig Bedarf an. Für die eigenen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Sozialamtes spielt der Orts-Caritasverband mit seinem Betrieb nur eine marginale Rolle.

B.) Ziele, Strukturen und Entwicklung des Orts-Caritasverbandes

Bisherige Entwicklung und der Beginn arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten

Der in Ostdeutschland angesiedelte Ortsverband wurde 1992 gegründet. Zu Zeiten der DDR war die Gründung eines eigenständigen Vereins verboten. Die Diözesanverbände waren Hauptabteilungen im Bischöflichen Amt. Die untergeordneten Kreisstellen bestanden meist nur aus einer Person. Die wichtigsten Arbeitsgebiete umfassten die Pfarrgemeindefarbeit, die allgemeine soziale Beratung oder andere Aufgaben, die im Umfeld der jeweiligen Pfarrgemeinde lagen. Die ehemalige Kreisstelle, aus welcher der besuchte Orts-Caritasverband entstand, kümmerte sich zusätzlich um Strafgefangene. Nach der Wiedervereinigung übernahm der ehemalige Kreisstellen-Leiter die Aufgabe des Geschäftsführers des Orts-Caritasverbandes.

Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten, die noch zu Zeiten begannen, in denen sich der Orts-Caritasverband institutionalisierte, basierten auf zwei Motiven: Zum einen lagen sie in der regionalen Arbeitsmarktsituation begründet. Aufgrund der strukturellen Umbrüche ist in der Region der Schwermaschinenbau und die Landwirtschaft fast vollständig abgewickelt worden. Von den schwierigen wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Bedingungen sind auch in der besuchten Diözese diejenigen Erwerbslosen besonders betroffen, die mit persönlichen Problemen, wie z.B. Suchtproblemen oder Straffälligkeit, zu kämpfen, oder aufgrund ihres Alters keine Chance auf Reintegration haben. Die Folge ist eine massive Abwanderung vor allem von Jugendlichen. Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten sollen dabei besonders benachteiligten Personengruppen helfen: „[Wir] wollen uns auch um die Menschen kümmern, um die sich andere nicht so intensiv kümmern.“ Außerdem ist die Caritas in dem Kreis der einzige gemeinnützige Träger, der für diesen Personenkreis Hilfen anbietet. Das Sozialamt beschäftigt SozialhilfeempfängerInnen vorrangig in Kommunen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit. Zum anderen begründen sich die Ziele und die inhaltliche Ausgestaltung des Arbeitsmarktprojektes in den persönlichen Erfahrungen und Überzeugungen des Geschäftsführers. Die Eltern hatten früher eine eigene Landwirtschaft. Außerdem betreute er früher Straffällige. Das Arbeitsmarktprojekt sollte daher beide Erfahrungen nutzbringend verbinden. Zudem sieht der Geschäftsführer in der landwirtschaftlichen Arbeit einen pädagogisch und persönlich wertvolleren Beitrag als beispielsweise in der Arbeit mit neuen Computertechnologien, da in jenen höhere Verbindlichkeiten geschaffen und mehr Verpflichtungen eingegangen werden, und Arbeitstugenden besser erlernt werden. Ein zusätzlicher Impuls kam durch einen Erfahrungsaustausch mit einem Diakonie-Träger in der Region, der den Schwerpunkt der Jugendhilfe auf die Arbeit mit Pferden legte. Überzeugend war die Geschichte über einen Jugendlichen, der bei Besprechungen nie aufzufinden war. Schließlich entdeckte man, dass dieser Jugendliche Probleme abends „seinem“ Pferd erzählte.

Mit der Gründung eines betriebswirtschaftlich und ökologisch orientierten Landwirtschaftsbetriebes auf einem ehemaligen Gutshof soll diesen Personengruppen eine Integrationschance in den ersten Arbeitsmarkt bzw. Übergangsmöglichkeit in die Nichterwerbstätigkeit (Ruhestand) geboten werden.

Mitarbeiterzahl und Mitarbeiterstruktur

Der Orts-Caritasverband beschäftigt etwa 120 MitarbeiterInnen. 75% der MitarbeiterInnen sind in den 3 Sozialstationen tätig. In der Jugendhilfe sind ca. 15 MitarbeiterInnen beschäftigt. Insgesamt sind etwa 25 Arbeitslose in den ca. 10 Projekten. Im erwerbswirtschaftlichen Produktionsbetrieb arbeiten 11 Personen im Jahr. Zusätzlich sind 4 Personen mit den Projektleitungen beauftragt.

Die Anzahl der TeilnehmerInnen an dem arbeitsmarktpolitischen Projekt schwankt allerdings mit der Höhe der Zuweisungen vom Arbeits- und Sozialamt, da viele der Arbeitslosen in der Region vor allem in die drei großen Arbeitsförderungsgesellschaften, die aus den ehemaligen Kombinatbetrieben hervorgingen, vermittelt werden. Diese sind sog. MEGA-ABS mit bis zu 1.000 Beschäftigten. Die TeilnehmerInnen des Beschäftigungsprojektes sind jeweils für die Zeit der individuellen Förderungsdauer in der Maßnahme beschäftigt. An die einzelnen Förderungen schließen sich aber teilweise Folgefinanzierungen an, so dass diese Fälle den sog. "Maßnahmekarrieren" sehr ähnlich sind. Viele der Langzeitarbeitslosen und SozialhilfeempfängerInnen in der Maßnahme des Orts-Caritasverbandes haben Suchtprobleme oder sind straffällig geworden. Außerdem haben sie aufgrund ihres Alters, einige der TeilnehmerInnen sind über 50 Jahre alt, kaum eine Chance auf dem regulären Arbeitsmarkt.

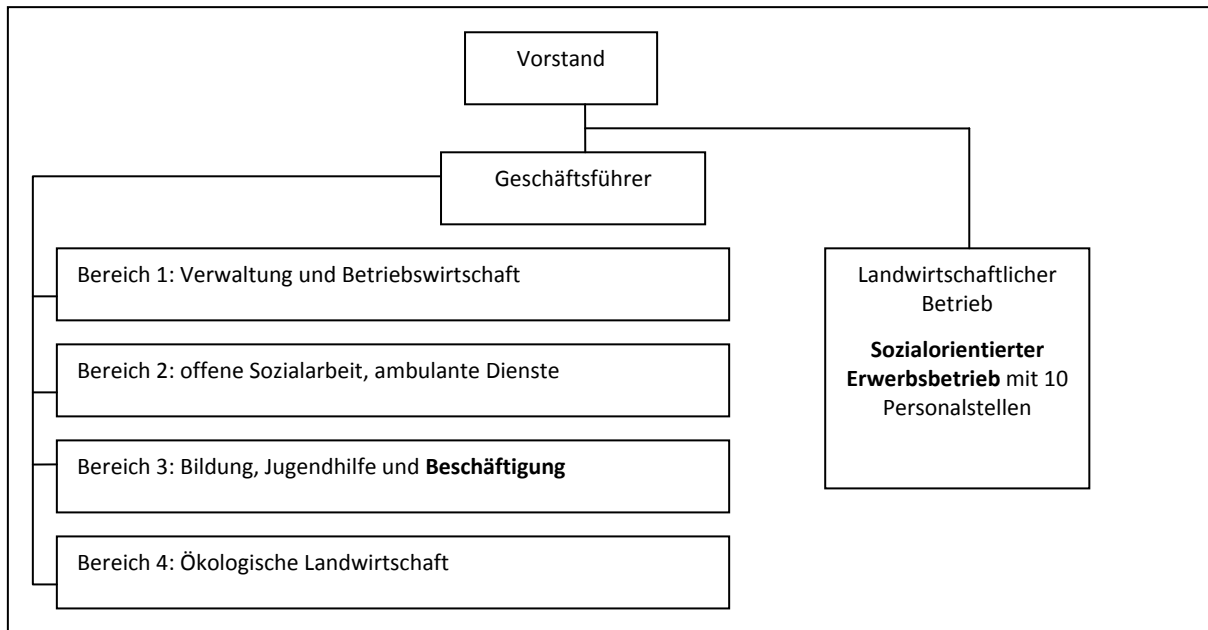
Ziele des Verbandes

Der Caritasverband entwickelt und fördert die caritative Arbeit in den Pfarrgemeinden, deren Selbständigkeit unberührt ist. Er regt die ehrenamtliche Mitarbeit an, wirkt in der öffentlichen Jugend- und Sozialhilfe mit, vertritt die Caritas gegenüber Behörden und sonstigen öffentlichen Organen, wirkt in Organisationen mit, die sich mit sozialen und caritativen Aufgaben beschäftigen, und informiert die Öffentlichkeit über die Arbeit der Caritas. Auf den Internetseiten sind die Aufgaben wie folgt beschrieben: „Die Caritas leistet vielfältige Hilfe für Menschen in allen Lebenslagen und in besonderen Notsituationen. In allen Fragen und Schwierigkeiten helfen oder vermitteln wir unentgeltlich und ohne Berücksichtigung der Weltanschauung. Von der allgemeinen sozialen Beratung über spezifische Fachberatungen bis hin zu ambulanten und stationären Hilfen für Kinder und Jugendliche, Frauen und Familien, alte, behinderte und kranke Menschen sowie Migranten und Asylbewerber stehen Ihnen fachlich qualifizierten Mitarbeiterinnen und MitarbeiterInnen der Caritas zur Seite.“

Organisationsstruktur und Finanzierung

Der Orts-Caritasverband besteht aus vier Bereichen: Verwaltung und Betriebswirtschaft, die offene Sozialarbeit und ambulante Dienste, die Bildung, Jugendhilfe und Beschäftigung sowie die ökologische Landwirtschaft. Der sozialorientierte Erwerbsbetrieb ist ein eigenständiger Bereich. Der Orts-Caritasverband ist damit in zwei verschiedenen Bereichen arbeitsmarktpolitisch aktiv: Zum einen in dem Fachbereich Arbeits- und Sozialprojekte im Bereich der Jugendhilfe und Bildung sowie zum anderen im sozial orientierten Erwerbsbetrieb.

