

Arbeit und Engagement bei sozialen Dienstleistungen – welches Leitbild?

Adalbert Evers

Soziale Dienstleistungen im öffentlichen Bereich sind heute geprägt von Entwicklungen, die dem Ziel der Verallgemeinerung des herkömmlichen Leitbilds für Arbeit und Beschäftigung „im öffentlichen Dienst“ keine Chance mehr lassen. Gleichzeitig wird die Übernahme von Beschäftigungsverhältnissen nach privatwirtschaftlichem Muster, aber auch eine Aufwertung des freiwilligen Engagements und des Einflusses der Bürgergesellschaft als Träger, Sponsor, Partner und Co-Finanzier überwiegend als Bedrohung wahrgenommen. Aber bietet ein Leitbild von „hybriden“ sozialen Einrichtungen, bei dem kommunale und öffentliche Komponenten mit marktlichen und bürgerschaftlichen Beiträgen verschränkt werden, nicht auch Chancen? Wie anders sollen öffentliche Dienstleistungen revitalisiert werden und damit auch Aussichten auf Arbeit und Engagement?

1 Ein zukunftsfähiges Konzept sozialer Dienstleistungen

Unter sozialen Dienstleistungen werden hier Dienste und Angebote in den Bereichen verstanden, die für sozialstaatliche Ziele wie Chancengleichheit, soziale Gerechtigkeit und gesellschaftliche Teilhabe eine Schlüsselbedeutung haben – im Bereich von Bildung, Gesundheit, familienergänzenden Leistungen für Kinder und alte Menschen, aber auch im Bereich von Kultur und Freizeit. Kennzeichnend ist, unabhängig von der jeweiligen (kommunalen, freien, privat-gewerblichen) Trägerschaft, ein starker Einfluss der öffentlichen Hand. Wenn man in diesem Bereich die Zukunft von Arbeit und Beschäftigung diskutiert, dann assoziiert man mit dem schillernden Begriff der Ökonomisierung vor allem die Verknappung öffentlicher Mittel, Rationalisierungskonzepte, einen entsprechenden Druck auf Löhne und Arbeitsbedingungen und neue Chancen und Risiken vor allem bei kommerziellen Anbietern. Dort entstehen einerseits neue Leitungsjobs, andererseits sind insbesondere (von Frauen ausgeführte) Arbeiten der Pflege und Hilfe einem Prozess der Dequalifizierung und Prekarisierung ausgesetzt (Weinkopf 1998).

Zu diesen pauschalen Aussagen lassen sich allerdings jederzeit auch Gegenbeispiele finden. Denn im Hinblick auf Beschäftigung und Mitarbeit könnten in den verschiedenen Dienstleistungsfeldern die Kontraste kaum größer sein. Das gilt noch verstärkt, wenn man solche Einrichtungen

in die Betrachtung einbezieht, die in Form freier Trägerschaft oder lokaler Initiativen mit einem erheblichen Anteil unbezahlten Engagements und prekärer öffentlicher Finanzierung operieren:

- Auf der einen Seite steht dann ein System wie die Schule, das immer noch ganz weitgehend von den Beschäftigungsbedingungen beamteter Lehrkräfte geprägt ist und in dem erst ganz allmählich andere Formen der Mitarbeit (Teilzeit, Werkvertragsbasis, befristete Arbeitsverhältnisse sowie geringfügige Beschäftigung) an Bedeutung gewinnen.
- Auf der anderen Seite stehen – z.B. bei kleineren Projekten im Kulturbereich – Angebote, die ganz wesentlich von ehrenamtlicher Mitarbeit zehren, aber bei denen auch die berufliche Tätigkeit gering entgolten und sozial nur wenig gesichert ist.

Wenn angesichts all dessen Beschäftigung im Bereich sozialer Dienstleistungen zum Problem wird, muss man sich jedoch vergegenwärtigen, dass die Leitbilder für diese Angebote in vieler Hinsicht den Rahmen für arbeits- und beschäftigungspolitische Aufgaben und Möglichkeiten vorgeben. Im Namen bestimmter Beschäftigungskonzepte können Umstrukturierungen gebremst oder verzögert, aber nicht einfach neue Dienste kreiert werden.

