Margit Mayer

Drittsektor-Organisationen in der Politik gegen soziale Ausgrenzung
Neue Partner der Verwaltung?

Welche Rolle spielen Drittsektor-Organisationen in der lokalen Sozial-, Beschäftigungs- und Quartiersentwicklungspolitik? Am Beispiel Berlin[1] wurden die Auswirkungen der jüngsten Reformen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und das Bund-Länder-Programm ‚Die Soziale Stadt'[2] untersucht. Die Reformen sehen zunehmend die Aktivierung und Partizipation betroffener sozialer Gruppen sowie intermediärer Organisationen vor. Dabei beeinflussen die vom Staat zur Verfügung gestellten Instrumente stark die Arbeitsbedingungen und Handlungsperspektiven der freien Träger, etwa durch den Zuschnitt des Programms ‚Soziale Stadt' und die seit Mitte der 1990er Jahre einsetzende ‚aktivierende' Sozial(hilfe)politik, die mit Hartz IV und den ‚Ein-Euro-Jobs' ein neues Niveau erreicht hat. Sie werfen auch die Frage auf, inwieweit die in der Drittsektor-Forschung verbreiteten Annahmen über die Stabilität an Gemeinwohl und sozialer Gerechtigkeit orientierter Werte noch angemessen sind.

Zunächst wird dargestellt, in welchem Umfeld Drittsektor-Organisationen heute arbeiten und wie diese zu bewerten sind. Im nächsten Schritt werden die Widersprüchlichkeiten und Dilemmata präsentiert, die sich daraus für die Organisationen ergeben. Schließlich werden Schlussfolgerungen für die Gestaltungsmöglichkeiten der zivilgesellschaftlichen Politik und Forschung gezogen.

1 Veränderte Rahmenbedingungen für freie Träger

Spätestens seit den 1990er Jahren ist eine Abwendung vom keynesianischen Modell der Unterstützungszahlungen hin zur Arbeitsmarktpolitik mit Betonung auf Flexibilität zu beobachten. Dabei spielten die Kommunen zunächst eine wichtige Rolle bei der Entwicklung innovativer lokaler Sozial- und Beschäftigungspolitik, um ihre Standortvorteile zu verbessern.

Mit den Hartz-Reformen wurde die deutsche Sozialpolitik weiter verändert. Die jüngsten Maßnahmen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik betonen durchweg die Aktivierung und Partizipation betroffener sozialer Gruppen sowie intermediärer Organisationen: 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. Damit wurden allerdings auch die Handlungsperspektiven und Arbeitsbedingungen der freien Träger stark beeinflusst.

1.1 Auswirkungen auf die Sozial- und Beschäftigungspolitik

Die meisten (West-)Berliner Träger[3] sind aus den Neuen Sozialen Bewegungen der 1970er und 1980er Jahre hervorgegangen. Sie sind in Solidarität mit unterprivilegierten Gruppen entstanden und haben für sie und mit ihnen gemeinsam Solidaritätsstrukturen aufgebaut. Nahezu alle Beschäftigungsträger in Berlin, die im Bereich Sanierung von Häusern tätig sind, stammen aus der Hausbesetzerbewegung oder damit in Zusammenhang stehenden Bewegungen. Bereits im Lauf der 1990er Jahre hat sich der Bereich Vermittlung und (Re-)Integration von ‚wettbewerbsschwachen' Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt als zunehmend wichtigerer

Aufgabenbereich von Nonprofit-Organisationen herauskristallisiert.

So entstanden in Berlin verschiedene Modelle und Vertragsbeziehungen innerhalb lokalstaatlicher Arrangements zur Beschäftigung. Auf Bezirksebene bildeten sich wechselnde und ganz unterschiedliche Kooperationsvereinbarungen zwischen den zwölf Sozialämtern, den sechs regionalen Arbeitsämtern und privaten Anbietern. Neben verwaltungsinternen und kommerziellen Formen der Vermittlungspraxis haben sich die gemeinnützigen für die Kommune als besonders attraktiv herausgebildet. Ihre Stärke liegt aus Sicht der Verwaltungen in ihren eher kleinteiligen und auf die Bedürfnisse spezifischer Personengruppen abgestimmten Betreuungs- und Beratungsangeboten. In Berlin bedienten sich die Verwaltungen 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 andern schlossen sie mit freien Trägern temporäre Kooperationsvereinbarungen ab.