Abbildung 62: Organigramm Orts-Caritasverband (Fallbeispiel Landwirtschaftlicher Produktionsbetrieb)



Quelle: eigene Darstellung

Der Jahresetat des Orts-Caritasverbandes beträgt 7 Mio. DM (3,5 Mio. Euro) im Jahr. 15% davon sind Eigenmittel, die aus den Kirchensteuern gespeist werden. Die wichtigsten Ressourcenquellen sind in der Reihenfolge ihrer Bedeutung: öffentliche Mittel aus der Pflegeversicherung, Mittel des Jugend- und Sozialamtes, Kirchensteuern und schließlich Spenden.

Bedeutung ehrenamtlicher Arbeit im Rahmen der Arbeitsprojekte

Ehrenamtliche sind vor allem in den Gemeindediensten oder in einzelnen Bereichen der offenen Sozialarbeit des Orts-Caritasverbandes tätig. In den Arbeitsprojekten sowie im sozialorientierten Erwerbsbetrieb wurden bislang keine ehrenamtlichen Helfer in der operativen Arbeit genutzt. Ehrenamtliche können die Hauptamtlichen nur punktuell unterstützen. Die höheren Kosten aufgrund der Tarifstruktur der Caritas können nur mit qualifiziertem Personal und Angebot in den Beratungen ausgeglichen werden.

Bedeutung konfessioneller Normen

„Caritas“ ist vor allem ein Dienst der Kirche. Zwar ist heute der erste Bezug für die Tätigkeiten auch die Kirche, doch war dies zu Zeiten der DDR stärker ausgeprägt als heute. Die Caritas als Organisation hat außerdem einen missionarischen Auftrag: „Die Leute sollen an unseren Aufgaben erkennen, dass wir die frohe Botschaft verbreiten.“ In der Region sind nur 3,4% der Gesamtbevölkerung katholisch. Da die Gemeinden relativ selbständig sind und das meiste Leitungspersonal aus der Gemeindegarbeit stammt, spielt die katholische Arbeit eine große Rolle im Orts-Caritasverband. Für die MitarbeiterInnen ist die Kombination aus hauptamtlicher Tätigkeit, Vereinsmitgliedschaft und kirchlicher Arbeit wichtig für die eigene Einstellung und Grundhaltung gegenüber der Caritas, sowie um die Kommunikation zwischen den verschiedenen Bereichen aufrechtzuerhalten: „weil man damit über den Tellerrand gucken kann“.

Tendenzen der Professionalisierung und Qualitätssicherung

Der Geschäftsführer hat nach der Wiedervereinigung ein Fachhochschulstudium der Sozialarbeit absolviert. Für die Familien- und anderen Beratungsstellen steht ein Diplom-Psychologe zur Verfügung. In den Sozialstationen sind Fachkräfte der Krankenpflege, Altenpflege und hauswirtschaftliche Kräfte beschäftigt. Letztere werden angesichts der Kosten häufig durch Zivildienstleistende ersetzt. Die Hauptbuchhalterin ist Steuerfachgehilfin, außerdem ist hier ein Handelskaufmann tätig. Betriebswirte werden keine beschäftigt.

Den Rahmen der Arbeit bildet eine 2-3seitige Stellenbeschreibung, die jährlich aktualisiert wird. In Planung befindet sich die Einführung von Zielvereinbarungen mit den Fachbereichsleitern. Später soll dies für alle MitarbeiterInnen im Gesamtverband eingeführt werden. Betriebswirtschaftliche Beratungen erfolgen von externen Wirtschaftsprüfern, insbesondere bei den Sozialstationen.

Demgegenüber ist es aber in der Sozialarbeit schwierig, einfach messbare Qualitätsstandards zu setzen. Der Verband orientiert sich daher eher an einem eigenen Leitbild, das die Zielrichtung der Aktivitäten bündeln und überprüfbar machen soll. Regelmäßig wird für alle Bereiche des Orts-Caritasverbandes eine Sozialbilanz erstellt.

C.) *Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Rahmen sozialer Dienstleistungen*

Entstehung und bisherige Entwicklung

Der biologische Bauernhof entstand aus der Idee, straffällige Langzeitarbeitslose mit beruflichem Hintergrund in der Landwirtschaft wieder zu beschäftigen und sie so besser sozial stabilisieren zu können. Schützenhilfe bei der Konzeption gab der Orts-Caritasverband der westdeutschen Partnergemeinde. Zu dieser Zeit zielte das Projekt nur auf die Sanierung der erworbenen Immobilie.

Beim Ausbau des Projektes entstand aber ein beschäftigungspolitisches Vakuum, das sich aus dem Scheitern eines therapeutischen Projektes auf dem Gutshof ergab. Auf der Suche nach einer Möglichkeit, Arbeitslose auf dem Land sowie Straffällige zu beschäftigen, strebte der Orts-Caritasverband ein Projekt mit dem Ziel "Arbeiten und Wohnen unter einem Dach" an. Dieses Projekt sollte ein therapeutisches Wohnheim mit einem innovativen Arbeitsumfeld umfassen. Dabei suchte der Verband nach einer Beschäftigungslücke, die auch gegenüber anderen Caritasverbänden eine Attraktivität bieten könnte ("*Wir wollten was machen, was andere nicht machen.*"). Durch eine BürgerInneninitiative, die sich gegen die weitere Etablierung von straffälligen Langzeitarbeitslosen in dem kleinen Ort, in dem sich das Gut befindet, richtete, scheiterte das Projekt vorerst. In einem Nachbarort wird gegenwärtig ein neuer Anlauf versucht.

Aus diesem Vakuum heraus entstand allerdings eine neue beschäftigungspolitische Möglichkeit. Auf der Suche nach einer neuen Geschäftspolitik für das Gut orientierte sich der Orts-Caritasverband an Empfehlungen des Hessischen Biolandverbandes, der Einfluss auf die Produktwahl nahm, und einer örtlichen Beratungsgesellschaft, die das Betriebskonzept erstellte. Die Erzeugung und der Verkauf von biologischen Tierprodukten entsprechen somit dem regionalen Bedarf und modernen Marktstrategien. Die Absicherung des Projektes durch eine betriebswirtschaftliche Begutachtung war allerdings auch eine Voraussetzung für die öffentliche Förderung des Projektes. Zusätzlich wurde die BBJ und ein Steuerberater konsultiert. Da es außerdem Konflikte zwischen den Förderkriterien bei ABM und dem Ziel der Ertragserwirtschaftung gab, entschied man sich für einen ökologisch-sozialen Beschäftigungsbetrieb. Im November 1998 nahm das Gut als GmbH offiziell seine Arbeit auf.

Das Konzept

Die Maßnahmen des Orts-Caritasverbandes zielen auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt ab. Dabei liegt die Präferenz darin, sich nicht nur auf Personen mit mehreren Vermittlungshemmnissen zu beschränken, weil bei diesen der Aufwand, sie auf Arbeitsplätze zu vermitteln, höher ist als bei kurzfristig Arbeitslosen. Außerdem werden eher Maßnahmen bevorzugt, die eine Verknüpfung zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderung ermöglichen. Wünschenswert wäre zudem, dass man sofort mit personenbezogenen Hilfen beginnen könnte, so lange junge und qualifizierte Personen vermittlungsfähig sind. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden als Qualifizierungsinstrument für Langzeitarbeitslose gesehen. Obwohl keine Berufsabschlüsse angeboten werden können, können die Maßnahmen doch als Berufsorientierung zur Vorbereitung auf eine spätere Vermittlung zu einem Qualifizierungsträger dienen.

Neben dem sozial orientierten Erwerbsbetrieb gibt es weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rahmen der Jugendhilfe, sowie in einem Möbellager und verschiedene weitere Maßnahmen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“.

„Caritas“ sieht sich als zusätzliches Angebot und versucht, den Wettbewerb zu den etablierten Trägern von Arbeitsmaßnahmen zu erhöhen, die in der Region als Monopolisten auftreten. Der Wettbewerbsvorteil der Caritas liegt in der Möglichkeit, verschiedene Hilfen kombinieren zu können, arbeitsmarkt- mit sozialpolitischen Maßnahmen zu vernetzen. Die TeilnehmerInnen werden bei Schuldenfragen, bei Schulden oder auch bei Verhaltensauffälligkeiten, betreut. Kurzfristig besteht auch manchmal die Möglichkeit, ihnen finanziell auszuweichen.

