Von der Protestkultur zum Dritten Sektor

Margit Mayer

Dieser Beitrag untersucht aktuelle Veränderungen in der zivilen Kultur anhand von Initiativen, die im Bereich der Stadtentwicklung und Beschäftigungsförderung zum Teil schon seit den 1970er Jahren aktiv sind. Im Zuge diverser sozialpolitischer Reformen der letzten beiden Dekaden wurden solche Initiativen zunehmend in neue sozial- und arbeitsmarktpolitische Programme involviert, wodurch sich die Dynamik des Dritten Sektors[1] grundlegend verändert hat. Auf der Basis der Ergebnisse eines vergleichenden Forschungsprojekts, das die Situation solcher lokal agierender freier Träger exemplarisch in einer deutschen und US-amerikanischen Metropole untersucht hat[2], präsentiert dieser Beitrag zentrale Probleme und Potentiale von Drittsektor- bzw. *Nonprofit*-Organisationen in diesem Politikfeld.

Transformationen des lokalen Sozialstaats und deren Wirkungen auf freie Träger

Drei Trends charakterisieren die Stadtpolitik, seitdem die Krise des Fordismus offenbar wurde: kompetitive Formen der Stadtentwicklung, die Erosion wohlfahrtsstaatlicher Rechte und die Herausbildung neuer lokalstaatlicher Steuerungs- und Kooperationsformen. Seit diesem Wandel hin zu *governance*[3] gelten Städte als zentrale Akteure für die Herstellung von Wettbewerbsfähigkeit und fungieren als Motoren wirtschaftlichen Wachstums; verbunden damit sind Folgen für die Sozialpolitik. Diese orientiert sich zunehmend neu: weg von Unterstützungszahlungen, hin zu einer Flexibilität betonenden Arbeitsmarktpolitik inklusive der Aufwertung informeller bzw. sozialer Ökonomie mit dem Ziel des „aktiven und produktiven Bürgers" Insbesondere den Kommunen kommt dabei die Rolle der Entwicklung innovativer lokaler Sozial- und Beschäftigungspolitik zu, um endogenes „Humankapital"zu fördern und so ihre Standortvorteile zu verbessern. Damit ist auch die Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, staatlichen Behörden und Marktinstitutionen angesagt. Diese *Public-Private-Partnerships* und ihre vielfältigen neuen Vertragsbeziehungen, die zivilgesellschaftliche Akteure wie stadtteilverankerte oder religiös orientierte NGOs und *Nonprofit*-Organisationen einschließen, zielen mehr und mehr auf eine unternehmerische Logik.
Nie zuvor sind zivilgesellschaftliche Netzwerke, lokaler Aktivismus und bürgerschaftliches Engagement an so prominenter Stelle in politische Maßnahmen zur Förderung nachhaltiger (Stadt-)Entwicklung und ökonomischen Wachstums eingebaut worden. Dabei ist dieser *Nonprofit*- (oder Dritte) Sektor weder eine autonome, homogene oder stabile zivilgesellschaftliche Gegenwelt noch ein flexibel einsetzbares und von oben einfach steuerbares (Arbeitsmarkt-)Instrument. Vielmehr prägen veränderte gesellschaftliche Wertehaltungen und der allgemeine Modernisierungsdruck auch das Selbstverständnis und die Handlungsorientierung von

Nonprofit-Organisationen. Diese eignen sich genauso zur besseren Durchsetzung und Flankierung neoliberaler Marktmodelle und autoritärer Kontrollstrategien, wie sie auch weiterhin das Potential in sich bergen, alternative und stärker bedürfnisorientierte Lebens- und Arbeitsmodelle politisch zu verteidigen und in der Praxis zu erproben.

In der BRD gingen die meisten Impulse zur stärkeren Berücksichtigung sozialräumlicher und zivilgesellschaftlicher Entwicklungspotentiale bei der Beschäftigungsförderung vor allem von diversen EU-Programmen sowie der Rezeption internationaler Debatten und Erfahrungen bei der Revitalisierung strukturschwacher Regionen aus; in den USA existiert dagegen eine längere Tradition, die bis zu den „Community Action"- und „Development"-Programmen der 1970er Jahre zurückreicht. Die Träger selbst sind zumeist, sowohl in Los Angeles als auch in West-Berlin (für Ost-Berlin war der Entstehungskontext anders), aus den neuen sozialen Bewegungen der 1970er und 1980er Jahre entstanden. Das heißt, sie sind in Solidarität mit unterprivilegierten Gruppen entstanden und haben für sie und mit ihnen zusammen Solidaritätsstrukturen aufgebaut. Nahezu alle Beschäftigungsträger in Berlin, die im Bereich der Sanierung von Häusern tätig sind, sind aus der Hausbesetzerbewegung oder damit in Zusammenhang stehenden Bewegungen entstanden.

Aus Sicht der Verwaltungen erschienen die kleinteiligen und auf die Bedürfnisse spezifischer Personengruppen abgestimmten Betreuungs- und Beratungsangebote dieser Organisationen zunehmend attraktiv. In Berlin bedienten sie sich dieses Potentials bei der Arbeitsvermittlung von Sozialhilfeempfängern seit Mitte der 1990er Jahre vor allem auf zwei Weisen: Zum einen unterstützten sie den Aufbau von Vermittlungsagenturen in der Trägerschaft von *Nonprofit*-Organisationen, zum anderen schlossen sie mit freien Trägern temporäre Kooperationsvereinbarungen ab. In Los Angeles haben sich viele *Nonprofits* im Zuge der rigiden Arbeitsverpflichtung und aufgrund strikter Zugangsbarrieren zu Transferleistungen seit der *Welfare Reform* 1996 noch stärker auf die Beratung und Vermittlung besonders benachteiligter Zielgruppen spezialisiert (neben gewaltbereiten und -gefährdeten Jugendlichen und alleinerziehenden Müttern mit familiären Problemen auch die wachsende Gruppe von illegalen Migranten). Von den lokalen Sozialverwaltungen werden gemeinnützige Einrichtungen und Wohlfahrtsorganisationen seit 1998 zudem vermehrt in die Arbeitsvermittlung von alleinstehenden Erwerbslosen einbezogen, die *General Relief* erhalten und im Rahmen des kalifornischen Programms für *General-Relief*-Bezieher an beschäftigungsfördernden Maßnahmen teilnehmen müssen. Anders als in Berlin unterstützen die lokalen Sozialbehörden nicht den gezielten Aufbau von gemeinnützigen Vermittlungsagenturen für Sozialhilfeempfänger, sondern vergeben befristete Leistungsverträge zur Umsetzung einzelner Teilkomponenten von Programmen im Rahmen öffentlicher Ausschreibungsverfahren, an denen sich alle interessierten staatlichen und privaten Anbieter beteiligen können.

Der durch die neuen, rigideren Sozial- und Arbeitsmarktregimes entstehende Druck kreiert eine schwierige Situation für diese Organisationen: Manche haben sich von der Beschäftigungspolitik weg und zu anderen Feldern hin orientiert, was sich in

Los Angeles hauptsächlich die großen Träger leisten konnten. Andere verschwinden ganz vom Markt, was zurzeit in der Bundesrepublik vor allem im Weiterbildungsbereich zu beobachten ist. Weil die Arbeitsagentur einen Schlüssel von 70–72 Prozent Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt nach Beendigung der Maßnahme festgelegt hat, gehen Weiterbildungsträger, die diese Quoten nicht erfüllen können, ihrer finanziellen Mittel verlustig. Andere trennen sich vom Finanzierungsinstrument ABM und den Mitteln, die aus dem Bundessozialhilfegesetz für solche Maßnahmen zur Verfügung stehen, und versuchen, eigenständige Strukturen weitgehend unabhängig von beschäftigungspolitischen Maßnahmen aufzubauen (zum Beispiel Sozialgenossenschaften und Nachbarschaftstreffs). In beiden Städten hat sich bei den mit staatlichen Mitteln arbeitenden *Nonprofit*-Organisationen die Praxis verbreitet, bereits bestehende oder neu entwickelte Betreuungs- und Qualifizierungsangebote für so genannte schwer integrierbare Personen mit intensivierter Arbeitsvermittlung zu kombinieren.