Die allmähliche Umgestaltung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren bedeutet für die Nonprofit-Organisationen einige Veränderungen:

a. Es entwickelte sich eine härtere Konkurrenz zwischen etablierten (eher staatsnahen) Organisationen und kleineren freien Trägern und kommerziellen Dienstleistungsunternehmen.

b. Die Effizienzanforderungen stiegen und die Beschäftigungsförderung wurde zunehmend einseitig an ‚Arbeit um jeden Preis' ausgerichtet bei gleichzeitiger Reduzierung sozialpädagogischer Betreuung.

c. Über die Hälfte aller gemeinnützigen Organisationen mit Festangestellten in Berlin konnten diese Veränderungen – aufgrund einer fehlenden Regelförderung und mangelnder Eigenmittel – nur über Instrumente des Zweiten Arbeitsmarktes finanzieren. Vorwiegend waren dies Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM).[4] Die seit Januar 2005 statt ABM und SAM in den Vordergrund tretenden Ein-Euro-Jobs schmälern diese Möglichkeit für die freien Träger.

d. Mit der schrittweisen Verschlechterung der Förderkonditionen von ABM und dem drastischen Rückgang öffentlicher Mittel nahm bereits vor Hartz IV die Fluktuation von Mitarbeitern zu. Inzwischen werden die meisten Organisationen mittel- und langfristig vor Existenz bedrohende Personalprobleme gestellt. Dies wird ihre Fähigkeit beträchtlich einschränken, sich über Professionalisierung stärker für die Übernahme neuer Aufgabenbereiche zu qualifizieren oder selbständig zusätzliche und innovative Tätigkeits- und Dienstleistungsfelder zu erschließen (Eick et al. 2004: S. 151ff.).

Die jüngsten Reformen des deutschen Arbeitsförderungsrechts schränken die Existenz- und Arbeitsbedingungen von freien Trägern noch weiter ein, ihre Handlungsoptionen in der Beschäftigungsförderung sind dadurch begrenzt. Bisher hat ein großer Teil von ihnen jede anfänglich kritisierte Verschlechterung der Förderbedingungen mitgetragen und sich an die wechselhaften Vorgaben der Verwaltungen zur Ausgestaltung von Maßnahmen angepasst, auch wenn sie noch so fragwürdig und kontraproduktiv für die eigenen Unternehmensziele waren. Inwieweit ihre hohe Anpassungsfähigkeit nun an Grenzen stößt und sie gezwungen werden, neue Wege zu gehen oder ihre Tätigkeit einzustellen, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen.

In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung betonten die Debatten zur aktiven Arbeitsmarktpolitik noch die integrative Funktion der entsprechenden Instrumente – sowohl für die Arbeit-Suchenden als auch für die deutsche Gesellschaft. Davon ist heute kaum mehr die Rede. Es fehlen einflussreiche Befürworter in Politik, Medien oder Wissenschaft, die sich

stark machen für die Verteidigung der traditionellen sozialen Infrastrukturen oder für die Verbesserung der regulativen und finanziellen Bedingungen, unter denen die Nonprofits arbeiten

1.2 Auswirkungen auf die Quartiersentwicklungspolitik

Quartiersmanagement (QM) soll die ‚Abwärtsspirale' sozial benachteiligter Stadtteile mittels Aktivierung der dort marginalisierten Bevölkerungsgruppen aufhalten. Das ‚Soziale Stadt'-Programm identifiziert nachbarschaftliche Vernetzung und lokales bürgerschaftliches Engagement als essentiell, um Ressourcen und Energien aus diesen bedrohten Stadtteilen selbst zu erschließen. Dabei definiert es das hier eingeschaltete QM als neuen ökonomischen Akteur, der lokale Arbeitslose und Ausgegrenzte mobilisieren kann, um lokale soziale Bedürfnisse zu erfüllen.

Die Rolle der intermediären Organisationen ist hierbei eingeschränkt. Im Unterschied zu früheren Quartiersentwicklungsprogrammen – etwa der ‚behutsamen Stadterneuerung' in den 1980er Jahren[5] – genießen die heutigen QMs eine institutionell privilegiertere Position, allerdings im Rahmen eng umschriebener Vorschriften und komplizierter Genehmigungsverfahren. Sie beziehen ihr Budget großteils aus Mitteln, die sie nur als Aufträge von der Verwaltung erhalten können, sind also von einem guten Verhältnis zu den Auftrag gebenden Verwaltungen abhängig. Da die Beauftragung auf der Basis von Jahresverträgen erfolgt, müssen die QMs permanent vorzeigbare Erfolge organisieren. Folglich werden „konfliktarme, leicht zu realisierende und gut über aussagekräftige Bilder zu kommunizierende Vorhaben" favorisiert (Fritsche/Bernt 2005: 211). Aktivierung und Armutsbekämpfung finden über eine Vielzahl vergleichsweise kleinteiliger Projekte statt, die relativ leicht umsetzbar und wenig kontrovers sind.

2 Beispiele aus der Praxis

Sowohl im sozial- und beschäftigungspolitischen als auch im Quartiersentwicklungs-Bereich lässt sich die Arbeit der freien Träger auf einer Palette von ‚good practice'[6] über ‚ambivalent' bis ‚bad practice' beschreiben. Dabei geht es nicht darum, einzelne Organisationen als besonders ‚gute' oder ‚schlechte' Träger zu identifizieren, vielmehr wird die Bandbreite ihrer Handlungsoptionen exemplarisch ausgeleuchtet.