Der Beschäftigungsbetrieb bietet Arbeitslosen Beschäftigung im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“, der Strukturanpassungsmaßnahmen, Trainingskurse für straffällige Jugendliche, die ihre Strafe in sozialer Arbeit abarbeiten müssen, sowie im Rahmen des freiwilligen sozialen Jahres. Eine Jugend-ABM war zur Zeit des Gespräches in Planung. Die Maßnahmen dienen der Stabilisierung des Landwirtschaftsbetriebes, der den TeilnehmerInnen Möglichkeiten der Qualifizierung und Sozialstabilisierung bieten soll. Der Betrieb ist ein anerkannter Ausbildungsbetrieb. Zweimal die Woche steht eine Fachkraft für Jugendhilfe für je 3 Stunden zur Verfügung.

Das Personal

Die Zielgruppen sind zurzeit Jugendliche, Alleinerziehende und Aussiedler. Angesichts der großen Breite an Problemgruppen in der Region fällt es den MitarbeiterInnen aber schwer, sich auf diese Zielgruppen zu konzentrieren. Wichtig ist aber ein ganzheitliches Angebot für eine Auswahl an Problemgruppen. 70% der Belegschaft gehören diesen Problemgruppen an. Zu Beginn konzentrierte sich der Verband eher auf ältere Personen, die für den Vorruhestand noch zu jung sind (ca. zwischen 50 und 55 Jahre). Nach etwa 2 Jahren, in denen der Betrieb bestand, und nach der Verknüpfung des Betriebes mit dem Bereich „Jugendliche und Beschäftigung“ stehen eher Jugendliche im Zentrum der Förderung.

Die Auswahl der Personen wird aber meist den Fördermittelgebern überlassen. Nur wenn - was meist der Fall ist - keine genügende Anzahl an potenziellen BewerberInnen zu Verfügung steht, schlägt die Caritas selbst Personen vor, die sich bei der Caritas oder der Gemeinde gemeldet haben. Vom Arbeitsamt kommen etwa 75% der TeilnehmerInnen, ein Viertel sind Direktbewerber. In einem Zeitraum von 6 Monaten melden sich etwa 12 Interessierte. Die Hälfte davon wurde durch andere Caritas-Dienste empfohlen. Die Fördervoraussetzungen des Arbeits- oder Sozialamtes müssen aber von jedem/r erfüllt werden. Die TeilnehmerInnen müssen einfache Fähigkeiten, wie Pünktlichkeit und Belastbarkeit, mitbringen. Außerdem sind eine fachliche Ausbildung als VerkäuferInnen oder MetzgerInnen sowie ein Führerschein Voraussetzung für die Einstellung. Die Kriterien richten sich außerdem nach der jeweiligen Arbeitsaufgabe. Ansonsten sind Zuverlässigkeit, keine Suchtprobleme und körperliche Leistungsfähigkeit weitere Auswahlkriterien. Da es Aufgabe ist, auch schwierige Klientel mit einzubinden, versucht die Caritas, eine Mischung aus schwierigen und leistungsfähigen Personen zu beschäftigen.

Die Finanzierung

Primärer Grundsatz ist, dass dem Verband durch die Maßnahmen keine zusätzlichen Kosten entstehen. Die Finanzierung des sozialen Wirtschaftsbetriebes basiert auf einer Richtlinie des Landes zur Unterstützung erwerbsorientierter Produktionsbetriebe zur Beschäftigung benachteiligter Personengruppen. Sie schreibt eine MitarbeiterInnenzahl von mindestens 10 Personen vor, von denen 70% zur Personengruppe mit Benachteiligungen (z.B. Schwerbehinderte, Ältere, Jüngere etc.) zählen müssen. Die öffentliche Förderung ist degressiv angelegt, d.h. im ersten Jahr werden 80% der Personal- und Sachkosten finanziert, im zweiten Jahr 70%, im dritten Jahr 40% und im vierten Jahr 20%. Nach dem Ende der Förderung muss der Betrieb mindestens ein weiteres Jahr selbständig am Markt bestehen, sonst läuft er Gefahr, die Förderung vollständig zurückzahlen zu müssen. Außerdem ist eine eigene Rechtsstruktur (GmbH) vorgeschrieben.

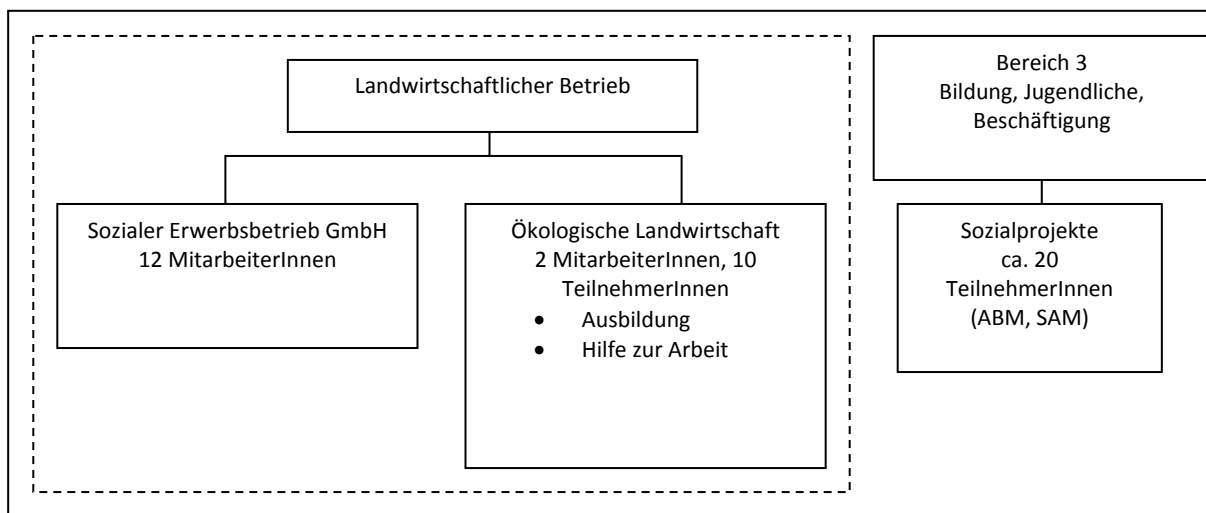
Die Personalkosten werden vom Arbeitsamt gezahlt. Im ersten Jahr deckt diese Förderung etwa 80% der Personalfinanzierung. Allerdings sagte das Land, falls es zu Ausfällen in der individuell abhängigen Förderung durch das Arbeitsamt kommt, die oben beschriebenen Fördersätze zu, so dass der Verband relativ unabhängig vom Arbeitsamt kalkulieren kann.

Die Restkosten trägt der Verband. Dabei wird aber mit eigenen Erträgen des Gutes aus den Verkaufserlösen oder den Einnahmen von Festen, die die GmbH organisiert, gerechnet. Die Sachmittel wurden zum Teil über ein günstiges Darlehen des Orts-Caritasverbandes an die GmbH finanziert (z.B. das Schlachthaus). Die Gebäude vermietet der Caritasverband der GmbH. Neuanschaffungen muss das Gut aus eigenen Erlösen bezahlen. Die Vermietung und Verpachtung der Gebäude ist vor allem aus strategischen Gründen wichtig, damit die Immobilien bei etwaigem Konkurs der GmbH nicht in die Konkursmasse fallen.

Neben den Mitteln des Arbeits- und Sozialamtes für die individuelle Förderung, Landesmitteln (ESF) für die Förderung der Qualifizierung sowie eigenen Verbandsmitteln für die Anschaffung von Gebäuden und Geräten, nutzt der Verband Mittel der Glücksspirale.

Die Organisationsform

Abbildung 63: Organigramm Arbeitsförderung im Orts-Caritasverband (Fallbeispiel Landwirtschaftlicher Produktionsbetrieb)



Quelle: eigene Darstellung

Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Erfolge

Der Erwerbsbetrieb trägt dazu bei, Arbeitslose sozial zu stabilisieren und zu qualifizieren. Jugendlichen wird eine Ausbildung angeboten, so dass sie einige Zeit von der Abwanderung aus der Region abgehalten werden. Die praktizierte Kombination aus sozialpädagogischen Hilfen, arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit gilt bundesweit als modellhaft. Direkte Vermittlungen in andere Betriebe des ersten Arbeitsmarktes scheitern aber angesichts der begrenzten offenen Stellen. Die Arbeitslosen haben allerdings größere Chancen als ihre MitbewerberInnen, da sich der Kreis, in dem sich der Betrieb befindet, um Ansiedlungen neuer Betriebe erfolgreich bemüht.