Good – Bad – Ambivalent Practice[4]

Im Folgenden geht es nicht darum, einzelne *Nonprofits* als besonders gute oder schlechte Träger zu identifizieren, sondern vielmehr darum, die Bandbreite ihrer Handlungsoptionen exemplarisch auszuleuchten. Dabei meint *good practice* im Wesentlichen solche Ansätze freier Träger, die beschäftigungspolitische Projekte mit strukturpolitischen, sozialen und kulturellen Ansätzen zu ganzheitlichen Planungen unter aktiver Beteiligung der Quartiersbevölkerung verknüpfen. Die in einigen Berliner Quartieren von *Nonprofits* gegründeten sozialen Stadtteilgenossenschaften verweisen zum Beispiel auf Möglichkeiten, partizipative Elemente mit beschäftigungs- und strukturpolitischen Ansätzen im Sinne einer *bottom-up*-Strategie zu verbinden.[5] Damit können sich für die benachteiligte Quartiersbevölkerung wie insgesamt für die Stadtteile Perspektiven jenseits von Staat und Markt ergeben, die die Entscheidungskompetenzen im Quartier konzentrieren, ohne damit den (Lokal-)Staat aus der Verantwortung für die soziale Infrastruktur zu entlassen. Daneben gilt als *good practice* auch, wenn *Nonprofits* trotz einer zunehmend dominanten *Work-first*-Philosophie an Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen festhalten, die in beiden Ländern erheblichen Einsparungen zum Opfer fallen.

Danach sind *good-practice*-Beispiele, wie sich das Kommunale Forum Wedding um eine partizipative Entwicklung benachteiligter Quartiere mit den Bewohnern bemüht; wie die Wohnungsbaubehörde von Los Angeles unter Beteiligung von *Nonprofits* ein Programm entwickelt, das Wohnungs- mit Beschäftigungspolitik verbindet (*Jobs-Plus*). Auch dort, wo Nonprofits unter den gegebenen schwierigen Bedingungen neue Wege beschreiten, kann von *good practice* gesprochen werden, wie beim Nonprofit WINTER (Women in Non-Traditional Employment Roles), der Frauen in Männerberufen ausbildet, oder in Berlin, wo Träger wie Goldnetz e.V. und die ComboBau GmbH versuchen, Leistungsempfänger in zukunftsträchtigen Branchen auszubilden und zu beschäftigen, oder das Watts

Labor Community Action Committee (WLCAC) mit Fahr-Services die Mobilität der Armutsbevölkerung erhöht.
Weiter verbreitet sind allerdings Aktivitäten und Programme, die eher als ambivalent einzuschätzen sind, weil mit ihnen gesellschaftspolitisch problematische Implikationen verbunden sind. Solche Programme bieten vom Anspruch her zwar eine Unterstützung für sozial schwache Personengruppen und Quartiere, forcieren strukturell jedoch weitere Ausgrenzungen und Prekärisierungen. So kümmern sich *Nonprofits* einerseits um schwer vermittelbare Erwerbslose, die andernfalls ignoriert würden, und schaffen für sie gesicherte Beschäftigungsmöglichkeiten, etwa durch spezialisierte Leiharbeitsfirmen. Gleichzeitig fördern sie damit jedoch prekäre Arbeitsverhältnisse und erhöhen die Akzeptanz der Bedingungen im Niedriglohnsektor. Auch das Engagement von *Nonprofits* in der lokalen Sicherheits- und Ordnungspolitik im Rahmen eines präventiven *soft policing* ist in der Wirkung eher ambivalent, insofern ihre Aktivitäten zwar zur Steigerung des subjektiven Sicherheitsgefühls eines Teils der Bevölkerung beitragen können, aber auch ausgrenzende Folgen für andere Bevölkerungsgruppen haben.
Die *graffiti removal teams* von Homeboy Industries beseitigen zum Beispiel im Auftrag der Stadt die Markierungen (*tags*), mit denen unterschiedliche Banden Anspruch auf ihre Territorien erheben. Dabei setzt Homeboy Industries ehemalige Gang-Mitglieder ein, weil diese über das notwendige Wissen verfügen, Graffiti und *tags* lesen, das heißt interpretieren zu können. Ab fünf Uhr früh streifen die zum Mindestlohn angestellten Mitarbeiter durch das Quartier, um konfliktträchtige Markierungen zu erkennen und unverzüglich zu übermalen. Wie viel Gewicht dieser Arbeit beigemessen wird, zeigt sich daran, dass dieser „friedenssichernden Funktion" das Eigentumsrecht untergeordnet wird, denn zur Not wird ein *tag* an der Wand auch andersfarbig übertüncht. Ab neun Uhr morgens stoßen Jugendliche hinzu, die Gemeinwesenarbeit verrichten müssen, und übermalen nicht-sicherheitsrelevante Graffiti unter Aufsicht der ehemaligen Gang-Mitglieder (nun in der Farbe des Hauses).
Mit dem Insider-Wissen ehemaliger Gang-Mitglieder über subkulturelle Symbole und Verhaltensweisen verfügt Homeboy Industries über eine spezifische Ressource, zu der weder die Polizei noch die kommerziellen Sicherheitsdienste Zugang haben. Diese Ressource verschafft den ehemaligen Gang-Mitgliedern einerseits Arbeitsplätze zum Mindestlohn und versorgt die Einrichtung andererseits mit einem Einkommen. Der finanzielle Umfang der Verträge belief sich 2001 auf rund 150.000 Dollar und erhöhte sich 2002 auf 225.000 Dollar.
Auch Berlin kennt *Nonprofits*, die mit beschäftigungspolitischen Instrumenten sicherheits- und ordnungsrelevante Problemstellungen aufgreifen. Träger wie Berlin macht mit e.V., die von ihren Leistungsempfängern in den Wäldern Berlins Müll sammeln lassen oder sie, wie der Träger Jugend für ein sauberes Berlin e.V., spezifische Pflanzensorten ausjäten lassen, gehören dazu[6], aber auch Projekte wie der Reinigungs- und Instandsetzungsservice der LowTec gGmbH; dort reinigen Sozialhilfeempfänger (Sitz-)Flächen im öffentlichen Raum und entfernen Plakate und

ungenehmigte Werbung. Während es bei solchen Projekten vor allem um präventive Maßnahmen zum Schutz vor Verwahrlosung geht, stellen andere *Nonprofits* – manchmal im Rahmen des Quartiersmanagements – alternative Sicherheitsdienste gegen so genannte Randgruppen auf. Insofern tragen solche Programme eher dazu bei, gegenüber Randgruppen ausgrenzend und kriminalisierend zu wirken. Weil sie repressive Elemente in sich tragen, gelten sie nicht mehr als ambivalent, sondern als *bad practice*. Aber auch Programme und Projekte, die explizit auf die Schaffung von Niedriglohnarbeitsmärkten zielen, ohne dass die Existenzsicherung der Beschäftigten für Verwaltungen und *Nonprofits* (noch) eine Rolle spielt, erscheinen eher als *bad practice*.

In Berlin sind insgesamt etwa 20 *Nonprofits* im Bereich Ordnungsdienste tätig[7] Die Jahreszeiten GmbH, ein 1993 von einem kommerziellen Sicherheitsdienst gegründeter *Nonprofit*[8], beschäftigt Arbeitslose als so genannte Green Cops zur Bestreifung von Parkanlagen. Zu den Aufgaben dieser uniformähnlich gekleideten ABM-Streifen gehört es, den Hundeanleinzwang und das Fahrradfahrverbot in den Parks durchzusetzen und des Vandalismus verdächtige Personen der Polizei zu melden. Ein anderes Projekt ist Teil einer Partnerschaft zwischen dem Schöneberger Bezirksamt, der Wohnungsbaugesellschaft WIR und dem Internationalen Bund, die 1999 den Einsatz von langzeitarbeitslosen Jugendlichen vereinbarten. Die Jugendlichen werden als uniformierter Wachdienst eingesetzt und sollen für mehr Sicherheit sorgen sowie den Drogenhandel verhindern.[9] Angeleitet werden sie vom Sicherheitsdienst der Firma Gegenbauer, dessen Geschäftsführer meinte: „Wir werden den Streifendienst immer dorthin schicken, wo Jugendliche, Penner oder Drogensüchtige herumstehen."[10]

In Los Angeles erbringt der Träger Chrysalis in seinem Programm „StreetWorks" Ordnungs- und Sauberkeitsdienstleistungen für private Unternehmen in der Downtown. Weil Downtown Los Angeles die Heimat von mehr als 10.000 Obdachlosen ist, bedeutet Straßenreinigung, was der offizielle Auftrag ist, hier zunächst die Beseitigung der Unterkünfte aus Plastikplanen, Holzkisten und Einkaufswagen, aber auch der Obdachlosen selbst und ihrer Habe. Was früher in militärisch anmutenden Aktionen mit Hilfe des LAPD erledigt wurde, wird heute von Chrysalis mit ehemaligen Obdachlosen weitaus weniger konfrontativ sichergestellt: Um Konflikte zu minimieren, wirken sie auf ihre früheren Straßenkumpel ein und fordern diese auf, Fußwege und Straßen zu räumen, bevor die Reinigungsfahrzeuge erscheinen. Das Projekt gilt nicht nur den Geschäftsleuten als erfolgreich, sondern rechnet sich auch für Chrysalis und seine Mitarbeiter, die inzwischen als gemeinnütziges Unternehmen mit ihren besonderen Ressourcen und lokalen Kenntnissen gegenüber anderen kommerziellen Anbietern eine hervorgehobene Marktposition einnehmen und es sich leisten können, ungünstige Vertragsangebote anderer *Business Improvement Districts* (BIDs)[11] abzulehnen.