2.1 Good practice

Good practice bezeichnet hier solche Ansätze, die beschäftigungspolitische Projekte mit strukturpolitischen, sozialen und kulturellen Ansätzen zu ‚ganzheitlichen' Planungen unter aktiver Beteiligung der Quartiersbevölkerung verknüpfen. Die in einigen Berliner Quartieren von freien Trägern gegründeten sozialen Stadtteilgenossenschaften verweisen auf Möglichkeiten, partizipative Elemente mit beschäftigungs- und strukturpolitischen Ansätzen im Sinne einer *bottom up*-Strategie zu verbinden.[7]

Ein Beispiel für *good practice* ist das *Kommunale Forum Wedding*, das sich um eine partizipative Entwicklung ‚benachteiligter' Quartiere mit den Bewohnern bemüht. Zu nennen sind auch Drittsektor-Organisationen wie *Goldnetz e.V.* oder die *ComboBau gGmbH*, die versuchen, Frauen in so genannten ‚Männerberufen' oder Leistungsempfänger in zukunftsträchtigen Branchen auszubilden und zu beschäftigen.

Damit können sich für die ‚benachteiligte' Quartiersbevölkerung wie insgesamt für die Stadtteile nachhaltige Perspektiven 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 Träger – trotz einer zunehmend dominanten Orientierung an der Priorität für jedwede Arbeit – an Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen festhalten, die heute erheblichen Einsparungen zum Opfer fallen.

2.2 Ambivalent practice

Weiter verbreitet sind allerdings Aktivitäten und Programme, die eher als *ambivalent practice* einzuschätzen sind, weil mit ihnen gesellschaftspolitisch problematische Implikationen verbunden sind. Solche Programme bieten vom Anspruch her zwar eine Unterstützung für ‚benachteiligte' Personengruppen und Quartiere, forcieren aber strukturell weitere Ausgrenzungen und Prekarisierungen. So kümmern sich viele Träger einerseits um schwer vermittelbare Erwerbslose, die andernfalls ignoriert würden, und schaffen für sie ‚geschützte' Beschäftigungsmöglichkeiten, etwa durch spezialisierte Leiharbeitsfirmen. Gleichzeitig fördern sie damit jedoch prekäre Arbeitsverhältnisse und erhöhen die Akzeptanz der Bedingungen im Niedriglohnsektor. Auch das Engagement von Nonprofit-Organisationen in der lokalen Sicherheits- und Ordnungspolitik im Rahmen eines präventiven *soft policing* ist in der Wirkung eher ambivalent. Ihre Aktivitäten können zwar zur Steigerung des ‚subjektiven Sicherheitsgefühls' für einen Teil der Bevölkerung beitragen, aber auch ausgrenzende Folgen für andere Bevölkerungsgruppen haben.

Solche Programme mit zwiespältigem Charakter werden von Trägern wie *Berlin macht mit e.V.*, die von ‚ihren' Leistungsempfängern in den Wäldern Berlins Müll sammeln lassen, oder *Jugend für ein sauberes Berlin e.V.*, die bestimmte Pflanzensorten ausjäten lassen, durchgeführt[8]. Dazu gehören aber auch Projekte wie der Reinigungs- und Instandsetzungsservice der *Low Tec gGmbH*; dort reinigen Sozialhilfeempfänger (Sitz-)Flächen im öffentlichen Raum und entfernen Plakate und ungenehmigte Werbung. Bei solchen Projekten geht

es vor allem um präventive Maßnahmen zum Schutz vor ‚Verwahrlosung'.

2.3 Bad practice

Als *bad practice* erscheinen 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.

Allein in Berlin sind etwa 20 Nonprofits im Bereich Ordnungsdienste tätig (Eick 2003). Solche Programme tragen häufig dazu bei, ausgrenzend und kriminalisierend gegenüber Randgruppen zu wirken und tragen repressive Elemente in sich. Die *Jahreszeiten gGmbH*, ein 1993 von einem kommerziellen Sicherheitsdienst gegründeter Nonprofit, 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]

Eine Kooperationsvereinbarung des Sozialamts von Treptow-Köpenick mit dem Arbeitsamt Süd und sechs freien Trägern legte bereits 2000 fest, dass jungen Menschen im Alter zwischen 18 und 25 Jahren „noch am selben Tag, an dem sie Sozialhilfe beantragen wollen, eine Beschäftigung anzubieten" ist.[10] Mit der Argumentation, Jugendliche gar nicht erst an Sozialhilfe zu gewöhnen, wurde deren Bezug von vornherein verhindert. Die beteiligten Nonprofit-Kooperationspartner verpflichteten sich im Rahmen des als innovativ geltenden Projekts ‚Sprungbrett', Beschäftigungsmöglichkeiten zu Niedriglöhnen von rund 425 Euro/Monat anzubieten. Das Ergebnis war, dass in den ersten zehn Monaten des Jahres sich 50 Jugendliche (25 Prozent) nicht meldeten und aus dem Hilfebezug ausgeschlossen wurden.