D.) Mitbestimmung, gesellschaftspolitisches Engagement und die Rolle von Kooperationen

Mitbestimmung

Die TeilnehmerInnen und MitarbeiterInnen haben in Fragen der Maßnahmegestaltung und Projektentwicklung keine Mitsprachemöglichkeiten. Bei der operativen Arbeit wird dafür allerdings ein höheres Maß an Beteiligung und Initiative erwartet. Die Arbeit mit Tieren erfordert ein hohes Maß an Verantwortung und die Fähigkeit, Probleme rechtzeitig zu erkennen und darauf

zu reagieren. Die landwirtschaftliche Tätigkeit gestattet demnach einen höheren Beteiligungsgrad der Beschäftigten als im gewerblich-handwerklichen Bereich.

Die MitarbeiterInnen des Orts-Caritasverbandes sind in einer eigenen MitarbeiterInnenvertretung organisiert, der ihnen vergleichbar einem Betriebs- oder Personalrat in personalpolitischen Fragen eine Beteiligung und in organisationellen Fragen ein Informationsrecht ermöglicht. Darüber hinaus haben die MitarbeiterInnen in diesem Orts-Caritasverband aber einen hohen Einfluss auf den Verein, da etwa die Hälfte der MitarbeiterInnen (65-70 Personen) individuelle Mitglieder des Verbandes sind. Der Verband hat zwar über 500 Mitglieder, die zumeist Ehrenamtliche aus den Gemeinden sowie korporative Mitglieder gemeinnütziger Einrichtungen sind. Doch fühlen sich die MitarbeiterInnen dem Verein gegenüber verpflichtet und fassen die VertreterInnenversammlung nicht als reine satzungsmäßige Pflicht auf. In regelmäßigen Abständen wird beispielsweise über einen Tätigkeitsbereich oder soziale Probleme gesprochen, aus denen neue Projekte hervorgingen, wie z.B. das Jugendzentrum. Der sozialorientierte Erwerbsbetrieb und die Beschäftigungsprojekte waren ebenfalls schon des Öfteren Gegenstand der Beratungen in der Mitgliederversammlung.

Der Orts-Caritasverband ist gegenüber dem Diözesanverband relativ eigenständig. Zwar hat der Diözesanverband ein Mitspracherecht in der Besetzung des Geschäftsführers, doch hat er von diesem Recht bislang nicht Gebrauch gemacht. Landespolitische Fragen werden über den Diözesanverband geregelt. Dies scheint für den Orts-Caritasverband aber kein größeres Problem darzustellen, da dieser eher lokal orientiert ist und sich insgesamt eher als Koordinations- und Unterstützungsorganisation für die Gemeinden begreift.

Die Rolle von Netzwerken und Kooperationen

Die Arbeitshilfen des besuchten Orts-Caritasverbandes unterhalten eine Vielzahl von Netzwerk- und Kooperationsbeziehungen.

Der Geschäftsführer baute und nutzte schon seit Beginn seiner Tätigkeit beim Aufbau des Orts-Caritasverbandes Kontakte zu anderen Orts-Caritasverbänden und zum Deutschen Caritasverband. Hier fand er Informationen für die Entwicklung eigener Projekte sowie eine Diskussionsplattform für seine Ideen. Der Orts-Caritasverband ist, als einer von zwei ostdeutschen Verbänden, Gründungsmitglied der IDA. Da der Verband mit ca. 140 MitarbeiterInnen auch noch relativ klein ist, scheint der interne Austausch von Informationen und Unterstützung gut zu funktionieren. Hilfebedürftige erhalten sofort einen Ansprechpartner und können verschiedene Hilfen nutzen. Der sozialorientierte Erwerbsbetrieb kann ebenfalls auf ein weit gefächertes Netz sozialer Hilfen des Verbandes zugreifen. „Als karitativer Träger in den neuen Bundesländern können wir die hohe Arbeitslosigkeit nicht nur aus dem einen Blickwinkel sehen, die brauchen auch ein Dach über dem Kopf, Kleidung und ein wenig Geld.“ Dieses Netzwerk wird auch offensiv als ein Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Trägern vertreten.

Externe Kooperationspartner sind zum einen die üblichen Fördermittelgeber wie das Arbeitsamt und das Sozialamt. Viele der TeilnehmerInnen kommen vom Arbeitsamt, wobei mit dem Sozialamt ein intensiver inhaltlicher Austausch im Rahmen der Jugendhilfe- und Sozialhilfemaßnahmen besteht. Da für das Arbeitsamt Personen, die sich in ABM befinden, nicht mehr existent sind, haben Diskussionen zu einer Einigung mit dem Geschäftsstellenleiter dazu geführt, auch die TeilnehmerInnen während ihrer Projektzeit zu betreuen. Die eigenen Sozialdienste werden zudem auch anderen Trägern und Akteuren, wie z.B. Bildungsträgern, zur Verfügung gestellt.

Auf Stadtebene gibt es eine Kreisarbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände, die sich monatlich trifft. Die Geschäftsführer haben jeweils für ein Jahr den Vorstand inne und können inhaltliche Schwerpunkte setzen. Der Caritasverband legte den Schwerpunkt auf Jugendarbeit und Arbeitslosenprojekte. Die Arbeitsgemeinschaft richtet sich an kommunale und staatliche Ansprechpartner. Einmal im Jahr wird ein parlamentarischer Abend zu einem speziellen Thema durchgeführt. So wird z.B. eine Schifffahrt oder ein Kegelabend organisiert, zu der die Stadträte und Abteilungsleiter aller Fraktionen eingeladen werden. Das ganze, gesponsert von privaten

Akteuren (z.B. der Sparkasse), verbessert das Kommunikationsklima und dient zum Austausch von neuen Ideen und Möglichkeiten. Der Geschäftsführer trifft sich auch regelmäßig mit dem Bund katholischer UnternehmerInnen, die den Verband bei wirtschaftlichen Fragen und Marketing unterstützen. Der Orts-Caritasverband ist außerdem Mitglied der BAG Arbeit.

Gesellschaftspolitische Aktivitäten

Für die politischen Aktivitäten nutzt der Orts-Caritasverband seine Mitgliedschaft in der IDA und in der BAG Arbeit auf Bundesebene, sowie in der Liga der Wohlfahrtsverbände auf Landesebene. Eigene politische Aktivitäten halten sich aber in Grenzen. Da ein Vorstandsmitglied des Verbandes Referent im Wirtschaftsministerium ist, können Informationen zu aktuellen Förderungen schneller erhalten werden. Außerdem ist aus diesem Kontakt ein „Pakt für Beschäftigung in der Landwirtschaft“ entstanden.

Fallstudie 8: Sozialwerkstatt für Obdachlose

A.) Regionale Situation

Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitische Strategien

Arbeitsmarktsituation

Der Orts-Caritasverband liegt im Südwesten Ostdeutschlands. Die Region ist ländlich geprägt, hat aber vereinzelt industrielle Zentren. In dem mittelgroßen Ort ist ein großer Teil der Produktionsstätten nach der Wiedervereinigung abgewickelt worden. Dementsprechend hoch sind auch die Arbeitslosigkeit und die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen. Ende der neunziger Jahre nahm allerdings auch die Zahl der städtischen Obdachlosen und der sog. Landfahrer in der Stadt zu. Landfahrer sind berufslose oder arbeitslose Landstreicher oder Bettler. Früher wurden zu dieser Gruppe auch Handelsreisende ohne festen Wohnort gezählt.⁷⁶ Über die Anzahl der Personen gibt es keinen genauen statistischen Überblick. Die Bedeutung dieser Personengruppe kann nur aufgrund der Wanderbewegungen bei den örtlichen Sozialämtern erhoben werden. Das Landessozialamt, das über finanzielle Unterstützung für teil- und vollstationäre Hilfen für diese Personengruppe in Einzelfällen entscheidet, hat keinen Überblick über die Zahl dieser Personen in der Region. Das Landessozialamt sieht diese Personengruppe aber eher als gering bedeutend an. Unter den etwa 10.000 Förderanträgen und laufenden Hilfefälle befinden sich in der Mehrzahl Behinderte, die ebenfalls vom Amt betreut werden. Der Orts-Caritasverband schätzte zum Zeitpunkt der Erhebung die Zahl der Obdachlosen auf knapp 200. Im Gegensatz zum Bundestrend stieg im Ort deren Zahl.⁷⁷

Kommunale arbeitsmarktpolitische Strategien

Die bisherigen Hilfen für die Personengruppe der Obdachlosen konzentrieren sich auf die Bereitstellung von Notunterkünften, die fast vollständig kommunal geführt werden. Eine differenzierte Darstellung der Trägerlandschaft für darüber hinaus gehende teil- und vollstationäre Einrichtungen ist schwierig, da die Einrichtungen nicht nach Personengruppen geführt werden. So befindet sich unter den 7 Einrichtungen in dem besuchten Bundesland auch

⁷⁶ **§ 3 Landfahrer:** (1) Landfahrer im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 sind Personen, die im Sippen- oder Familienverband oder in sonstigen Gruppen nach besonderen, vor allem ethnisch bedingten, gemeinsamen Wertvorstellungen leben und mit einer beweglichen Unterkunft zumindest zeitweise umherziehen.(2) Den Landfahrern stehen Personen gleich, die als frühere Landfahrer oder als deren Angehörige auf Wohnplätzen oder in für sie bestimmten Siedlungen wohnen.