Der *Work-first*-Grundsatz der Sozialhilfe- und Beschäftigungspolitik drängt in beiden Städten *Nonprofits* verstärkt in die Vermittlung von Erwerbslosen in prekäre und schlecht bezahlte Jobs der neuen Dienstleistungsökonomie. *Nonprofits* in Los

Angeles haben in den vergangenen Jahren begonnen, offensiv Nischenmärkte im Niedriglohnbereich zu schaffen und zu stabilisieren, darunter auch Tagelöhnermärkte. In Los Angeles und Orange County gibt es 87 Tagelöhnermärkte, auf denen täglich Tausende Männer und Frauen ihre Arbeitskraft anbieten. Die überwiegende Mehrheit der Arbeitssuchenden besteht aus mexikanischen Einwanderern ohne Aufenthalts- bzw. Beschäftigungserlaubnis, die pro Stunde zwei Dollar über dem Mindestlohn verdienen, so sie einen Job bekommen.
Einige *Nonprofits* haben im Auftrag der Stadt die Koordination von so genannten Tagelöhnerzentren übernommen. Seit 1997 leiten und verwalten die Coalition for Humane Immigrant Rights of Los Angeles (CHIRLA) und das Institute of Popular Education of Southern California (IDEPSCA) zusammen fünf solcher Zentren (Downtown, Harbor, West Los Angeles, North Hollywood, Hollywood). Hier können die Arbeiter auch an Englischkursen teilnehmen, sich weiterbilden, Werkzeuge ausleihen, die Toilette benutzen. Um die Unterbietungskonkurrenz in Schach zu halten, wird die Lohnhöhe am Mindestlohn orientiert und werden die Arbeiter über eine Liste an die Arbeitgeber vermittelt.
Beide *Nonprofits* betrachten ihre Tätigkeit als eine praktische Unterstützung von illegalen Einwanderern, die nun in einem legalen Umfeld nach Arbeit suchen und gleichzeitig soziale Dienste in Anspruch nehmen können. Die längerfristigen Auswirkungen für die allgemeine Arbeitsmarktentwicklung in Kalifornien und für die Möglichkeiten gewerkschaftlicher Organisierung im Kampf gegen Lohndumping und Deregulierung sind jedoch problematisch. Denn die *Nonprofits* verstetigen und verfestigen mit ihren unterstützenden Leistungen für die Arbeiter einen Pool allseits verfügbarer, billiger Arbeitskräfte und sorgen so für eine Ausweitung und größere gesellschaftliche Akzeptanz dieser Märkte[12].
In Berlin sind *Nonprofits* bisher nicht am Aufbau solcher Nischenmärkte beteiligt, aber auch hier gewinnt der offensive Bezug auf den Niedriglohnbereich an Bedeutung. So formuliert eine Kooperationsvereinbarung des Sozialamts von Treptow-Köpenick mit dem Arbeitsamt Süd und sechs freien Trägern, dass jungen Menschen im Alter zwischen 18 und 25 Jahren „noch am selben Tag, an dem sie Sozialhilfe beantragen wollen, eine Beschäftigung anzubieten" ist.[13] Mit der Argumentation, Jugendliche gar nicht erst an Sozialhilfe zu gewöhnen, wird deren Bezug von vornherein verhindert. Die beteiligten *Nonprofit*-Kooperationspartner haben sich im Rahmen des als innovativ geltenden Projekts „Sprungbrett" verpflichtet, entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten zu Niedriglöhnen von rund 425 Euro/Monat anzubieten – mit dem Ergebnis, dass sich in den ersten zehn Monaten des Jahres 2000 50 Jugendliche (25 Prozent) nicht gemeldet haben und aus dem Hilfebezug ausgeschlossen wurden.
Häufig geht die Beschäftigung zu Niedriglöhnen auf Forderungen der Arbeitsämter zurück. So legte beispielsweise das Arbeitsamt Ost im Juli 1999 fest, dass „im Rahmen der Ermessensausübung" Erwerbslose bis zu 20 Prozent unter dem BAT-Lohn liegende ABM- und SAM-Entgelte akzeptieren müssen.[14] Die Träger wurden gezwungen, entsprechende Maßnahmen anzubieten, andernfalls wurde geprüft,

„ob eine vergleichbare Maßnahme bei einem anderen Träger mit geringerem Förderaufwand durchgeführt werden kann"[15].
Neben solchen Vorgaben trägt auch der kontinuierliche Rückgang von ABM und SAM dazu bei, dass freie Träger verstärkt Erwerbslose zu Niedriglöhnen beschäftigen. So nutzt LowTec, um den Rückgang bewilligter ABM auszugleichen, seit 1999 auch die beschäftigungspolitischen Instrumente des BSHG. In diesen Projekten steht weniger die sozial sinnvolle Tätigkeit, sondern vielmehr die Vorbereitung auf Niedriglohnjobs über das IdA-Modell (Integration durch Arbeit) im Vordergrund: Das Projekt „Hausmeisterhelfer" setzt jugendliche Sozialhilfeempfänger bis zum Alter von 25 Jahren im handwerklichen Dienstleistungsbereich ein; im Projekt „Reinigungs- und Instandsetzungsservice" säubern Sozialhilfeempfänger Verkehrsleitsysteme, Skulpturen und Sitzflächen im öffentlichen Raum, entfernen Plakate und ungenehmigte Werbung; im Projekt „Parkplatzbetreuung" überwachen über-50-jährige Sozialhilfeempfänger den Innenhof des Kreuzberger Bezirksamtes.
Ein im Herbst 1999 begonnenes Projekt des Landesarbeitsamtes Berlin in Zusammenarbeit mit dem freien Träger bbw,[16] der debis AG und den Sicherheitsdiensten Gegenbauer und Securitas arbeitet mit Finanzmitteln aus dem Jugendsofortprogramm.[17] Auf dem Arbeitsmarkt „benachteiligte" junge Menschen zwischen 18 und 25 Jahren übernehmen Tor-, Wach- und Streifendienste am Potsdamer Platz. Die Programmteilnahme ist jedoch nicht mit einem Berufsabschluss verbunden, sondern es werden lediglich Praktikumsverträge abgeschlossen[18], die daher einen Weg in den Niedriglohn vorzeichnen.
Häufig sind bei diesen Aktivitäten *Nonprofits* als Arbeitsmakler tätig, wobei deren Vermittler selbst nur Beschäftigungsverhältnisse auf der Basis von SAM oder ABM haben. Sie sollen Erwerbslosen neben Arbeitsplätzen auf dem regulären Arbeitsmarkt auch eine langfristige Perspektive sowie soziale Stabilität geben, obwohl sie selbst lediglich eine Beschäftigungsperspektive von einem Jahr haben.[19] Zu dieser an sich schon schwierigen Auftragskonstellation tritt der ökonomische Zwang, quasi „um jeden Preis" vermitteln zu müssen, wenn der Fortbestand des eigenen Unternehmens nicht gefährdet werden soll.
Zwar gelten in den von *Nonprofits* geführten Zentren zur Vermittlung von Sozialhilfeempfängern intern eigentlich festgelegte Lohnuntergrenzen, zu denen Hilfeempfänger vermittelt werden sollen, doch sind es zunehmend die Arbeitgeber, die die Löhne diktieren. Diese melden sich bei den Vermittlungsstellen und stellen Bedingungen, zu denen sie bereit sind, Erwerbslose zu beschäftigen. Im Hotelgewerbe, auch in den so genannten Mehr-Sterne-Hotels, liegt der übliche Stundenlohn für die Reinigung eines Zimmers bei 3,66 Euro (2001), Arbeitsvermittlungen berichteten in unseren Interviews, dass sie Arbeitsuchende auch zu 0,75 Euro vermittelt haben.
Für *Nonprofits* bedeutet ein bereits extrem ausgeweiteter Niedriglohnsektor, wie Los Angeles ihn kennt, dass sie ihre Vermittlungsbemühungen deutlich forcieren und offensiv neue Märkte für ihre Klientel erschließen müssen, wenn sie mit anderen kommerziellen Anbietern erfolgreich konkurrieren wollen. Selbst in Markt-