Schon vor Hartz IV ging solche Beschäftigung zu Niedriglöhnen zumeist auf Forderungen der Arbeitsämter zurück. So legte das Arbeitsamt Ost im Juli 1999 fest, dass ‚im Rahmen der Ermessensausübung' Erwerbslose bis zu 20 Prozent unter dem Tarif-Lohn liegende ABM- und SAM-Entgelte akzeptieren müssen. Die Träger wurden gezwungen, entsprechende Maßnahmen anzubieten, andernfalls werde geprüft, „ob eine vergleichbare Maßnahme bei einem anderen Träger mit geringerem Förderaufwand durchgeführt werden kann" (Arbeitsamt Ost 1999: 2).

Daneben trug auch der kontinuierliche Rückgang von ABM und SAM dazu bei, dass freie Träger verstärkt Erwerbslose zu Niedriglöhnen beschäftigten. So nutzte *LowTec* seit 1999 die beschäftigungspolitischen Instrumente des Bundessozialhilfegesetzes, um den Rückgang bewilligter ABM auszugleichen. In diesen Projekten stand dann weniger die sozial sinnvolle Tätigkeit im Vordergrund, sondern die Vorbereitung auf Niedriglohnjobs über das IdA-Modell (Integration durch Arbeit). Das *Projekt Hausmeisterhelfer* etwa setzte jugendliche Sozialhilfeempfänger bis zum Alter von 25 Jahren im handwerklichen Dienstleistungsbereich ein; im *Projekt Reinigungs- und Instandsetzungsservice* säuberten Sozialhilfeempfänger Verkehrsleitsysteme, Skulpturen und Sitzflächen im öffentlichen Raum, entfernten Plakate und ungenehmigte Werbung; im *Projekt Parkplatzbetreuung* überwachen über 50-jährige Sozialhilfeempfänger den Innenhof des Kreuzberger Bezirksamtes – jeweils zu Niedriglöhnen.

Ein im Herbst 1999 begonnenes Projekt des Landesarbeitsamtes Berlin in Zusammenarbeit

mit dem freien Träger *bbw*,[11] der *debis AG* und den Sicherheitsdiensten *Gegenbauer* und *Securitas* arbeitet mit Finanzmitteln aus dem Jugendsofortprogramm.[12] 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 (vgl. Projektvorschlag 2000: 1), die eher einen Weg in den Niedriglohn vorzeichnen.

Häufig sind dabei Drittsektor-Organisationen als Arbeitsmakler tätig, 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.[13] Dazu tritt der ökonomische Zwang, quasi ‚um jeden Preis' vermitteln zu müssen, wenn das Fortbestehen des eigenen Unternehmens nicht gefährdet werden soll.

Zwar gelten in den von freien Trägern geführten Zentren zur Vermittlung von Sozialhilfeempfängern intern eigentlich festgelegte Lohnuntergrenzen, 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, lag der übliche Satz für die Reinigung eines Zimmers bereits 2001 bei nur 3,66 Euro, Arbeitsvermittlungen berichteten in Interviews, dass sie Arbeitsuchende auch zu 0,75 Euro vermittelt haben.

3 Widersprüche und Dilemmata

Über die hier als *bad practice* dargestellten Projekte mag es im Detail unterschiedliche Auffassungen geben. Unstrittig dürfte aber sein, dass der Ausbau eines Niedriglohnsektors, der kein für eine eigenständige Lebensführung notwendiges Einkommen sichert, die Drittsektor-Organisationen kaum als „Instanz der Interessenvermittlung und gesellschaftlich-sozialen Integration einer demokratischen Gesellschaft" (Zimmer/Priller 1997: 262) qualifiziert. Auch die unter *ambivalent practice* problematisierten Programme zeigen Grenzen auf, vor denen Nonprofits heute stehen, wenn sie 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 prekäre Randexistenz abgedrängt zu werden oder vom ‚Markt' zu verschwinden.

Auch die ‚Soziale Stadt' setzt für die Praxis der Träger einen Rahmen, der sowohl für die Quartiersbevölkerung als auch die intermediären Organisationen Widersprüche und Grenzen programmiert. Indem die (häufig recht ad hoc ausgewählten) Gebiete als „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf" (vgl. Endnote 2) definiert werden, beschreibt das Programm ihren wirtschaftlichen Niedergang als soziale und räumliche Pathologie und konstruiert die Problemquartiere als scheiternde Quartiere. Damit werden keineswegs reale Ursachen der ‚Abwärtsspirale', adressiert, sondern es werden lokale soziale Symptome des Verfalls aufgegriffen und (den Betroffenen) als Ursachen präsentiert.