Aber welche Leitbilder für öffentliche Angebote und Dienste sind zukunftstauglich? Vor allem die Gewerkschaften waren lange Zeit geneigt, fest strukturierte Teilbereiche öffentlicher Dienstleistungen – z.B. Schule und Krankenhaus –, die von hoher Zentralisierung, Professionalisierung und sozial abgesicherten Normalarbeitsverhält-

nissen geprägt waren, als Vorbild für alle anderen Bereiche zu nehmen. Was aber tun, wenn verstreute, weniger klar strukturierte Angebote wachsen – Kinderbetreuungseinrichtungen mit wachsender Angebotsvielfalt und Flexibilitätserfordernissen, Altenpflegedienste mit fließenden Übergängen zu grauen Arbeitsmärkten und weitere Bereiche, wo es kaum glaubhaft erscheint, sie noch jemals nach den Vorbildern des „öffentlichen Dienstes“ strukturieren zu können? Und wie soll man sich gegenüber jenen Tendenzen positionieren, bei denen vor allem mehr bürgerschaftlicher Einfluss – u.a. freiwilliges Engagement – als Mittel gegen Erstarrung oder auch bloße Privatisierung öffentlicher Dienste empfohlen wird (vgl. die Empfehlungen der Enquetekommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2002)?

Die folgenden Überlegungen zu möglichen Entwicklungslinien und Leitbildern für soziale Einrichtungen und Dienste im öffentlichen Bereich beziehen sich im Wesentlichen auf ein von der Hans Böckler Stiftung gefördertes Forschungsprojekt (Evers/Rauch/Stitz 2002), wobei im Folgenden zunächst allgemeine Entwicklungen im sozialen Dienstleistungsbereich

Adalbert Evers, Professor für vergleichende Gesundheits- und Sozialpolitik, Justus-Liebig-Universität Giessen; Arbeitsschwerpunkte: Sozialstaat und Bürgergesellschaft, soziale Dienste und Dritter Sektor.
e-mail: Adalbert.Evers@uni-giessen.de

dargestellt werden sollen (Kap. 2 u. 3), die dann unter dem speziellen Gesichtspunkt von Fragen der Arbeit und Beschäftigung (Kap. 3 u. 4) weiter behandelt werden.

2

Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen

Mit Blick auf die Zukunft von Einrichtungen im öffentlichen Bereich – also sowohl solche, die von Staat und Kommunen finanziert und getragen werden („öffentlicher Sektor“), als auch solche, die in freier Trägerschaft lediglich staatlich oder parastaatlich kofinanziert und reguliert werden („dritter Sektor“), wird hier die folgende These vertreten: Staatliche und kommunale Mittel und Zielsetzungen bestimmen immer weniger die Gesamtheit aller Aspekte öffentlicher Dienste und Einrichtungen. Hinzu treten vor allem marktliche, aber mitunter auch bürgerschaftliche Elemente:

– Unter dem Oberbegriff „Markt“ kann dabei eine Reihe verschiedener Teilelemente verstanden werden, von denen oft lediglich einige greifen können – z.B. zunehmender Wettbewerb zwischen Einrichtungen, die Übernahme privatwirtschaftlicher Vorbilder in das „Public Management“ u.a.m. –, so dass öffentliche Einrichtungen graduell, mehr oder minder, staatlich bzw. marktlich geprägt sein können.

– Unter dem Begriff Bürgergesellschaft und bürgerschaftlicher Elemente sind die verschiedensten Formen der Nutzung und Kultivierung „sozialen Kapitals“ (Putnam 2000) gefasst worden: als Mobilisierung öffentlicher Unterstützung vor Ort, als public-private partnerships, als Nutzung von Vertrauensbeziehungen zu bestimmten Milieus und Adressaten, durch Mobilisierung von Spendenbereitschaft und – last but not least – in Form individueller freiwilliger Mitarbeit (dazu auch Heinze/Olk 2001; Evers/Rauch/Stitz 2002; Enquete-kommission 2002).