segmenten wie den Tagelöhnermärkten – die in der Bundesrepublik mit ihren bisher besser geschützten Beschäftigungsverhältnissen noch weitgehend unbekannt bzw. als Schwarzarbeitsmärkte organisiert sind – leisten sie einen Beitrag zur institutionellen Ausgestaltung dieser vor-wohlfahrtsstaatlichen Vermittlungsstrukturen.
Für Berlin ist die bisher noch intensivere staatliche Einhegung der Arbeitsbeziehungen für eine weniger starke Orientierung auf den Niedriglohnsektor durch *Nonprofits* ausschlaggebend, während wir in Los Angeles eine rege Beteiligung von *Nonprofits* an der Ausweitung solcher Niedriglohnarbeitsmärkte mit eindeutiger Marktfixierung beobachten.
Die vorgestellte Bandbreite der Praxen von *Nonprofits* zwischen *good* und *bad practice* zeigt, dass es den nordamerikanischen oder den deutschen Weg in der *Nonprofit*-Landschaft nicht gibt. Vielmehr erkennen wir eine Vielfalt von Trägern und Programmen, die auf eine Vielzahl unterschiedlicher Handlungsoptionen verweist. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass die häufig in den *Nonprofit*-Sektor gesetzten Hoffnungen und Erwartungen, die ihm als Interessenvermittler zwischen Staat und Markt oder als Akteur der Zivilgesellschaft zugeschrieben werden, deutlich kritischer beurteilt werden müssen. Selbst wenn es über die hier als *bad practice* dargestellten Projekte im Detail unterschiedliche Auffassungen geben mag, dürfte doch unstrittig sein, dass der Ausbau eines Niedriglohnsektors, der kein für eine eigenständige Lebensführung notwendiges Einkommen sichert, *Nonprofits* kaum als „Instanz der Interessenvermittlung und gesellschaftlich-sozialen Integration einer demokratischen Gesellschaft"[20] qualifiziert. Auch die unter *ambivalent practice* problematisierten Programme zeigen Grenzen auf, vor denen *Nonprofits* heute stehen, wenn sie die gesellschaftliche und soziale Integration benachteiligter Gruppen anstreben. Und selbst die Beispiele von *good practice* drohen ohne ausreichende öffentliche Unterstützung oder private Anschubfinanzierung entweder in eine Marginalisierungsfalle zu tappen oder vom Markt zu verschwinden.

Der Dritte Sektor steht vor neuen Herausforderungen

Angesichts der skizzierten Entwicklungen bedarf der dominante Diskurs zur Dritten-Sektor-Literatur einer dringenden Revision. Die Eindeutigkeit, mit der die meisten gängigen Ansätze den im Dritten Sektor versammelten Organisationen eine klare Mission, eine starke Wertegebundenheit oder Ausrichtung an sozialer Gerechtigkeit und Gemeinwohl unterstellen, kann kaum aufrechterhalten werden. Nach wohlfahrtspluralistischen Konzeptionen zur Erklärung sozialer Leistungserbringung sind *Nonprofit*-Organisationen in Abgrenzung zu Staat, Markt und familiären Beziehungen vor allem durch ihre Orientierung an den Prinzipien Freiwilligkeit, Bedürftigkeit und Solidarität gekennzeichnet[21]. In von Modellen der Bürgergesellschaft geprägten Diskursen, in denen sich das Konstrukt des sozialen Kapitals großer Beliebtheit erfreut, werden zur positiven Charakterisierung lokaler Initiativen und Assoziationen vor allem großes gegenseitiges Vertrauen und die intensive Nutzung sozialer Netzwerke genannt.[22] Auch Ansätze, die wie Rifkin[23] oder Borzaga[24] u.a. dem Dritten Sektor eine Art Vorreiterrolle für eine gemeinwirtschaftlich geprägte post-marktwirt-

schaftliche Ära zuschreiben, benennen als typische Funktionsmerkmale Solidarität und eine altruistische, auf wechselseitiger Hilfe basierende Ausrichtung.
In der deutschen sozialpolitischen Realität ist jedoch von der für die Gesellschaft und für Erwerbslose wichtigen Scharnier- oder Integrationsfunktion beschäftigungsfördernder Programme und Träger, die in der Nachwendezeit die Diskussion über aktive Arbeitsmarktpolitik dominierte, heute kaum mehr die Rede. Folglich gibt es mit wenigen Ausnahmen innerhalb der Politik, der Medien und Sozialwissenschaften auch keine einflussreichen Fürsprecher, die sich für einen Erhalt der existierenden Organisationsstrukturen und eine Verbesserung der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für beschäftigungspolitisch aktive *Nonprofits* einsetzen würden.
Während viele der beschäftigungspolitischen *Nonprofits* inzwischen als verlängerter Arm der Verwaltung bei der Restrukturierung der lokalen Sozial- und Beschäftigungspolitik fungieren, haben sie sich gleichzeitig auch zu Marktakteuren entwickelt, die mit kommerziellen Anbietern bei Beschäftigung und Arbeitsvermittlung konkurrieren und kooperieren. Wie in den USA finden sich auch hierzulande Träger, die dem Niedriglohnsektor nur Gutes abgewinnen können, für ihn wie die BIQ GmbH in Berlin werben und in ihn hinein vermitteln würden – wenn eine entsprechende Nachfrage bestünde. Charakteristisch für die hiesige Beschäftigungspolitik sind jedoch nach wie vor Träger, die mit den überkommenen Programmen subventionierte (und kaum noch sozialpädagogisch betreute) Arbeitsgelegenheiten schaffen und damit konfrontiert sind, dass man ihnen Marktnähe abverlangt, sie den Zugang zum Markt jedoch blockieren.
Während viele amerikanische Organisationen ihr Überleben dank starker Professionalisierung und Kommerzialisierung (Quersubventionierung) sichern können, droht in Deutschland mit der schrittweise erfolgten Verschlechterung der Förderkonditionen von ABM und dem drastischen Rückgang öffentlicher Mittel nicht nur die Fluktuation von Mitarbeitern weiter zuzunehmen, sondern werden die meisten Organisationen mittel- und langfristig vor existenzbedrohende Personalprobleme gestellt. Zumindest für Berlin gilt, dass über die Hälfte aller gemeinnützigen Organisationen mit Festangestellten diese – aufgrund einer fehlenden Regelförderung und mangelnder Eigenmittel – nur über Instrumente des Zweiten Arbeitsmarktes finanzieren können.[25] Eine Ausnahme bilden lediglich solche Einrichtungen, die im Bereich der Pflichtaufgaben, wie zum Beispiel der kommunalen Jugendarbeit, und in Teilen des Gesundheitswesens aktiv sind[26] oder die, wie einige Umweltschutz- oder Entwicklungshilfeorganisationen, über ein überdurchschnittlich hohes privates Spendenaufkommen verfügen. Im sozialpolitischen Bereich jedoch sind die Möglichkeiten für die deutschen *Nonprofits*, sich über Professionalisierung stärker für die Übernahme neuer Aufgabenbereiche zu qualifizieren oder selbständig zusätzliche und innovative Tätigkeits- und Dienstleistungsfelder zu erschließen, sehr eingeschränkt.
Begrenzte personelle und materielle Ressourcen führen zunehmend dazu, dass *Nonprofits* Unterstützung suchende Personen abweisen müssen; nachhaltige Beschäftigungsperspektiven, von denen auch die benachteiligten Quartiere profitieren

könnten, entwickeln sich (bisher) kaum. Berlin ist zudem mit der nach wie vor gültigen Förderlogik konfrontiert, die vor allem Zielgruppen bzw. einzelne Maßnahmen kennt, aber für sozialräumliche oder integrative Ansätze keine Instrumente und nur wenig Mittel bereithält. In beiden Städten führt der *Work-first*-Ansatz dazu, dass die Erfolge von *Nonprofits* und Beschäftigungsprogrammen nicht an der sozialen Stabilisierung von Hilfebedürftigen, sondern vor allem an Vermittlungsquoten und Einsparungen gemessen werden. Um die Potentiale des Dritten Sektors tatsächlich zu nutzen und zu fördern, müssten die Kommunen den Trends, die aktuell im Dritten Sektor die Oberhand gewinnen, entgegensteuern und einen Handlungsrahmen für *good-practice*-Ansätze bereitstellen.

1 Ausgehend von einer Einteilung der Gesellschaft in drei Bereiche oder Sektoren, stellt der Dritte Sektor – gegenüber dem Bereich der Wirtschaft und des Profits (Erster Sektor) und dem des Staats und der hierarchischen Bürokratie (Zweiter Sektor) – den Bereich dar, in dem es weder um Profit noch um Hierarchie geht, sondern um politisches und soziales Engagement, also um gemeinnützige Vereine und Wohlfahrtsverbände. Er umfasst alle *Nonprofit*-Organisationen, vgl. Birkhölzer, Karl/ Kistler, Ernst/Mutz, Gerd (Hg.): *Der Dritte Sektor.* Wiesbaden 2004; und Anheier, Helmut K./ Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette (Hg.): *Der dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel.* Berlin 1997. In der BRD werden solche *Nonprofits*, die mit staatlichen Mitteln Dienstleistungen erbringen, freie Träger genannt.