Die Rolle der Bewohner besteht beim QM keineswegs in wirkungsvoller Partizipation an politischen Entscheidungsverfahren. Vielmehr sollen durch ihre Beteiligung und Aktivierung lokale Initiative und Selbsthilfepotentiale mobilisiert sowie lokale Netzwerke entwickelt und stabilisiert werden (vgl. Klimke 2001:11). Trotz Planungs-Workshops, Nachbarschafts-Konferenzen und Quartiers-Fonds werden die Entscheidungen meist von Vertretern professionel-

ler Leistungserbringer dominiert. Spielplätze wurden saniert, Sport- und Foto-Wettbewerbe durchgeführt, Ferienprojekte für Schulkinder organisiert, Ausstellungen zur Lokalgeschichte erarbeitet – tabu bleiben jedoch Themen wie Aufwertung und Verdrängung, die fortlaufenden Budgetkürzungen, oder die Integration von Migranten (Fritsche/Berndt 2005).

Die kleinteiligen aber leicht als ‚erfolgreich' vorzeigbaren Projekte und die Tabuisierung schwieriger Themen sind Resultate der prekären Position des Quartiersmanagements auf dem Markt für öffentliche Dienstleistungen. Angesichts einer instabilen Auftragslage und der Befristung ihrer Verträge müssen sie mehr Energie darauf verwenden, gute PR und Sichtbarkeit zu erzeugen, als darauf, die Quartiersbewohner zu ‚empowern' und Armut und ihre Ursachen effektiv zu bekämpfen.

Der Fokus auf lokale Netzwerke und konfliktarme Projekte als Lösungsstrategien für die Probleme der ‚benachteiligten Quartiere' ignoriert die realen Ursachen ihrer Probleme und lenkt vom Mangel an realistischen Programmen ab, die den Quartiersbewohnern zu Jobs oder Mobilität verhelfen könnten. Die Betroffenen werden letztlich selbst verantwortlich für ihren ‚Verfall' gemacht – als (noch) nicht hinreichend ‚aktiv(iert)' und ‚zivilgesellschaftlich engagiert'.

4 Schlussfolgerungen für Forschung und Praxis

Die Bandbreite zwischen *good* und *bad practice* verdeutlicht, dass eine Vielfalt von Trägern und Programmen auf eine Vielzahl unterschiedlicher Handlungsoptionen verweisen. Allerdings unterstreichen die wachsenden Schwierigkeiten und Herausforderungen, denen sich die Träger zunehmend ausgesetzt sehen, dass die gemeinhin in den Dritten Sektor gesetzten Hoffnungen und Erwartungen – als Interessenvermittler zwischen Staat und Markt oder als Akteur der Zivilgesellschaft – deutlich kritischer beurteilt werden müssen.

Die in der Drittsektor-Forschung vorherrschenden Ansätze unterstellen den hier ‚versammelten' Gruppen und Organisationen nach wie vor über weite Strecken positive Katalysator-Funktionen:

a. *Wohlfahrtspluralistische Konzepte* analysieren die Veränderungen in der Konstellation der Wohlfahrtsproduktion und kennzeichnen die freien Träger – in Abgrenzung zu Staat, Markt und familiären Beziehungen – vor allem durch ihre Orientierung an den Prinzipien der Freiwilligkeit, Bedürftigkeit und Solidarität (vgl. Evers/Olk 1996:23).

b. In *Modellen der Bürgergesellschaft* erfreut sich das Sozialkapital-Konzept großer Beliebtheit. Hier werden lokale Initiativen und Vereine durch ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen und die intensive Nutzung sozialer Netzwerke charakterisiert (vgl. Mayer 2003).

c. Ansätze von Rifkin (1996) oder Borzaga/Defourny (2001) schreiben dem Sektor eine *Vorreiterrolle* für eine gemeinwirtschaftlich geprägte ‚*post-marktwirtschaftliche Ära*' zu. Sie benennen als seine typischen Funktionsmerkmale Solidarität und eine altruistische, auf wechselseitiger Hilfe basierende Ausrichtung.

Im hier betrachteten Bereich der Politik gegen soziale Ausgrenzung sind die Drittsektor-Organisationen heute in eine Politik eingebunden, die die unterstellten positiven Funktionen wohl voraussetzt, sie jedoch gleichzeitig unterminiert. Die neue ‚aktivierende' Sozialpolitik und die territorial ausgerichteten integrativen QM-Programme verändern die Beziehung zwischen lokalem (kooperativen) Staat, Markt, und Zivilgesellschaft. Der zentrale Bezug auf (lokal verankerte) zivilgesellschaftliche Akteure in diesen neuen Programmen sowie die Betonung von ‚empowerment' und Aktivierung unterstellen, dass dadurch Markt- und Staatversagen kompensiert werden können: Neben wirtschaftlicher und sozialer Besserung für die bedrohten Stadt-

teile folgten auch gesellschaftlicher Zusammenhalt und demokratische Partizipation.