§ 4 Nichtsesshafte: Nichtsesshafte im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 sind Personen, die ohne gesicherte wirtschaftliche Lebensgrundlage umherziehen oder die sich zur Vorbereitung auf eine Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft oder zur dauernden persönlichen Betreuung in einer Einrichtung für Nichtsesshafte aufhalten. (vgl. Verordnung zur Durchführung § 72 BSHG)

⁷⁷ Die Zahl der Wohnungslosen wird von der BAG Wohnungslosenhilfe auf 410.000 Personen im Jahr 2002 geschätzt. Diese Personengruppe umfasst aber auch Menschen, die in Notunterkünften oder ohne Mietvertrag untergebracht sind. Die Zahl der Wohnungslosen ist seit 2000 um 20% gesunken. Ca. 13% der Wohnungslosen sind 2002 obdachlos gewesen (ca. 20.000), davon waren 1.800 bis 2.200 Frauen. (vgl. BAG Wohnungslosenhilfe)

eine große Zahl an Heimen für Haftentlassene, die ebenfalls als Wohnsitzlose geführt werden. Diese Heime sind mehrheitlich in der Hand wohlfahrtsverbandlicher Träger, die Einrichtungen der Kommunen zunehmend übernehmen. Privatwirtschaftliche Träger konnten nur ein paar Heime im Rahmen der Pflegeversicherung in dem ansonsten aufgeteilten „Markt“ eröffnen. An der Personengruppe der Obdachlosen sind diese Träger aber nicht interessiert, da der Vergütungssatz pro Platz mit ca. 35 EUR (75-80 DM) keine Gewinne ermöglicht. Die Caritas hat in dem Bundesland keine große Bedeutung, die Diakonie ist fast ausschließlich Träger der Einrichtungen.

Einrichtungen nach § 72 BSHG sollen es den Personen ermöglichen, selbständig zu wohnen, zu arbeiten und dazu befähigen, soziale Kompetenzen zu erlernen. Hierzu ist eine sozialpädagogische Arbeit sowie eine Betreuung über den ganzen Tag notwendig. Es werden Eingewöhnungs-, Therapie- und Integrationsphasen unterschieden, die die Betroffenen in Wohnungen und in Arbeit zu bringen. Eine Einrichtung wird vom Landessozialamt nur gefördert, wenn diese Bedingungen erfüllt sind sowie eine Weiterbetreuung im Anschluss an das Heim geboten werden kann. Eine Weiterbegleitung im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Hilfen liegt im Ermessen des Trägers. Eine Kopplung zweier Hilfesysteme - Integration nach § 72 BSHG und arbeitsmarktpolitische Hilfen nach § 18 BSHG ist aber nicht möglich, da das Gesetz hierfür zwei unterschiedliche Kostenträger vorsieht - das Landessozialamt für die erste Gruppe und die Kommunen für die zweite Personengruppe. Eine Sozialwerkstatt für Obdachlose existierte bislang im Bundesland noch nicht. Die Bewilligung auf Förderung ist angesichts dieser Voraussetzungen schwierig und wurde dem Sozialminister vorgelegt, der eine Grundsatzentscheidung darüber fällen muss.

B.) Ziele, Strukturen und Entwicklung des Orts-Caritasverbandes

Bisherige Entwicklung und der Beginn arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten

In dem Ort gab es schon seit 1950 hauptamtliche karitative Arbeiten, die allerdings zu DDR-Zeiten stark an die Gemeindefarbe angeschlossen waren. Nach der Wiedervereinigung hatte man daher gute Voraussetzungen für den Aufbau des Caritasverbandes, da ausgebildete und in karitativer Arbeit erfahrene Personen vorhanden waren. Es dauerte allerdings noch bis 1995, bis sich der Verband formell gründete. Bis dahin sah man mehr Vorteile in der Anbindung an den Diözesan-Caritasverband. Organisationelle Umstrukturierungen auf Dekanatssebene führten schließlich zur Verbandsgründung. Nachdem zwei Dekanate zusammengelegt wurden, war das Gebiet zu groß, um es nur von einer Geschäftsstelle aus zu betreuen. Der Orts-Caritasverband umfasst aber immer noch fast das gesamte Bundesland. Im Unterschied zu anderen Diözesen dominieren eher regionale Geschäftsstellenleiter als verbandliche Formen karitativer Arbeit. Insgesamt gibt es im Bundesland nur zwei Orts-Caritasverbände. Diese führten vor allem durch die Dekanats-Umstrukturierung und geringe katholische Bindungen in der Region, zu einer relativ langsamen Etablierung der Caritas vor Ort. Andere Wohlfahrtsverbände, wie die Diakonie nutzten dies und etablierten sich eher.

Die Entwicklung der Arbeitshilfen für Obdachlose geht auf Interessen der früheren Geschäftsstellenleiterin im Ort und dem Engagement eines der Kapuziner einer neu gegründeten Gemeinde zurück. Offene Obdachlosigkeit kannte man in der DDR nicht. Deshalb fiel die zunehmende Anzahl an nicht Sesshaften in der Umgebung des Bahnhofs auf. Mit relativ einfachen Mitteln und einer nur spärlichen räumlichen Ausstattung wurden den Obdachlosen zunächst Übernachtungsmöglichkeiten geboten. Das Konzept wurde dann ausgeweitet, indem die Immobilie, in dem sich erst die Räume für das Projekt befanden, vollständig übernommen werden konnte. Insgesamt stehen seit Ende der 90er Jahre 38 Plätze zur Verfügung. In Folge der Überlegungen, wie man das Projekt Tages strukturierend ausweiten könnte, entstand die Idee zu einer Sozialwerkstatt.

MitarbeiterInnenzahl und MitarbeiterInnenstruktur

Bei seiner Gründung hatte der Orts-Caritasverband ca. 60 MitarbeiterInnen. Mitte 2001 waren 100 hauptamtliche MitarbeiterInnen in drei Bereichen - den zwei Sozialstationen, im Heim für Obdachlose und in der Allgemeinen Sozialen Beratung - beschäftigt. Zwei Drittel der

MitarbeiterInnen sind in der ambulanten Pflege tätig, davon sind ein Drittel qualifizierte KrankenpflegerInnen. Der Rest sind Quereinsteiger mit einem einfachen FacharbeiterInnenabschluß oder sind im hauswirtschaftlichen Dienst ohne vergleichbare Qualifikation. Die geringe Anzahl an qualifizierten Fachkräften hängt mit dem geringen Angebot in der Region zusammen: „Das größte Problem ist, gute MitarbeiterInnen zu finden.“

Der Verband hat 300 individuelle und kollektive Mitglieder, von denen aber nur 20-25 zur jährlichen Mitgliederversammlung kommen. Drei Viertel dieser Mitglieder sind ältere BewohnerInnen, die ihrer katholischen Pflicht der Kirche gegenüber nachkommen, sich aber aufgrund ihres Alters nicht mehr mit den inhaltlichen Entwicklungen beschäftigen können.

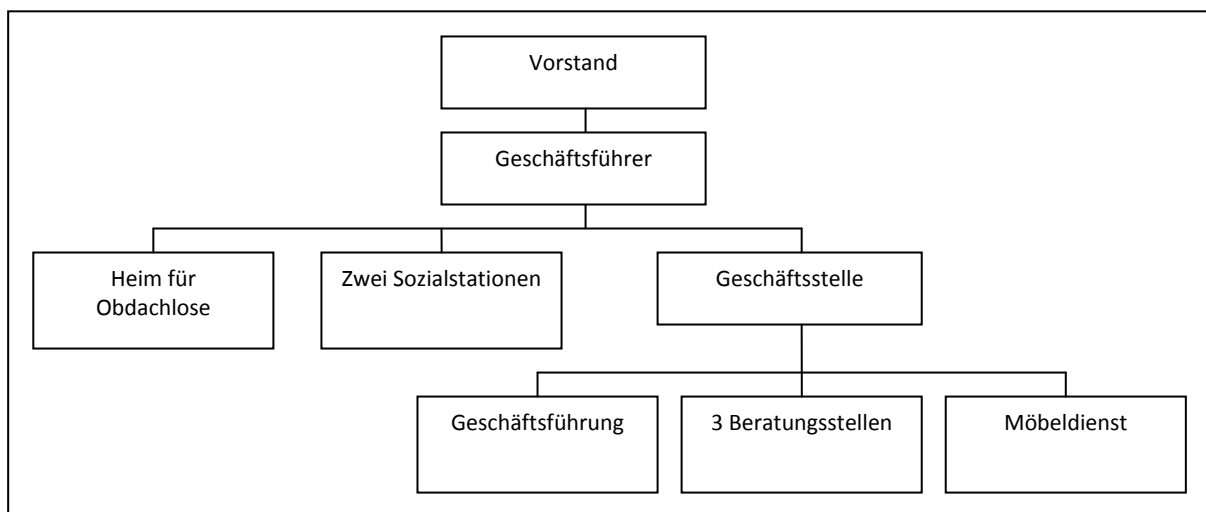
Ziele des Verbandes

Der Orts-Caritasverband verfolgt gemeinnützige und mildtätige Zwecke. Er verfolgt Aufgaben sozialer und karitativer Hilfe, indem die karitative Arbeit in den Pfarrgemeinden gefördert, ehrenamtliche MitarbeiterInnen gewonnen, qualifiziert und begleitet, die Zusammenarbeit aller auf dem Gebiet der Caritas tätigen Personen und Einrichtungen gefördert, Menschen in Not beraten und begleitet werden sowie in Organisationen der öffentlichen Sozial- und Jugendhilfe auf regionaler und kommunaler Ebene mitgewirkt wirkt, als auch karitative Anliegen in der Öffentlichkeit vertreten bzw. Aktionen und Aufgaben mit örtlicher und überörtlicher Bedeutung durchgeführt werden.