2 Die beiden Metropolen Berlin und Los Angeles gehören in ihren jeweiligen Ländern zu den Orten mit der höchsten Sozialhilfequote. Beide Städte haben sich zu Einwanderungszentren und in gewisser Weise auch zu Armutsmetropolen entwickelt, in denen *Nonprofit*-Organisationen zunehmend einen wichtigen Teil der sozialen Dienste und lokalstaatlichen Infrastruktur stellen. Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse des von der DFG geförderten Projekts „From Welfare to Work" (2000–2003) an der Freien Universität Berlin findet sich in Eick, Volker/Grell, Britta/Mayer, Margit/Sambale, Jens: *Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik.* Münster 2004; ich danke den Mitarbeitern Jens Sambale, Volker Eick und Britta Grell, deren Forschungsleistung auch in diesem Beitrag präsent ist.

3 Vgl. Mayer, Margit . „Postfordistische Stadtpolitik. Neue Regulationsweisen in der lokalen Politik und Planung" In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Jg. 40, Heft 1–2, 1996, S. 20–27

4 Das derzeit hoch gehandelte Konzept von *best practice*, wie es in der Bundesrepublik etwa von der Bertelsmann-Stiftung als Instrumentarium genutzt wird, kann die damit verbundenen Versprechen, nämlich einen auf Verallgemeinerbarkeit angelegten Diffusionsprozess „erfolgreicher" lokaler Praktiken auszulösen, sicherlich nicht erfüllen. Das Konzept dient eher der verschärften Konkurrenz der Kommunen untereinander, als dass es gemeinsame Lernprozesse auslöst, und suggeriert zudem Lösungsansätze „aus einem Guss" Bei der EU und in anderen Studien hat sich, diese Kritik antizipierend, der Begriff *good practice* etabliert, vgl. Strümpel, Charlotte/Stadler-Vida, Michael/Giedenbacher, Yvonne (Hg.): *Quality in Practice: Stakeholders' View of Supported Employment* (Endbericht). European Centre for Social Welfare Policy and Research. Wien 2002; und DIfU (Hg.): *Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit*

besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt" Berlin 2003 (Selbstverlag).

5 So etwa im Bezirk Wedding (Quartier Sparrplatz/Sprengelkiez), wo im Oktober 2000 die Stadtteilgenossenschaft Wedding für wohnortnahe Dienstleistungen eG gegründet wurde, vgl. Achter, Willy: „Beschäftigungswirksame Dienstleistungen anbieten. Die Stadtteilgenossenschaft Wedding für wohnortnahe Dienstleistungen eG" In: Flieger, Burghard (Hg.): *Sozialgenossenschaften.* Neu Ulm 2003, S. 105–113

6 Die Berliner Bezirksämter lassen Sozialhilfeempfangende Laub sammeln; andere Träger wie ABS Brücke oder Steremat verpflichten ihr „Klientel" zu Reinigungsdiensten und tragen so auch dazu bei, reguläre Arbeitsplätze zu verdrängen.

7 Eick, Volker: „New Strategies of Policing the Poor. Berlin's Neo-liberal Security System" In: *Policing and Society* 13 (4), 2003, S. 365–379

8 Für private Sicherheitsdienste sind *Nonprofits* wie die Jahreszeiten GmbH ein aus öffentlichen Mitteln finanziertes Qualifizierungs- und Rekrutierungsinstrument, denn in den Maßnahmen können – finanziert vom Arbeitsamt – Langzeitarbeitslose beobachtet, ausgebildet, beschäftigt und gegebenenfalls kostengünstig in das eigene Unternehmen integriert werden.

9 1999 waren 64 Jugendliche in dem Projekt beschäftigt. Es wird aus Mitteln des Jugendsofortprogramms der Bundesregierung sowie EU-Mitteln finanziert.

10 Zit. In. *Berliner Zeitung,* 20. April 1999

11 BIDs sind Zusammenschlüsse von Geschäftsleuten, denen auf Antrag von der Stadt das Recht zugesprochen wird, mit eigenen Steuermitteln in „ihren" Quartieren Sicherheits- und Ordnungsdienstleistungen anbieten zu dürfen.

12 Theodore, Nikolas: „Political Economies of Day Labour. Regulation and Restructuring of Chicago's Contingent Labour Markets" In: *Urban Studies,* Heft 9 (40. Jg.), 2003, S. 1811–1828; Valenzuela, Abel: *Day Laborers in Southern California.* Los Angeles 1999; ders.. *Day Laborers as Entrepreneurs.* Los Angeles 2000

13 Vgl. *Der Tagesspiegel,* 2. November 2000, S. 20

14 Bei einer Maßnahme von 40 Stunden/Woche lag die Differenz zum BAT-Bruttolohn zum Beispiel in Vergütungsgruppe I (BAT: DM 4.475; ABM/SAM: DM 3.222) bei DM 1.253, in Vergütungsgruppe IV (BAT: DM 3.725; ABM/SAM: DM 2.682) bei DM 1.043, in Vergütungsgruppe VIII (BAT: DM 2.318,50; ABM/SAM: DM 1.855) bei DM 463,50; Vgl. Arbeitsamt Berlin Ost (Hg.): *Vermittlungsteam/ABM-Service: Ortsübliche Vergütung in ABM/SAM* (unveröff. Ms.). Berlin 1999, S. 2.

15 Arbeitsamt Berlin Ost (Hg.) 1999, S. 2 (vgl. FN 14)

16 Es handelt sich um den gemeinnützigen Bildungsträger der Berlin-Brandenburger Wirtschaft, das Bildungswerk der Wirtschaft in Berlin-Brandenburg e.V.

17 Das Bundesprogramm JUMP/JUSOPRO wurde im Jahr 2000 von der Bundesregierung zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit aufgelegt; vgl. BMBF (Hg.): *Berufsbildungsbericht 2001.* Bonn (BMBF) 2001; Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB): Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Bonn 2000.

18 Projektvorschlag Qualifizierungs-ABM: Projekt *„Potsdamer Platz-Bewachungsdienste"* (unveröff. Ms.). Berlin 2000, S. 1

19 Seit Januar 2004 lediglich sechs Monate, ohne dass sie dabei einen Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. -hilfe erwerben.

20 Zimmer, Annette/Priller, Eckhard: *Zukunft des Dritten Sektors in Deutschland.* In: Anheier/

Priller/Seibel/Zimmer (Hg.) 1997, S. 249–283, hier S. 262

21 Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hg.): *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen 1996, S. 23

22 Zur steilen akademischen Karriere der Kategorie „Sozialkapital" vgl. Mayer, Margit: „The Onward Sweep of Social Capital: Causes and Consequences for Understanding Cities, Communities and Urban Movements" In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 27/1 (März) 2003, S. 110–132

23 Rifkin, Jeremy: *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft*. Frankfurt am Main/New York 1996

24 Borzaga, Carlo/Defourny, Jacques (Hg.): *The Emergence of Social Enterprise*. London/New York 2001

25 Diese Schätzung basiert auf einer Auswertung der so genannten Transparenzberichte des Berliner Senats, die Angaben dazu machen, wie viele gemeinnützige Organisationen in Berlin mit Instrumenten des Zweiten Arbeitsmarktes gefördert werden.

26 Bode, Ingo/Graf, Achim: *Arbeiten für einen guten Zweck. Organisation und Beschäftigung im Dritten Sektor* (*Duisburger Beiträge zur Soziologischen Forschung*, Nr. 4). Duisburg 1999

From Protest Culture to the Third Sector

Margit Mayer

This chapter examines current changes in civic culture on the basis of initiatives working in the fields of urban development and employment promotion, some of which have been active since the 1970s. In the course of various social-political reforms during the last two decades, such initiatives have become more and more involved in new social and employment policies, and the dynamics of the third sector[1] have changed fundamentally as a result. Based on the results of a comparative research project investigating the situation of such locally active, independent agencies in a German and a US American metropolis[2], this essay presents key problems and potentials of third sector or nonprofit organisations within this political field.

Transformations of the Local Social State and their Effects on Independent Agencies

Three trends have characterised municipal politics since the crisis of Fordism became apparent: competitive forms of urban development, the erosion of welfare state entitlements, and the creation of new forms of local governance and cooperation. Since this change towards governance[3], municipalities are considered central actors in the generation of competitiveness, and they function as motors of economic growth; this brings consequences for social policy, which has shifted away from support payments towards an employment policy emphasising flexibility, including the upgrading of the informal or social economy -, the target being the "active and productive citizen". Municipalities in particular have taken on the role of developing innovative local social and employment policies, in order to promote en-

dogenous "human capital" and to improve their location advantages. This means that there is a new demand for cooperation between civil society organisations, state authorities and market institutions. These public-private partnerships and their manifold new contractual relations – which incorporate civil society actors such as community-based or faith-based NGOs and nonprofit organisations - are aiming increasingly for an entrepreneurial rationale.