Allerdings ist in der heutigen sozialpolitischen Realität kaum mehr die Rede von der für die Gesellschaft und die Erwerbslosen wichtigen Integrationsfunktion von beschäftigungsfördernden Programmen und Trägern. Die Nonprofit-Organisationen fungieren inzwischen als verlängerter Arm der Verwaltung bei der Restrukturierung der lokalen Sozial- und Beschäftigungspolitik. Gleichzeitig haben sie sich zu Marktakteuren entwickelt, die mit kommerziellen Anbietern bei Beschäftigung und Arbeitsvermittlung konkurrieren und kooperieren. Sie finden sich eingebettet in einen zunehmend kompetitiven Markt mit zeitlich befristeten und mit Leistungsquoten versehenen Verträgen. Ihre Erfolge werden nicht an der sozialen Stabilisierung von Hilfebedürftigen gemessen, sondern vor allem an Vermittlungsquoten und Einsparungen. In der Beschäftigungspolitik sind heute Träger vorherrschend, die mit traditionellen und neuen Programmen subventionierte Arbeitsgelegenheiten schaffen, welche aber kaum noch sozialpädagogisch betreut sind. Dazu spüren sie den Druck, Marktnähe zu demonstrieren, während ihnen zugleich der Zugang zum regulären Markt verwehrt ist. Bei den seit Hartz favorisierten ‚Ein-Euro-Jobs' werden ‚Gemeinnützigkeits-' sowie ‚Zusätzlichkeitskriterien' jedoch wesentlich lockerer ausgelegt als beim traditionellen ABM. Dadurch werden besonders in sozialen und in einigen handwerklichen Bereichen immer mehr reguläre Arbeitsplätze von den subventionierten Ein-Euro-Jobbern verdrängt.

Auch im QM setzen sich eher Träger durch, die auf dem Markt um Verträge erfolgreich konkurrieren können. Die hier verfolgte Aktivierung der ‚Betroffenen' läuft entweder auf die Beteiligung an kleinteiligen Projekten hinaus, die als schnelle Erfolge präsentiert werden können, oder auf Bemühungen zur (Wieder-)Eingliederung in Arbeit – egal ob in der regulären oder auch in der informellen Ökonomie. Der so genannten ‚Abwärtsspirale' wäre viel eher Einhalt zu bieten, wenn Aktivierung und Beteiligung auf politische Entscheidungsprozesse gerichtet wären – und zwar dort, wo die tatsächlichen Ursachen für die Quartiersprobleme angegangen werden können. Das wäre allerdings eine Ebene oberhalb des Quartiers, wo zum Beispiel Maßnahmen zur effektiven Kontrolle von Investitionsentscheidungen und ihren räumlichen Auswirkungen sowie Umverteilungen durchgesetzt werden können. Ohne solche Regulative funktioniert der intrinsische *bias* der neuen Standortkonkurrenz stets im Sinne der Wachstumsregionen.

Träger in beiden Bereichen sind zunehmend vollauf damit beschäftigt, ihre armen und Arbeit suchenden ‚Klienten' auszubilden, zu vermitteln oder sie in kleinen Quartiersprojekten zu aktivieren, „anstatt sie politisch zu vertreten, Lobbying für sie zu betreiben, oder sich in Anti-Armuts-Bündnissen zu organisieren", was auch die Absicht von konservativen Zivilgesellschafts-Advokaten ist (wie des hier zitierten Amerikaners William Schambra, 1998:49). Ohne gezielte Gegenstrategie mutiert die Arbeit der freien Träger innerhalb der neuen Armutsbekämpfungsregime zu einem Baustein in der neoliberalen Strategie, die Amin (2004) als ‚bottom-up localism' bezeichnet hat. Dabei werden die verarmten und bedrohten Stadtteile aufgefordert, lokale Kapazitäten auszubilden, um sich für den Standortwettbewerb konkurrenzfähig zu machen – was allerdings nur über die Aktivierung von bürgerschaftlichem Engagement und *grassroots*-Partizipation möglich ist. Darin liegt der Grund, weshalb (sub)lokaler ‚Aktivismus' und zivilgesellschaftliches Engagement heute an so prominenter Stelle in die politischen Programme zur nachhaltigen Quartiersentwicklung und Beschäftigungspolitik eingebaut sind.