Organisationsstruktur und Finanzierung

Der Orts-Caritasverband umfasst mehrere Orte, ist aber mit einer Geschäftsstelle nur an einem Ort vertreten. So finden sich die Sozialstationen und die Beratungsstellen an mehreren Orten. Das Heim für Obdachlose und die angegliederte Sozialwerkstatt ist ein eigenständiger Bereich.

Abbildung 64: Organigramm Orts-Caritasverband (Fallbeispiel Sozialwerkstatt)



Quelle: eigene Darstellung

Das Jahresbudget umfasst 2,25 Mio. Euro (4,5 Mio. DM). Über die Hälfte dieses Budgets wird in den beiden Sozialstationen auf der Basis von Leistungsentgelten erwirtschaftet. Der Wohnungslosenbereich finanziert sich zu 90% aus den Pflegekostensätzen des BSHG und umfasst 0,5 Mio. Euro (1 Mio. DM). Der Anteil der kirchlichen Mittel beträgt knapp 4%, ist aber seitens des Dekanats großzügig gestaltet. Spenden und andere Zuschüsse spielen kaum eine finanzielle Rolle.

Ein Viertel der hauptamtlichen MitarbeiterInnen werden mit Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen von ABM oder Lohnkostenzuschüssen finanziert: „Wenn ein neuer Mitarbeiter eingestellt wird, wird erst mal geguckt, ist er irgendwie förderfähig. Und in der Regel findet man auch irgendetwas.“ Diese geförderten MitarbeiterInnen findet man daher in allen Bereichen des Orts-Caritasverbandes.

Bedeutung ehrenamtlicher Arbeit im Rahmen der Arbeitsprojekte

Der Orts-Caritasverband beschäftigt etwa 200 Ehrenamtliche in den verschiedensten Bereichen. In der Wohnungslosenhilfe kann der Verband auf einen kleinen aber sehr engagierten Kreis von Ehrenamtlichen zurückgreifen. Ein Bäcker spendet außerdem übrig gebliebene Produkte für das Heim. Ein Sozialdienst-Treffpunkt in einem sozialen Brennpunkt wird von Ehrenamtlichen betreut.

Bedeutung konfessioneller Normen

In dem Orts-Caritasverband werden nur MitarbeiterInnen mit konfessioneller Bindung beschäftigt. Zwar will der Verband nicht missionieren, doch wird durch dieses Auswahlkriterium eine bestimmte Organisationskultur sichergestellt und die soziale Ausrichtung der Arbeit gewährleistet, „wobei wir dabei nicht sehr weit kommen, weil der Anteil der Katholiken im Dekanat bei 3% liegt“. Die Arbeit auf der Basis eines christlichen Menschenbildes findet daher kaum Rückhalt in der Bevölkerung. Mit dem Logo der Caritas kann daher keine Werbung gemacht werden. „Das Menschenbild findet hier nicht den Markt, weil a) die Menschen hier das nicht unbedingt so toll finden und b) wäre das ein Anspruch, den wir gar nicht halten können.“ Letzteres weil nur ein Fünftel der MitarbeiterInnen einen qualifizierten Abschluss hat. In der Sozialwerkstatt spielt zudem die Weltanschauung eine Rolle. Es gibt immer wieder Gespräche über die Kirche.

Tendenzen der Professionalisierung und Qualitätssicherung

Zum Erhebungszeitpunkt war der Orts-Caritasverband noch in Aufbau begriffen. Er war durch gemeindebezogene und kleinräumliche Arbeit gekennzeichnet. Für den Geschäftsführer war es daher schwierig, in diesen Strukturen „effizient und ergebnisorientiert zu arbeiten“. In dem Verband dominiert eher eine Laienkultur: „Wenn die Beziehung höher bewertet wird als die Absprache, dann kann das auf Dauer nicht hinhalten.“ Im Jahr 2001 wurde damit begonnen, Stellenbeschreibungen zu entwickeln. Auf der operativen Ebene gibt es eine Art von Zielvereinbarung, die aber nicht vertraglich geregelt wird. Dem Verband stehen keine Betriebswirte zur Verfügung. Kosten-Nutzen-Analysen oder Marketing-Ansätze werden nicht gern in der sozialen Arbeit angewandt. Der Geschäftsführer ist gelernter Sozialarbeiter, der sich mit betriebswirtschaftlichen Analysen auskennt, aber eher „aus dem Bauch heraus“ agiert. Er hat dennoch eine genaue Vorstellung und Kenntnisse über die Wirtschaftlichkeit der Bereiche im Verband.

C.) Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Rahmen sozialer Dienstleistungen

Der Orts-Caritasverband unterhält folgende Einrichtungen: zwei ambulante Sozialstationen, drei offene Sozialberatungsstellen und ein Möbellager sowie das Obdachlosenheim mit der angegliederten Sozialwerkstatt.

Der Anteil gering qualifizierter MitarbeiterInnen ist relativ hoch, da in der Region keine qualifizierten Fachkräfte akquiriert werden können. Daher ist der Orts-Caritasverband auf Ehrenamtliche und auf hauswirtschaftliche Kräfte angewiesen, um den Arbeitsumfang zu bewältigen. Viele der MitarbeiterInnen sind im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Hilfen beschäftigt (ABM, SAM). Während dies für eine hohe arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Bedeutung spricht, geht dies aber in diesem Orts-Caritasverband zu Lasten qualifizierter Sozialdienste. Allerdings braucht der Verband keine gering Qualifizierten einzustellen, weil auch für hauswirtschaftliche Tätigkeiten AkademikerInnen für einen Stundensatz von 3,25 Euro (6,50 DM) bereit sind, zu arbeiten.

Die beschäftigten Obdachlosen sind kaum in der Lage, Tätigkeiten im Rahmen der operativen Arbeit, geschweige denn in den sozialen Diensten, zu übernehmen. Die Sozialwerkstatt zielt eher darauf ab, den Obdachlosen einen Einstieg in weitere Hilfen zu ermöglichen.

D.) Arbeitsmarktprojekte

Entstehung und bisherige Entwicklung

Die in dem Ort niedergelassenen Kapuziner haben nach ihrer Ankunft ein eigenes Tätigkeitsfeld gesucht. Die Kapuziner sahen es als Herausforderung an, sich einer Stadt zu widmen, die zu Zeiten der DDR als „rote Stadt“ galt. Sie war Bezirksstadt und eine „Hochburg des Sozialismus“. Kirchliche Arbeit und Sozialarbeit waren nur sehr gering ausgeprägt.

Obdachlose galten als erste „Verlierer“ der Wiedervereinigung, da dieses Problem früher nicht öffentlich war. Zunächst standen 2 Räume - ein Schlaf- und ein Essensraum - in einem ehemaligen Kindergarten zur Verfügung, welche unentgeltlich genutzt werden konnten. Immer wenn ein/e BewohnerIn das Haus verließ, wurde die Wohnung von der Caritas übernommen, bis schließlich das ganze Haus zur Verfügung stand.

Nach dem Umbau des Hauses beschäftigte man sich näher mit der Konzeption und der Ausstattung mit Personal. In den Anfängen war das Haus eher als Durchgangsstelle für den Aufenthalt von 2-3 Nächten gedacht. Ein Kapuziner-Mönch bewegte einige der Obdachlosen aber zum Bleiben, um einen Ausstieg von der Straße zu finden. Hieraus ist eine Resozialisierungsaufgabe entstanden. Die Stadt nutzt das Haus, in dem auch städtische Obdachlose eine Unterkunftsmöglichkeit finden können. Die enge Zusammenarbeit zwischen dem Mönch und der ehemaligen Geschäftsstellenleiterin der Caritas führte dazu, dass bei Gründung des Verbandes die Einrichtung Teil des Orts-Caritasverbandes wurde. Die Bedeutung des Heimes drückt der Geschäftsführer so aus: „Das Herz des Verbandes schlägt in diesem Haus“.

Daher wurde auch einiges unternommen, um weitere Mittel zu akquirieren. Beim Landessozialamt lag zum Untersuchungszeitpunkt ein Antrag auf Förderung vor. Mit dem Landesministerium für Soziales wurde über eine gesetzliche Basis für die Förderung verhandelt.