Never before have civil society networks, local activism and civic engagement been so prominently incorporated into political programs promoting sustainable (urban) development and economic growth. This nonprofit (or third) sector is neither an autonomous, homogeneous or stable civil society counterpart, nor a flexibly applicable (labor market) instrument to be directed easily from above. Rather, altered social values and generalized modernisation pressures have influenced the self-image and operating approach of nonprofit organisations. That is to say, they might be suitable for smooting the implementation of neo-liberal market models and authoritarian control strategies, but they might also retain the potential of politically defending and experimenting with alternative, more needs-based models of living and working.

In the FRG, most impulses for including the development potentials of territorial and civil society organisations in job promotion policies have originated from diverse EU programmes and the reception of international debate and experience with the renewal of structurally weak regions. By contrast, in the USA there is a longer tradition dating back to the Community Action and Development programmes of the 1970s. In both Los Angeles and West Berlin (the context was different in East Berlin), the organisations themselves emerged from the new social movements of the 1970s and 1980s. That is, they were developed in solidarity with underprivileged groups and thus built structures of solidarity both for and with such groups. In Berlin, almost all the nonprofits working in housing and community renewal emerged from the squatters' movement or the movement circles around the housing struggles.

The small-scale services tailor-made to the specific needs of the target groups needing help was what made them attractive from the perspective of the administration. In Berlin, the local state has made use of this resource for getting unemployed people into work primarily in two ways since the mid-1990s: firstly, it supported the setting up of placement agencies operated by nonprofits, and secondly, it entered into temporary cooperative agreements with these independent agencies.

In Los Angeles, many nonprofit organisations have specialised in training and placing particularly disadvantaged groups following the new, stricter work obligations and tighter entitlements for transfer payments since the 1996 Welfare Reform (these disadvantaged groups include at risk and potentially violent youths as well as single mothers with family problems, but also the growing group of illegal immigrants). The local social authorities have also, since 1998, increasingly involved nonprofit agencies and charitable organisations in the placement programmes for single unemployed people who receive general relief and are obliged to take part in workfare schemes in the context of the Californian programme for general relief

recipients. Unlike in Berlin, the local welfare offices do not directly support setting up nonprofit placement agencies for benefit recipients, but allocate temporary service contracts to implement individual components of various programmes after a published call for tenders, to which any interested public or private bidder can respond.

The pressures flowing from the more rigid social and employment regime have created a difficult situation for these organisations: some have abandoned work in the employment field for different kinds of support work, a solution primarily affordable for the larger agencies in Los Angeles. Others have disappeared from the market altogether, a trend especially conspicuous in the German (re)training sector at the moment. Since the Employment Agency has stipulated a minimum quota of 70-72 percent successful placements in the regular labor market on completion of a training measure, nonprofits unable to fulfil these quotas lose their funding. Yet others give up working with the instruments provided by the state, either through subsidised employment measures for the 2nd labor market (ABM), or through the measures available within the Federal Social Welfare regulations (Hilfe zu Arbeit, HzA), and attempt to set up autonomous structures largely independent of the public employment programs (for example social cooperatives and neighbourhood centres). In both cities nonprofits that continue to work with state funding have taken to combining existing or newly-developed support services for the "hardest to integrate" with intensified placement.

Good/Bad/Ambivalent Practice[4]

In what follows, we do not attempt to identify individual nonprofits as particularly "good" or "bad" – the point is rather to illustrate the broad range of their options. Thus, 'good practice' describes approaches that combine training and placement with political, social and cultural measures into comprehensive plans involving the active participation of local residents. For instance, some social cooperatives that have been founded by nonprofits in a few Berlin neighbourhoods highlight opportunities to link participatory practices with employment and structural policy in a "bottom-up" strategy.[5] For the 'disadvantaged' local residents and for such neighbourhoods as a whole such projects may work to open up options beyond the state and the market, options that concentrate control and decision-making power within the neighbourhood without releasing the (local) state of its responsibility for the social infrastructure. Other instances of 'good practice' would be nonprofits that continue to insist on skilling and training measures – despite an increasingly dominant work first philosophy – , which are falling victim to considerable cuts in both countries.

In this sense, examples of good practice in Berlin would be the efforts of the *Kommunale Forum Wedding* to design and implement participatory development of 'disadvantaged' neighbourhoods together with their residents; in a similar way, the Housing Authority of Los Angeles developed a programme involving the participation of nonprofits which connects housing and employment policies (Jobs-Plus); 'good practice' is also when nonprofits adopt new approaches under difficult ex-

isting conditions, such as the nonprofit *WINTER* (Women in Non-Traditional Employment Roles), which trains women for dominantly male professions, or when agencies in Berlin such as *Goldnetz e.V.* and the *ComboBau GmbH* seek to train welfare recipients for jobs with a future, or the *Watts Labor Community Action Committee (WLCAC)* increases the mobility of the poor population by means of transport services.

More widespread, however, are activities and programmes which may be considered rather 'ambivalent' due to their problematic social implications. While such programmes claim to support disadvantaged groups and communities, in fact they lead to further exclusion and precarization. For example, nonprofits that attend to the needs of hard-to-place jobseekers who do not have much of a chance on the regular labour market, sometimes create protected employment opportunities through specialsed temp firms. By so doing, however, they promote precarious working relations and also enhance the acceptance for the deplorable working conditions in the low-wage sector. Similarly, nonprofits' engagment in local security or law and order policies, in the context of preventive "soft" policing, has rather ambivalent effects, insofar as their activities, while enhancing the subjective sense of security of some parts of the local population, may contribute to marginalising others.

For example, the graffiti removal teams working for *Homeboy Industries* are commissioned by the city to remove the tags used by various gangs to mark out and claim their territories. *Homeboy Industries* employs former gang members in these removal teams, since they have the necessary knowledge to interpret the graffiti and tags. Starting at five o'clock in the morning, the workers – who are employed at the minimum wage – roam the neighbourhood in order to spot markings likely to lead to conflict and paint over them immediately. A measure of the importance assigned to this work is that property rights are subordinated to the "peace-keeping function", for a tag is also painted over in a different colour if necessary. From nine o'clock onwards, the painters are joined by other youths who have to do community service; they paint over graffiti not relevant to security under the supervision of the former gang members (now in the original colour of the house).

The former gang members' knowledge of subcultural symbols and modes of behaviour constitutes a specific resource available to *Homeboy Industries*, but not to the police or to commercial security firms. On the one hand, this resource provides jobs at minimum wages for the former gang members, while on the other hand it provides the nonprofit with an income. The financial total of the contracts came to around $ 150,000 in 2001, increased to $ 225,000 in 2002.

Berlin also has nonprofits engaged in addressing problems of urban (dis)order and (in)security that use workfare instruments. These include nonprofits such as *Berlin macht mit e.V.*, which makes their clients collect refuse in Berlin's forests or, like the nonprofit *Jugend für ein sauberes Berlin e.V.*, weed out specific plants[6], but they also encompass projects such as the cleaning and maintenance service of *Low Tec GmbH*; here welfare recipients clean seats and other areas in public space and remove posters and unauthorised advertising. While such projects are primarily

concerned with preventing dilapidation and disorder, other nonprofits – sometimes in the context of the new program called 'Quartiersmanagement' – establish "alternative" security services directed against so-called fringe groups. Because such activities tend to criminalise and exclude marginal groups, and because they usually include some repressive elements, they are no longer categorised as ambivalent, but as bad practice. Equally problematic are activities and projects which pursue the creation of low-wage job markets without either the city administration or the nonprofits worrying about living wages.

In Berlin, there are around 20 nonprofits operating in the field of cleanliness and law and order[7] The *Jahreszeiten GmbH*, a nonprofit founded by a commercial security service in 1993[8], employs the jobless as so-called Green Cops to patrol parks. The tasks of this ABM patrol, whose clothing resembles a uniform, include enforcing the "dogs must be kept on leash" regulation and cycling bans in the parks and reporting vandalism by any suspicious persons to the police. Another project is a component of a partnership between the district offices of Schöneberg, the housing company *WIR* and the *Internationale Bund*, which agreed to employ long-term jobless youths in 1999. These youths were employed as a uniformed guard service to provide more security as well as to prevent drug traffic.[9] They were supervised by the security service of the firm *Gegenbauer*, whose managing director said: "We will always send the patrol service to places where young people, tramps or drug addicts are known to hang around"[10]

In Los Angeles, the programme *StreetWorks* run by the nonprofit *Chrysalis* provides security and cleaning services for private companies in the Downtown area. As Downtown Los Angeles is home to more than 10,000 homeless people, the official assignment of street cleaning initially involves removing the shelters made of sheet plastic, wooden boxes and shopping trolleys, but also of the homeless themselves and of their possessions. Formerly carried out in military-style operations with the aid of the LAPD, today the cleaning is carried out in a far less confrontational manner by *Chrysalis* employing the formerly homeless. In order to minimise conflicts, they persuade their former pals to leave the streets and clear the sidewalk before the street-cleaning vehicles appear. The project is considered a success, not only by the local business community; it is also worthwhile for *Chrysalis* and those who work there. As a social enterprise with specific resources and local knowledge, the agency now occupies an excellent market position in relation to other, commercial bidders; indeed, it can now afford to reject offers of unfavourable contracts from other BIDs[11].