Der Dritte Sektor ist also keine autonome, homogene oder stabile zivilgesellschaftliche Gegenwelt. Allerdings ist er auch kein 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 freien Trägern. Dies kann einerseits zur besseren Durchsetzung und Flankierung neoliberaler Marktmodelle und autoritärer Kontrollstrategien führen. Andererseits bergen die Drittsektor-Organisationen auch weiterhin das Potenzial in sich, alternative und stärker bedürfnisorientierte Lebens- und Arbeitsmodelle politisch zu verteidigen und in der Praxis zu erproben. Allerdings müsste die Forschung die Bedingungen, unter denen letzteres möglich ist, noch viel genauer spezifizieren. Und um die progressiven Potentiale des Dritten Sektors effektiv zu nutzen und zu fördern, müssten die Kommunen den Trends, die aktuell im Dritten Sektor die Oberhand gewinnen, entgegen steuern und einen Handlungsrahmen für *good practice*-Ansätze bereitstellen.

Margit Mayer ist Professorin für nordamerikanische und vergleichende Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. E-Mail: mayer@zedat.fu-berlin.de

Anmerkungen

[1]Die empirischen Befunde, auf die sich der Beitrag bezieht, stammen zum großen Teil aus einer an der Freien Universität Berlin durchgeführten DFG-Studie zu Nonprofits in Berlin und Los Angeles, deren Ergebnisse in Eick u.a. (2004) veröffentlicht sind.

[2]Als ein Programmabschnitt der Städtebauförderung ist das von Bund und Ländern vereinbarte Programm ‚Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die Soziale Stadt' von den förder- und planungsrechtlichen Restriktionen des Städtebaurechts gekennzeichnet. Es stellt primär eine Investitionshilfe des Bundes zur Städtebauförderung dar, appelliert jedoch gleichzeitig an Länder, Kreise und Gemeinden, diese Mittel an weitere Finanzierungsquellen und Fördergegenstände zu knüpfen, so dass nicht nur baulich-technische, sondern insbesondere auch die sozialen und ökonomischen, auf Armutsbekämpfung gerichteten Programmziele erreicht werden können (vgl. Walther 2002; DIFU 2002). Kommune und Dritter Sektor sollen so einen ‚kooperativen Staat' entwickeln – allerdings unter strikter staatlicher Aufsicht.

[3]Abgesehen von vereinzelten Arbeiten zum Strukturwandel der großen Wohlfahrtsverbände gibt es inzwischen einige wenige empirische Studien zu beschäftigungspolitisch aktiven Organisationen (z.B. Birkhölzer/Lorenz 2001; Braun 2001; Reisch 2001; Bode et al. 2002; SÖSTRA GmbH 2002).

[4]Eine Ausnahme bildeten bislang lediglich Einrichtungen, die im Bereich der Pflichtaufgaben wie z.B. der kommunalen Jugendarbeit und in Teilen des Gesundheitswesen aktiv sind (Bode/Graf 1999) oder die wie einige Umweltschutz- oder Entwicklungshilfeorganisationen über ein überdurchschnittlich hohes privates Spendenaufkommen verfügen.

[5]Damals waren die eingeschalteten Nonprofit-Organisationen Sanierungsbeauftragte und Mieterberatungen, die aus der Bewegung gegen den Flächenabriss stammten. Aus dieser Tradition erwuchsen die auf Quartiersentwicklung spezialisierten Planungsfirmen, die in Berlin bis heute für die Durchführung der Stadterneuerung sowie das Quartiersmanagement zentral sind (Bernt 2003).

[6]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 et al. 2002; DIfU 2003).

[7]So etwa im Bezirk Wedding (Quartier Sparrplatz/Sprengelkiez), wo im Oktober 2000 die *Stadtteilgenossenschaft Wedding für wohnortnahe Dienstleistungen eG* gegründet wurde (Achter 2003).

[8]Die Berliner Bezirksämter lassen Sozialhilfeempfangende über gzA finanziert Laub sammeln, das mit den Larven der Miniermotte infiziert ist; andere Träger wie *ABS Brücke* oder *Steremat* verpflichten ihre ‚Klientel' zu Reinigungsdiensten und tragen so auch dazu bei, reguläre Arbeitsplätze zu verdrängen.

[9]1999 waren 64 Jugendliche in dem Projekt beschäftigt. Das Projekt wird aus Mitteln des Jugendsofortprogramms der Bundesregierung sowie EU-Mitteln finanziert. Knapp 1,5 Mio. Euro zahlt das zuständige Arbeitsamt, die Wohnungsbaugesellschaft beteiligt sich mit 22.000 Euro.

[10]Vgl. Der Tagesspiegel vom 2. November 2000: 20.

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

[12]Das Bundesprogramm JUMP/JUSOPRO wurde im Jahr 2000 von der Bundesregierung zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit aufgelegt; vgl. Bundesregierung 2001; Bundesinstitut für Berufsbildung 2000.

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

Literatur

Achter, Willy 2003: Beschäftigungswirksame Dienstleistungen anbieten. Die Stadtteilgenossenschaft Wedding für wohnortnahe Dienstleistungen eG. In: Flieger, Burghard (Hg.): Sozialgenossenschaften. Neu-Ulm: AG Spak, 105-113.