Organisationsformen, die in Hinblick auf ihre Ressourcen und ihre Corporate Identity versuchen, sich zugleich (a) als öffentliche Einrichtung, (b) als eine unternehmerisch orientierte und effektiv gemanagte Organisation und als (c) ein Angebot zu

präsentieren, das bürgernah und in die lokale Gesellschaft „eingebettet“ ist (weil es z.B. einen Aufsichtsrat besitzt, in dem verschiedene gesellschaftliche Interessengruppen vertreten sind, weil es versucht, den Anteil von Sponsorships und Spenden zu erhöhen u.a.m.), bezeichnen wir als *hybride Organisationen*. Sie vereinigen in sich – und relativieren damit auch gleichzeitig – Anteile, die sonst im kommerziellen Bereich, im öffentlichen Sektor oder im dritten Sektor „freier“ Träger und Initiativen klar dominieren. In immer mehr Bereichen gilt also: die Ein-Sektor-Perspektive hat ausgedient. Ob und inwieweit die zunehmenden Mehr-Sektor-Lösungen allerdings auch bürgergesellschaftliche Elemente mit aufnehmen, steht auf einem anderen Blatt.

Gerade die bürgergesellschaftliche Komponente ist jedoch von besonderem Interesse. Denn sie könnte im Unterschied zu den sattsam bekannten Variationen der Frage „Wie viel Markt und wie viel Staat?“ ein neues Element ins Spiel bringen. Der Vorschlag, von einer Entwicklung hin zu „sozialen Unternehmen“ zu sprechen, würde schließlich den Übergang von einer Tendenzbeschreibung zu einer Handlungsempfehlung markieren: Im öffentlichen Bereich sollten sowohl unternehmerische und Wettbewerbselemente als auch gleichzeitig Elemente bürgerschaftlichen Engagements genutzt werden, um die hier vorhandenen sozialen Angebote und Einrichtungen zu revitalisieren.

Ist die im hier referierten Forschungsprojekt (Evers/Rauch/Stitz 2002) vertretene These gerechtfertigt, dass es sich lohnt, derartige Entwicklungen aufzugreifen, um sie im Rahmen eines entsprechenden Leitbildes der Entwicklung öffentlicher Einrichtungen zu sozialen Unternehmen nach demokratischen und sozialen Spielregeln zu gestalten? Kann so dem Trend einer einseitigen Privatisierung oder der bloßen Verfilzung von staatlichen und marktlichen Elementen etwas entgegengesetzt werden? Kann die Öffnung zentraler Institutionen des Sozialstaates – nicht nur für marktwirtschaftliche Prinzipien, sondern vor allem auch für die Dimension des bürgerschaftlichen Engagements – tatsächlich der Debatte zur Modernisierung des Sozialstaates neue Facetten geben, wie auch die Enquetekommission zur „Zukunft bürgerschaftlichen Engagements“ (2002) meint? Diese Fragen können hier nicht weiter debattiert werden. Es soll vielmehr im Fol-

genden zunächst referiert werden, wie sich Entwicklungen zu hybriden Organisationsformen in einzelnen Dienstleistungsfeldern konkret darstellen um daran anschließend mit Blick auf die Themenstellung dieses Heftes – Dienstleistungsarbeit – einen Aspekt solcher Wandlungsprozesse zu vertiefen: Folgen für Arbeit und Engagement.

3

Abschied von der Ein-Sektor-Perspektive bei öffentlichen sozialen Dienstleistungen

Die folgende Thematisierung der Bereiche Schule, Kultur und Sport sowie Altenpflege und Altenhilfe greift Ergebnisse des Forschungsprojekts auf, das hier nach instruktiven Fallbeispielen suchte, um Voraussetzungen, Begleitumstände, aber vor allem auch mögliche Chancen und Risiken von Entwicklungen hin zu hybriden Organisationsformen besser verstehen zu können.