In both cities, the work-first approach of welfare and employment policies is forcing nonprofits to mediate more precarious and badly-paid jobs in the new service economy to the unemployed. In recent years, nonprofits in Los Angeles have begun to aggressively create and stabilise niche markets in the low-wage sector, including markets for day labourers. In Los Angeles and Orange County there are 87 day labourers markets – street corners and places where thousands of men and women congregate to sell their labour on a daily basis. The overwhelming majori-

ty of those seeking work are Mexican immigrants with no residence or work permits; insofar as they were able to land jobs, they earned two dollars above the current minimum wage.

Some nonprofits have been commissioned by the city to take over the coordination of so-called day labourer centres. Since 1997, the *Coalition for Humane Immigrant Rights of Los Angeles* (CHIRLA) and the *Institute of Popular Education of Southern California* (IDEPSCA) have been co-directing and managing five such centres (Downtown, Harbor, West Los Angeles, North Hollywood, Hollywood). Here the workers can attend English courses, receive further training, borrow tools and use the toilets. In order to hold out against competition when prices are constantly being undercut, the wage-level is oriented to the minimum wage, and the labourers are allocated to employers via a register.

Both CHIRLA and IDEPSCA see their work as practical support for illegal immigrants who can now seek work within a legalised context and simultaneously make use of the social services offered. However, there are problematic longer-term effects for the general development of the labour market in California and with respect to possible union organisation in the struggle against wage dumping and deregulation. For through their work, the nonprofits sustain and reinforce a pool of constantly available, cheap labour, and thus promote the expansion and growing societal acceptance of such markets[12].

In Berlin, nonprofits have not yet been involved in the development of such niche markets, but here too, a more aggressive reference to the low-wage sector is becoming more significant. For instance, a cooperation agreement between the Welfare Office of the district Treptow-Köpenick, the employment agency for Berlin South, and six nonprofits states that young people aged between 18 and 25 "are to be offered work on the very day that they want to apply for welfare".[13] The partners agree that the young unemployed should be prevented from receiving welfare with the argument that they should not even become accustomed to welfare benefits. The participating nonprofits (within a project called *Sprungbrett*, which has been celebrated for its innovativeness) committed themselves to provide job opportunities at low wages of around 425 Euros per month – and as a result, within the first ten months of 2000 50 of the youths (25 percent) did not register and were excluded from benefit payments.

Frequently, employment at low wages can be traced back to stipulations made by the employment agencies. For example, the Arbeitsamt Ost (Employment Office East) determined in July 1999 that "on a discretionary basis" the unemployed may be obliged to accept wages in the context of ABM and SAM job-creation schemes that amounted to 20 percent less than the corresponding BAT wage.[14] The nonprofits were compelled to offer projects in accordance with this – otherwise the employment agency would examine "whether a comparable measure could be carried out by a different nonprofit with less subsidy"[15]

Besides such guidelines, it has also been the continuing reduction of the publicly subsidised make-work schemes (ABM and SAM) that contributed to the nonprof-

its employing their clients at ever lower wage levels. *LowTec*, for example, in order to compensate for the loss of ABM measures, has since 1999 been using the instruments for job creation provided by the Federal Social Assistance Law (BSHG). Unlike with the former ABM projects the emphasis here is not so much on the socially useful activity, but rather on the preparation for low-wage jobs via (in Berlin) the IdA model (Integration through Work). *Lowtec* used IdA for its project "Hausmeisterhelfer" (Janitor Assistant) employing young welfare recipients (up to the age of 25) with handymen services; in the project "Reinigungs- und Instandsetzungsservice" (Cleaning and Repair Service) the welfare recipients clean traffic signs, sculptures and seating in public space, remove posters and unauthorised advertising; in the project "Parkplatzbetreuung" (Parking Guards) the over-50 welfare recipients provide a security service for the inner courtyard of the Kreuzberg district administration.

A joint project initiated in autumn 1999 by the Berlin Employment Agency in collaboration with the nonprofit *bbw*,[16] the *debis AG* (the joint stock company for services of Daimler Chrysler which has its head office at Potsdamer Platz) and the security firms *Gegenbauer* and *Securitas* operates with funding from the Jugendsofortprogramm.[17] Young people aged 18 to 25 who are "disadvantaged" on the labour market have to do guarding and patrolling services around Potsdamer Platz. However, participation in the programme does not lead to any kind of degree as in an apprenticeship, the contracts are more like internships[18], thus mapping out a future in the low-wage bracket.

While in such activities, nonprofits often function as job finders, their staff themselves often only have employment on the basis of SAM or ABM. They are supposed to give the jobless a long-term perspective and social stability as well as employment, although they themselves only have an employment perspective of one year, since January 2004 only six months.[19] This already difficult constellation is exacerbated by the economic pressure of having to place the jobseekers" at any price", if the continued existence of their own operation is not to be jeopardized.

While the job-exchanges run by nonprofits for placing welfare recipients generally agree on wage bottom lines below which the clients should not be placed, it is increasingly the employers who dictate the wages. They register with the job-exchange and set the conditions for which they are willing to hire the jobseekers. The customary rate in the hotel business, even in hotels with several stars, for cleaning a room is 3.66 Euros (2001), but nonprofits engaged in placement have reported placing jobseekers even for 0.75 Euros.

An already expansive low-wage sector, as in Los Angeles, means that nonprofits must increase their placement efforts, and that they (must) agressively find new markets for their clients if they want to successfully compete with other, commercial bidders. Even in market segments such as the day labourer markets – which are still largely unknown in Germany with its more protective labour regulations, or are organised as black markets – the nonprofits contribute to institutionally building pre-welfare type of mediation structures.

For Berlin, the – as yet – more intense state regulation of labour relations is key to the nonprofits' less emphatic orientation towards the low-wage sector, whereas in Los Angeles we observe nonprofits busily contributing to the expansion of such low-wage labour markets with a definite market orientation.

The broad spectrum of nonprofit practices, many different shades between 'good' and 'bad' practice, illustrates that there is no specifically North American nor German approach or method with regard to nonprofits and their activities. The wide variety of nonprofits and programmes point to a huge diversity of options for action. However, it also becomes clear that the hopes and expectations often placed in the nonprofit sector as mediator between state and the market or as autonomous civil society protagonist, will have to be assessed more critically. Even if there may be different opinions regarding the details of the projects presented here under the heading of 'bad practice' , it is probably uncontroversial that the expansion of a low wage sector unable to guarantee a living wage scarcely qualifies a nonprofit as an "instance of interest mediation and social integration of a democratic society".[20] Also, the programmes questioned under the heading of 'ambivalent practice' highlight the limits confronted by today's nonprofits when they strive towards the social integration of 'disadvantaged' groups. Even the cases of 'good practice' are threatened, without sufficient public support or private seed monies, to stumble into the "marginalisation trap" or to disappear from the market altogether.

The Third Sector Faces New Challenges

In the face of the outlined developments, the dominant discourse in the third sector literature requires urgent revision. It is hardly possible to uphold the definitiveness with which most authors assume that organisations assembled in the third sector are driven by a clear mission, strong social justice orientations, public welfare interest or other progressive values. According to welfare pluralistic concepts that seek to analyse the changes in the provision of social services, nonprofit organisations are primarily characterised by the principles of voluntarism, solidarity and their orientation towards needs – as opposed to state, market and family relations.[21] The discussions shaped by models of civic society, where the social capital construct enjoys great popularity, also cast these local initiatives and associations in a positive light by pointing to the important role mutual trust and the intense use of social networks play for them.[22] Similarly, authors such as Rifkin[23] or Borzaga et al.[24], who attribute to the sector a pioneering role for a post-market social economy, emphasise as characteristic features solidarity and an altruistic, mutual assistance-based orientation.

However, in the social political reality of contemporary Germany, there is no longer much mention of the integrative function of programmes or organisations that support the job-seeking or otherwise needy groups, which was still stressed during the post-unification debates about active labour market policies as crucial both to German society and to the unemployed. Consequently, there are hardly any influential advocates in politics, the media or the social sciences, who would engage them-

selves for defending the existing social infrastructures or for improving the legal and financial framework conditions for the nonprofits operating in employment and social support work.