Amin, Ash 2004: Civil Networks as Social and Economic Assets. Lecture at Bauhaus Colloquium ‚Civility and the Renegotiation of the Social', November 17, 2004. Magdeburg.

Arbeitsamt Berlin Ost (Hg.) 1999: Vermittlungsteam/ABM-Service: Ortsübliche Vergütung in ABM/SAM. Berlin.

Bernt, Matthias 2003: Rübergeklappt. Die ‚Behutsame Stadterneuerung' im Berlin der 90er Jahre. Berlin: Schelzky & Jeep.

Birkhölzer, Karl/Lorenz, Günther 2001: Germany: Work integration through employment and training companies in Berlin and its surrounding regions. In: Spear, Roger/Defourny, Jacques/Favreau, Louis/Laville, Jean-Louis (Hg.): Tackling Social Exclusion in Europe. Aldershot: Ashgate, 145-179.

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

Bode, Ingo/Evers, Adalbert/Schulz, Andreas 2002: Work integration – social enterprises in Germany (EMES Working Papers, WP 02/04, Ms.). URL: http://www.emes.net (Zugriff: 11. Oktober 2003).

Borzaga, Carlo/Defourny, Jacques (Hg.) 2001: The emergence of social enterprise. London/New York: Routledge.

Braun, Sebastian 2001: Zweiter Arbeitsmarkt im Dritten Sektor – das Beispiel Sport. In: Priller, Eckhard/Zimmer, Anette (Hg.): Der Dritte Sektor international. Berlin: Edition Sigma, 251-276.

Bundesinstitut für Berufsbildung (Hg.) 2000: JUMP: Jugend mit Perspektive. Lokale und regionale Projekte für betriebliche Ausbildungsplätze (BiBB-Begleitforschung). Bonn.

Bundesregierung (Hg.) 2001: Doppelstrategie – Jugendsofortprogramm und Ausbildungskonsens – greift (Erklärung der Bundes-

regierung vom 13. Februar). URL: www.bundesregierung.de/frameset/index.jsp

Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU) (Hg.) 2002: Die soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt'. Berlin: DIFU.

Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU) (Hg.) 2003: Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt'. Berlin: DIFU.

Eick, Volker 2003: New strategies of policing the poor. Berlin's neo-liberal security system. In: Policing and Society, Vol. 13 (4), 365-379.

Eick, Volker/Grell, Britta/Mayer, Margit/ Sambale, Jens 2004: Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hg.) 1996: Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Westdeutscher Verlag: Opladen.

Fritsche, Miriam/Bernt, Matthias 2005: Von Programmen zu Projekten: Die ambivalenten Innovationen des Quartiersmanagements. In: Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt'. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 202-218.

Klimke, Ulrich, 2001: Begrüßung. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Impulskongress Quartiersmanagement. Dokumentation der Veranstaltung am 26. und 27. Oktober in Leipzig. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt. Band 5. Berlin:DIFU, 9-11.

Mayer, Margit 2003: The onward sweep of social capital: Causes and consequences for understanding cities, communities and urban movements. In: International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 27 (1), 110-132.

Projektvorschlag Qualifizierungs-ABM 2000: Projekt ‚Potsdamer Platz-Bewachungsdienste' (unveröffentlichtes Ms.). Berlin.*Reisch,*

Roman 2001: Ausbildung, Beschäftigung, Qualifizierung: Wohlfahrtsverbände und Dritter Sektor oder der Weg vom Projekt zum sozialen Dienstleistungsunternehmen. In: Priller, Eckhard/Zimmer, Annette (Hg.): Der Dritte Sektor international. Berlin: Edition Sigma, 229-249.

Rifkin, Jeremy, 1996: Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft. Frankfurt a. M.: Campus.

*Schambra, William C.*1998: All Community is Local. The Key to America's Civic Renewal. In: Dionne, EJ Jr. (Hg.): Community Works. Washington D. C.: Brookings Institution Press, 44-49.

SÖSTRA GmbH 2002: Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte im Arbeitsamtbezirk Rostock. Eine Untersuchung ihrer regionalen und beschäftigungspolitischen Wirkungen. Studie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Bau des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Ms. Berlin.

Strümpel, Charlotte/Stadler-Vida, Michael/ Giedenbacher, Yvonne (Hg.) 2002: Quality in Practice. Stakeholders' View of Supported Employment (Final Report). Wien: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Walther, Uwe-Jens 2002: Ambitionen und Ambivalenzen eines Programms. Die soziale Stadt zwischen neuen Herausforderungen und alten Lösungen. In: Walther, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Opladen: Leske+Budrich, 23-44.

Zimmer, Annette/Priller, Eckhard 1997. Zukunft des Dritten Sektors in Deutschland. In: Anheier, Helmut/Priller, Eckhard/Seibel, Walter/Zimmer, Annette (Hg.): Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel. Berlin: Edition Sigma, 249-283.