Das Konzept

Den Schwerpunkt des Projektes bildet das Ziel, den Tag der im Heim wohnenden Obdachlosen sinnvoll und nachhaltig zu strukturieren. Aus diesem Ziel ist Ende der neunziger Jahre das Projekt einer Sozialwerkstatt entstanden. Neben den Freizeitangeboten, die kaum angenommen werden, sollten Arbeitsmöglichkeiten das Selbstwertgefühl der Menschen stärken, damit sie von ihrem gewohnten Rhythmus, „im Straßenbild herumzuhängen“, abkommen. Nach kurzer Zeit nutzten schon 10 BewohnerInnen des Hauses dieses freiwillige Angebot. Die Ziele und Aufgaben können sich die BewohnerInnen selbst setzen, werden jedoch vom Werkstattdleiter dabei unterstützt. Allerdings werden viele wieder rückfällig, weil sie sich in der Zielsetzung überschätzt haben. Die Projektlaufzeit soll bei Bewilligung 1,5 bis 2 Jahre laufen. Das Konzept für die Werkstatt wurde Ende 2000 im Rahmen einer Seminararbeit des Sozialwesens eines Mitarbeiters entwickelt. Das Projekt verläuft in drei Phasen: Einer Leistungs- und Eignungsprofilerstellung, die Gewöhnung an Arbeitsprozesse und die Erprobungsphase sowie die Arbeitsphase. Ziel ist die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt.

Die Werkstatt übernimmt Aufträge der heimischen Privatwirtschaft. Es ist aber schwierig bei dem Hintergrund der Leute, das Vertrauen der Auftraggeber zu wecken und Kontakte anzubahnen. Da die Obdachlosen freiwillig arbeiten und zuweilen auch nicht arbeitsfähig sind, ist keine just-in-time-Produktion möglich, was auch die Zahl der betrieblichen Partner begrenzt und die Möglichkeit der Ertragserwirtschaftung verringert. Außerdem stehen keine Partner für Qualifizierungen zur Verfügung. Daher versucht der Orts-Caritasverband, Praktika zu organisieren. Bislang wurden aber auch hier keine Möglichkeiten außerhalb des Verbandes gefunden. In der Sozialwerkstatt werden daneben auch ABM im Bereich der Möbelhilfe, § 19 BSHG-Maßnahmen sowie „Arbeit statt Sozialhilfe“ angeboten. In der Werkstatt sollen nicht primär fachliche sondern Schlüsselqualifikationen erlernt werden.

Das Personal

Zum Erhebungszeitpunkt standen 70 stationäre Plätze für Obdachlose zur Verfügung, die von 4 Diplom-SozialarbeiterInnen betreut wurden. Hinzu kommen ein Werkstättenleiter und eine Ergotherapeutin. Zum Untersuchungszeitpunkt nutzten 38 Personen ständig das Heim. Die restlichen Plätze werden als Notunterkunft oder für mehrtägige Aufenthalte genutzt. Die Sozialwerkstatt bietet für 10 Personen Arbeitsmöglichkeiten. Es gibt keine Voraussetzungen. Kriterien für die Arbeitsfähigkeit werden vom Werkstättenleiter gestellt (wie z.B. kein Alkohol am Arbeitsplatz). Ansonsten werden Arbeiten angeboten, „wo sie keinen Schaden machen können, aber wenigstens in der Werkstatt sind.“ Die Leute sind meist Wohnsitzlose aus Westdeutschland oder Rückkehrer, weniger Ostdeutsche. Die Altersstruktur ist breit gefächert. Ein Großteil der Personen hat einen Beruf: vom Heizer über Chefkoch bis hin zum Major. Nur die jüngeren Leute haben keine Ausbildung. Außerdem sind Haftentlassene Klientel der Sozialwerkstatt.

Die Finanzierung

Mit der Stadt und dem Land wurden günstige Kostensätze für die Resozialisierung in dem Wohnheim ausgehandelt. Für den Umbau des Wohnheimes standen etwa 850.000 Euro (1,7 Mio. DM) zur Verfügung. Die laufenden Kosten des Heimes werden durch das Deutsche Hilfswerk, die Glücksspirale, Spenden, die Stadt und das Land getragen. Die Sozialwerkstatt wurde zum Untersuchungszeitpunkt durch Eigenmittel finanziert. Ein Antrag auf Förderung nach § 72 BSHG liegt dem Landessozialamt vor.

Die Organisationsform

Die Sozialwerkstatt ist als teilstationäre Hilfseinrichtung dem Obdachlosenheim angeschlossen.

Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Erfolge

Das oberste Erfolgskriterium ist, dass die Obdachlosen in der Sozialwerkstatt auftauchen. Zwischen 1998 bis 2001 wurden 45 Personen in der Sozialwerkstatt beschäftigt. 30-40% von ihnen haben eine ABM im Anschluss begonnen. Andere haben eine eigene Wohnung bezogen, sind aber weiterhin von Sozialhilfe abhängig. Ein weiterer Teil ist verschwunden. Es wurde auch schon die Erfahrung gemacht, dass Erfolg versprechende Klienten nachdem sie ein Praktikum begannen, kurz darauf verschwanden. Für andere sind keine Resozialisierungshilfen mehr möglich. Für diese Gruppe gibt es Überlegungen, sie in einer Außenwohngruppe unterzubringen. Insgesamt macht das Projekt aber deutlich, dass eine soziale Reintegration für Obdachlose mit relativ einfachen Mitteln möglich ist.

E.) Mitbestimmung, gesellschaftspolitisches Engagement und die Rolle von Kooperationen

Mitbestimmung

Die Obdachlosen bestimmen, ob sie das Angebot der Sozialwerkstatt nutzen. Das Angebot ist freiwillig. Aber auch in der Sozialwerkstatt können sie selbstbestimmt unter verschiedenen Aufgaben unter fachlicher Anleitung wählen. Darüber hinaus besteht kein Interesse seitens der Klientel und auch keine Befähigung an konzeptioneller oder Ziel bildender Mitarbeit.

Die MitarbeiterInnen haben ein relativ großes Mitspracherecht. In dem Verband geht es relativ „familiär“ zu. Beispielsweise vertritt der Werkstättenleiter den Geschäftsführer bei Verhandlungen mit dem Landesministerium. Es ist aber schwierig, dem eigenen Vorstand die Bedeutung der Sozialwerkstatt zu erklären.

Aufgrund der regionalen Größe des Orts-Caritasverbandes kann dieser direkt mit Ministerien im Rahmen des Beschäftigungsprojektes in Kontakt treten. Andere Verhandlungen werden über den Diözesan-Caritasverband geführt. Der Orts-Caritasverband ist nur bei den Kostensatzverhandlungen beteiligt. Es gibt aber Kanäle, um auf den Diözesan-Caritasverband aber auch durch die Tätigkeit in der Liga, auf bestimmte Verhandlungen Einfluss zu nehmen.

Die Rolle von Netzwerken und Kooperationen

Die einzigen für die Sozialwerkstatt nützlichen Kooperationen gehen in den Caritasverband selbst hinein. Zum einen ist der Orts-Caritasverband Mitglied der IDA und ist im Deutschen Caritasverband relativ bekannt. Die Liga unterstützt die politischen und operativen Arbeiten des Verbandes, indem sie VertreterInnen bei Verhandlungen mit dem Landessozialamt und dem Landessozialministerium zur Seite stellt. Die eigenen Sozialdienste unterstützen die Obdachlosen mit gelegentlichen Praktikumsplätzen sowie Unterstützung nach einer erfolgreichen Resozialisierung. Vereinzelt treten externe Firmen als Auftraggeber für einfache Arbeiten auf. Praktika konnten nur in wenigen Ausnahmefällen akquiriert werden. Zum Arbeitsamt bestand zum Erhebungszeitpunkt ein sehr guter Kontakt: „sonst hätten wir nicht so viele Mitarbeiter über die gefördert“. Darüber hinaus gibt es gemeinsame Projekte mit anderen Wohlfahrtsverbänden, wie z.B. gemeinsame Stände bei Feiern und Öffentlichkeitsarbeit usw. Mit der Politik und Verwaltung ist der Orts-Caritasverband nicht sehr eng „verstrickt“, da die Wohlfahrtsverbände insgesamt noch keine Aktionsbasis in der Region fanden.

Gesellschaftspolitische Aktivitäten

In diesem Bundesland scheinen die Wege trotz der relativen Größe nicht weit zu sein. Der Geschäftsführer trifft schon mal den Sozialminister. Der Orts-Caritasverband ist fachlich führend im Bundesland. Der Heimleiter verhandelt in Kooperation mit der Liga mit dem Ministerium über neue Richtlinien zur Förderung der Wohnsitzlosenarbeit. Der Geschäftsführer vertritt selbst den Diözesan-Caritasvorsitzenden in der Liga, wenn es um Kontakte zu Ministerien geht. Der Geschäftsführer kann die politischen Themen relativ eigenständig setzen und Diskussionsprozesse wie kein anderer Kreisverband lenken. Allerdings sind die politischen Kontakte eher begrenzt. Daher versucht der Geschäftsführer, sich eher über die Bundesebene ins Gespräch zu bringen.