While many of the nonprofits in the employment field now function as the extended arm of the local state in restructuring local social and employment policy, at the same time they have developed into market protagonists who compete and cooperate with commercial providers of job-placement and employment services. As in the USA, there are agencies in Germany, too, which stand to profit from the low wage sector, which emphasise its benefits, like the *BIQ GmbH* in Berlin, and which would provide a labour force if there were a corresponding demand. However, at this point those nonprofits continue to dominate in Germany's employment policy, which create subsidised (but less and less socio-pedagogically supervised) opportunities for work utilising the traditional programmes; they are confronted with demands to develop more proximity to the market on the one hand, while their access to the market is blocked on the other.

While many American nonprofits have been able to secure their survival thanks to strong professionalisation and commercialisation (cross subsidies), in Germany - in the wake of the gradual deterioration of ABM subsidy conditions and the drastic reduction in public funds – not only will fluctuation of staff increase, but most organisations will face personnel problems threatening to their existence. In Berlin more than half of all the nonprofits in this field can finance their own employees only through using instruments of the so-called second employment market; they lack regular funding and their own available income is insufficient.[25] The only exception are nonprofits working in the field of the so-called 'obligatory tasks' of the local state, such as municipal youth work or in sections of the health service[26] or those whose income is above average thanks to high donations as is the case for some environmental or development aid organisations. In the social sector, opportunities are very limited for German nonprofits to professionalise and take on additional and innovative activities.

Increasingly, restricted personnel and material resources mean that nonprofits have to turn away people seeking support; sustainabale employment perspectives are rarely generated. Most of the programs and instruments implemented in Berlin still prioritise particular target groups rather than making use of integrative or territorial measures. In both cities, the work- first approach means that the success of nonprofits and employment programmes is not measured by the social stabilisation of the needy, but above all by placement quotas and financial savings. In order to effectively use and promote the potential of the third sector, municipalities will have to work hard to combat the trends which are currently gaining the upper hand there, and to provide a framework for good practice approaches to unfold.

1 Assuming a division of society into three fields or sectors, the third sector – as opposed to the realm of the economy and profit (first sector) and that of the state and hierarchical bureaucracy (second sector) – represents those realms where neither profit nor hierarchy matter, but

political and social commitment; that is, charitable and welfare associations. This comprises all nonprofit organisations, cf. Birkhölzer, Karl/ Kistler, Ernst/Mutz, Gerd (eds.): *Der Dritte Sektor.* Wiesbaden 2004; and Anheier, Helmut K./ Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette (eds.): *Der dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel.* Berlin 1997. In the FRG, such nonprofits, which provide services with the aid of state funds, are known as "independent agencies" (freie Träger).

2 In their respective countries, the two metropoles Berlin and Los Angeles are among the regions with the highest percentage of people receiving welfare benefits; both cities have developed into centres for immigrants and in a certain sense also into metropoles of poverty, where nonprofit organisations increasingly provide a major proportion of social services and local public infrastructure. A detailed presentation of the results of the project "From Welfare to Work" sponsored by the DFG (German Research Association) (2000–2003) at the Freie Universität Berlin can be found in Eick, Volker/Grell, Britta/Mayer, Margit/Sambale, Jens: *Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik.* Münster 2004; I am grateful to the participants in this project, Jens Sambale, Volker Eick and Britta Grell, whose research contributed to this essay.

3 Cf. Mayer, Margit: „Postfordistische Stadtpolitik. Neue Regulationsweisen in der lokalen Politik und Planung." In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie.* Issue 1–2, Vol 40, 1996, pp. 20–27

4 The currently en vogue concept of best practice, as for example the Bertelsmann-Foundationhas introduced it as instrument, can certainly not fulfil the promise implied by the concept – that is, to trigger a generalizable diffusion process of "successful" local practices. In fact, the concept serves more to intensify competition between municipalities than to promote common learning processes. Furthermore, it suggests solutions "from the same mould". Anticipating such criticism, the EU and also many other studies are instead speaking of good practice, cf. Strümpel, Charlotte/Stadler-Vida, Michael/Giedenbacher, Yvonne (eds.): *Quality in Practice: Stakeholders' View of Supported Employment* (final report). European Centre for Social Welfare Policy and Research, Wien 2002; and DIfU (ed.): *Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt"* Self-published: Berlin 2003.

5 For example in the district of Wedding (the neighbourhood Sparrplatz/Sprengelkiez), where in October 2000 the Stadtteilgenossenschaft Wedding für wohnortnahe Dienstleistungen eG (Neighbourhood Cooperative Wedding for Proximity Services) was founded, cf. Achter, Willy: *Beschäftigungswirksame Dienstleistungen anbieten. Die Stadtteilgenossenschaft Wedding für wohnortnahe Dienstleistungen eG.* In: Flieger, Burghard (ed.): *Sozialgenossenschaften.* Neu Ulm 2003, p. 105–113.

6 The Berlin district offices – financed by gzA – have welfare recipients collect leaves that are infected by the mining moth; other nonprofits such as ABS Brücke or Steremat sign on their "clients" for cleaning services and thus also contribute to the displacment of regular jobs.

7 Cf. Eick, Volker: "New strategies of Policing the Poor. Berlin's Neo-liberal Security System." In: *Policing and Society.* 13 (4) 2003, p. 365–379

8 For private security firms, nonprofits such as Jahreszeiten are a useful recruiting and training instrument financed through public funding, because the measures – financed by the employment office – allow to observe, train, employ and possibly integrate the long-term

unemployed into the firm at no cost.

9 In 1999, 64 youths were employed by the project. The project was financed by funds from the federal government's Jugendsofort programme and EU subsidies.

10 Quoted from: *Berliner Zeitung,*. 20th April 1999.

11 BIDs are liaisons between business people; on application, the city grants these the right to employ their own tax revenues for the provision of security and law and order services in "their" districts.

12 Cf. Theodore, Nikolas: "Political Economies of Day Labour. Regulation and Restructuring of Chicago's Contingent Labour Markets." In: *Urban Studies*, No. 9, Vol. 40, 2003, p. 1811–1828; Valenzuela, Abel: *Day Laborers in Southern California*. Los Angeles 1999; idem: *Day Laborers as Entrepreneurs*. Los Angeles 2000

13 Compare *Der Tagesspiegel* of 2nd November 2000: p. 20

14 In the case of a measure of 40 hours/week, the difference to the BAT gross wage, e.g. in the income group I (BAT: DM 4,475; ABM/SAM: DM 3,222) was DM 1.253, in income group IV (BAT: DM 3,725; ABM/SAM: DM 2,682) it was DM 1.043, and in income group VIII (BAT: DM 2,318,50; ABM/SAM: DM 1,855) it was DM 463,50 Cf. Arbeitsamt Berlin Ost (ed.): *Vermittlungsteam/ABM-Service: Ortsübliche Vergütung in ABM/SAM*. (unpublished ms.). Berlin 1999, p. 2.

15 Arbeitsamt Berlin Ost (ed.), 1999, p. 2

16 This is a training nonprofit of economic actors in Berlin and Brandenburg called Bildungswerk der Wirtschaft in Berlin-Brandenburg e. V.

17 The federal programme JUMP/JUSOPRO (Jugend mit Perspektive/Jugendsofortprogramm) was launched in 2000 to combat youth unemployment; cf. BMBF (ed.): *Berufsbildungsbericht 2001*. Bonn 2001; Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB): *Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit*. Bonn 2000; Bundesinstitut für Berufsbildung 2000.

18 Projektvorschlag Qualifizierungs-ABM: *Projekt "Potsdamer Platz-Bewachungsdienste",* (unpublished ms.). Berlin 2000, p. 1

19 And since Hartz their working for six months no longer entitles them to unemployment compensation either.

20 Zimmer, Annette/Priller, Eckhard: *Zukunft des Dritten Sektors in Deutschland*. In: Anheier/Priller/Seibel/Zimmer (eds.), 1997, p. 262

21 Evers, Adalbert/Olk, Thomas (eds.): *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen 1996, p. 23

22 On the rapid academic career of the concept "social capital", cf. Mayer, Margit: "The Onward Sweep of Social Capital: Causes and Consequences for Understanding Cities, Communities and Urban Movements." In: *International Journal of Urban and Regional Research*. 27/1 2003, p. 110–132.

23 Rifkin, Jeremy: *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft*. Frankfurt am Main/New York 1996

24 Borzaga, Carlo/Defourny, Jacques (eds.): *The Emergence of Social Enterprise*. London/New York 2001

25 This estimate is based on an evaluation of the so-called "Transparenzberichte" of the Berlin Senate, which show how many of Berlin's nonprofits are supported through instruments of the second labour market.

26 Bode, Ingo/Graf, Achim: *Arbeiten für einen guten Zweck. Organisation und Beschäftigung im Dritten Sektor*. (*Duisburger Beiträge zur Soziologischen Forschung*, No. 4) Duisburg 1999