Anhang 3: Systematisierung der sozialen Dienstleistungen der Caritas nach WS 73

70 Gaststätten, Hotel etc. (sonstiges)

- Altenerholungsheime
- Einrichtungen der örtlichen Erholungshilfe
- Erholungsheime für Erwachsene
- Erholungsheime für Kinder und Jugendliche
- Erholungs-/Freizeitheime für Behinderte und Angehörige
- Familienferienstätten
- Mahlzeitendienste auf Rädern
- Müttergenesungshäuser
- Stationäre Mahlzeitendienste

71 Kinder-, Altenheime etc.

- Hospize (stationär)
- Therapeutische Wohngemeinschaften, Nachsorgeeinrichtungen für suchtkranke/ Drogenabhängige
- Heime der Erziehungshilfe
- Kinder- und Jugenddörfer
- Jugendwohngemeinschaften, Heime für Auszubildende
- Schüler(innen)heime
- Werkstätten für Behinderte
- Förderschulwohnheime
- Wohnheime von Ausbildungsstätten für soziale Berufe
- Tagesstätte für Jugendliche, Haus der offenen Tür
- Jugendgemeinschaftswerke für junge Aussiedler
- Melde- und Leitstelle für Kinder und Jugendliche von Aussiedlern
- Heime/ Wohnheime/ Apartments für Mutter und Kind
- Wohngemeinschaften für Mutter und Kind
- Frauenhäuser
- Einrichtungen mit Altenwohnungen
- Altenwohnheime
- Altenheime
 - ohne ständige Pflegeabteilung
 - mit ständiger Pflegeabteilung
- Altenheime für Ordensangehörige
- Altentagesstätten
- Heime/Wohnheime für Hör- und Sprachbehinderte
- Heime/Wohnheime für Sehbehinderte und Blinde, Taubblinde
- Heime/Wohnheime für Lernbehinderte/geistig Behinderte
- Wohngruppen/Betreutes Wohnen für Lernbehinderte/geistig Behinderte
- Wohngruppen/Betreutes Wohnen für Körperbehinderte
- Wohnheime von Berufsbildungs-/Berufsförderungswerken
- Heime/Wohnheime für psychisch Kranke/Behinderte
- Übergangsheime für psychisch Kranke/Behinderte
- Tagesstätten für psychisch Kranke/Behinderte
- Tages- bzw. Nachtkliniken für psychisch Kranke/Behinderte
- Personalwohnheime, Wohnheime für berufstätige Erwachsene
- Wohnheime für Student(inn)en
- Seemannsheime, Binnenschifferheime
- Übernachtungsheime

- Heime für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten
- Wohngruppen/Betreutes wohnen für Personen mit besonderen Schwierigkeiten
- Wohnheime für Ausländer, Asylbewerber und -berechtigte
- Wohnheime für Aussiedler
- Tagesstätten, Beschäftigungsprojekte für Arbeitslose
- Tagesstätten/Werkstätten für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten
- Werkstätten für Behinderte

74 Schulen, Hochschulen

- Schule für junge Menschen mit Suchtproblemen
- Lehrwerkstätten
- Förderschulen für Kinder von Aussiedlern
- Schulen für
 - körperbehinderte Kinder bzw. Jugendliche
 - hör- und sprachbehinderte Kinder bzw. Jugendliche
 - sehbehinderte und blinde Kinder bzw. Jugendliche
- Sonderschulen für lernbehinderte Kinder bzw. Jugendliche
- Schulen, Tagesstätten für geistig behinderte Kinder bzw. Jugendliche
- Fortbildungsstätten für MitarbeiterInnen in der Krankenpflege
- Dorfhelferinnenschulen
- Berufsbildungswerke
- Berufsförderungswerke
- Berufsvorbereitende Schulen
- Fortbildungsstätten für MitarbeiterInnen in der sozialen Arbeit
- Krankenpflegeschulen
- Kinderkrankenpflegeschulen
- Schulen für Krankenpflegehilfe
- Sonstige Schulen der Gesundheitshilfe
- Überbetriebliche Ausbildungsstätten
- Lehrgänge zur Förderung von berufsschwachen und arbeitslosen Jugendlichen
- Fachschulen für Sozialpädagogik
- für Heilpädagogik
- Berufsschulen für Krankenpflegerinnen
- Altenpflegeschulen, Fachseminare für Altenpflege
- Schulen für Heilerziehungspflege
- Schulen für Heilerziehungspflegehilfe
- Familienpflegeschulen
- Fachhochschulen
- Fachschulen, Fachakademien für Ernährungs-/Hauswirtschaft
- Fachschulen für Wirtschaftlerinnen

75 Sonstige Bildungsstätten

- Kultur- und Freizeitzentren für Ausländer
- Mädchenbildungsstätten, Nähschulen, Nähstuben
- Frühförderung für entwicklungsverzögerte, von Behinderung bedrohte und behinderte Kinder
- Kinderkrippen, Krabbelstuben
- Kindergärten
- Kinderhorte, Tagesheime für Schüler(innen)
- Erziehungsberatungsstellen
- Sozialpädagogische Familienhilfe
- Kindergärten, Tagesstätten für körperbehinderte Kinder bzw. Jugendliche
 - hör- und sprachbehinderte Kinder bzw. Jugendliche

- sehbehinderte und blinde Kinder bzw. Jugendliche
- lernbehinderte/geistig behinderte Kinder bzw. Jugendliche
- Hausaufgabenhilfe

78 Gesundheitswesen

- Grund- und Hauptschulen in Heimen
- Sozialstationen
- Sozialdienste im Krankenhaus
- Ambulante sozialpsychiatrische Dienste
- Telefonseelsorgestellen
- Mobile Dienste für Behinderte
- Allgemeine Krankenhäuser
- Krankenhäuser für Säuglings- und Kinderkrankheiten
- Krankenhäuser für Orthopädie
- Krankenhäuser für Gynäkologie und Geburtshilfe
- Entbindungsheim
- Krankenhäuser für Psychiatrie, Neurologie
- Krankenhäuser für Suchtkranke, Drogenabhängige
- Sonstige Fachkrankenhäuser
- Kurkliniken, Kurheime für Kinder- und Jugendliche
- Kurkliniken, Kurheime für Erwachsene
- Tageskliniken für Suchtkranke/Drogenabhängige
- Geriatrische/gerontopsychiatrische Tagesklinik
- Gemeindefrankenpflegestationen
- Krankentransporte, Rettungsdienste
- Beratungs- und Behandlungsstellen für Krebskranke
- Beratungs- und Betreuungsstellen für HIV-Infizierte und AIDS-Kranke
- Sonstige Beratungs- und Betreuungsstellen der Gesundheitshilfe
- Familienpflegestationen
- Dorfhelferinnenstationen
- Mobile soziale Dienste
- Beratungsstellen für Ehe-, Familien- und Lebensfragen
- Integrierte Erziehungs-, Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstellen
- Anerkannte Beratungsstellen für werdende Mütter in Not- und Konfliktsituationen
- Altenpflegeheime, Altenkrankenheime
- Kurzzeitpflegeheime für alte bzw. behinderte Menschen
- Tagespflegeheime
- Heime/Wohnheime für Körperbehinderte
- Krankenhäuser für Behinderte
- Beratungs-/Betreuungsstellen für Behinderte
- Transport- und Fahrdienste für Behinderte
- Haus-Notruf-Dienste

79 Rechtsberatung (sonstiges)

- Altenberatungsstellen
- Rechtsberatungsstellen für ausländische Flüchtlinge
- Schuldnerberatungsstellen

86 sonstige Dienstleistungen (sonstiges)

- Arbeitsplatzvermittlung
- Beratungs- und Vermittlungsstellen für Au pair und Freiwilliges soziales Jahr
- Vermittlungsstellen hauswirtschaftlicher Fach- und Hilfskräfte

88 Wohlfahrtsverbände, Parteien

- Jugendfürsorgevereine
- Adoptionsvermittlungsstellen, Pflegevermittlungsstellen
- Kleiderkammer
- Möbellager
- Kirchliche Suchdienste, Heimatsortskarteien
- Betreuungsvereine
- Bahnhofsmissionen
- Stellen des Malteser-Hilfsdienstes
- SKM-Katholischer Verband für soziale Dienste in Deutschland
- Jugendberatungsstellen
- Sozialdienste für ausländische Flüchtlinge
- Sozialdienste für Aussiedler
- Beratungsstellen des Raphaels-Werkes
- Beratungsstellen für Arbeitslose
- Betriebshelferstationen
- Orts-, Kreis-, Bezirks-Caritasverbände bzw. -sekretariate/Allgemeine Sozialberatung
- Sozialdienste katholischer Frauen
- Diözesan-Caritasverbände
- Sozialberatungsstellen für Ausländer
- Sozialpädagogische Dienste für ausländische Kinder, Jugendliche und Eltern
- Psychologische Dienste für Ausländer
- Beratungs-/Betreuungsstellen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten
- Spiel- und Lernstuben