3.1 SCHULEN

Im Schulbereich sind unter dem Eindruck des „Pisa-Schocks“ vor allem Modellbeispiele und Konzepte in den Vordergrund gerückt worden, die Marktelemente im weitesten Sinn stärken sollen: mehr Entscheidungsfreiheit der einzelnen Schule; eine größere Verfügung über ein eigenes Budget; Raum für ein eigenes Personalmanagement, im Rahmen dessen man nicht nur Lehrer, sondern auch andere, z.T. nur vorübergehend benötigte Fachkräfte, anstellen kann (für Kinderbetreuung, ein Theaterprojekt o.ä.); Ausbildung spezifischer Schulprofile, so dass Schulen im Wettbewerb miteinander Qualität definieren können. Tatsächlich sind in der schulinternen Diskussion aber auch seit längerem bereits Entwicklungen bekannt, die wohl am besten unter der Überschrift „Öffnung der Schule nach innen und nach außen“ gefasst werden können (Lohre 1999; Holzapfel 2000; Hurrelmann 2001). Öffnung nach innen meint vor allem, alle Beteiligten, insbesondere aber auch die Schüler, tatsächlich an der alltäglichen Verwaltung der Schule zu beteiligen – jenseits eingefahrener Rituale der Schüler selbstverwaltung; Öffnung nach außen meint die Aufwertung von Beziehungen zu Eltern-

fördervereinen, die materiell zu den Ressourcen der Schule beitragen, z.B. zum Aufbau von Kapazitäten zur Tagesbetreuung von Schülern, aber auch symbolische Identifikationsmöglichkeiten bieten; es meint Partnerschaften mit Betrieben als späterer potenzieller Ausbilder der Schüler und den Erwerb von Qualifikationen wie Gemeinschaftsfähigkeit und Bürgersinn durch die Beteiligung an Initiativen im Stadtteil. Aus der Schulanstalt wird so eine Institution, die das soziale Kapital vor Ort nutzt und die sich „lokalisiert“ – vor Ort vernetzt und einbindet. (für Fallbeispiele vgl. Evers/Rauch/Stitz 2002, S. 72 f.). Was das für die Zukunft der Schule bedeutet – eher mehr Vielfalt oder mehr Ungleichheit –, mehr Chancen für Mitgestaltung oder eher eine bloße Lastenüberwälzung, wird auch durch die Politik selbst entschieden werden. Sicherlich bietet der PISA-Schock eine Chance, Professionalität und qualifizierte Angebote im Schulbereich aufzuwerten und auszubauen. Aber muss das bedeuten, auch zukünftig am Versprechen perfekter Versorgung festzuhalten, ohne die lokal am „Projekt Schule“ Beteiligten zur Mitarbeit und auch mehr Mitverantwortung zu ermutigen? Was die eben skizzierten Beispiele für Mitarbeit und Beschäftigung bedeuten, ist hingegen unschwer abzuleiten: eine Aufwertung neuer Arbeitsformen, sei es nun bezahlter oder ehrenamtlicher, bei der Mit- und Selbstverwaltung, dem Aufbau erweiterter Lern- und Betreuungsangebote u.a.m..

3.2 KULTURMANAGEMENT

Im Kulturbereich hat eine Entwicklung hin zu „sozialen Unternehmen“ bereits Tradition, aber auch sehr verschiedene Gesichter (Deutscher Städtetag 1998; Wagner 2000; Röbbke/Wagner 2001):

- ein Theater modernisiert sein Management, stärkt seinen Förderverein, betreibt mehr Öffentlichkeitsarbeit, sucht nach Sponsoren und baut entsprechende Ressourcen in seinen Arbeitsablauf ein;
- ein Museum baut auf der Suche nach zusätzlichen Einnahmen einen kommerziellen Museumsshop auf – den es dann mit Ehrenamtlichen betreibt, die ein lokaler Förderverein für Engagement vermittelt;
- ein Schwimmbad, das sonst hätte geschlossen werden müssen, wird einem lokalen Trägerverein überantwortet – die Stadt verpflichtet sich zu einem festen Zu-

schuss; zur Schlüsselgröße der weiteren Entwicklung wird nun die Fähigkeit des Vereins, Unterstützer zu halten und zu gewinnen u.a. durch die Entwicklung unternehmerischer Initiative zur Verbesserung von Management und Angeboten; Markt und Bürgergesellschaft halten Einzug (zu diesen und anderen Beispielen: Evers/Rauch/Stitz 2002, S. 113 f.).

Fazit: Von allen öffentlichen Aufgabenbereichen ist der Kulturbereich wohl derjenige, in dem hybride Organisationsformen und Konzepte geteilter Verantwortung zwischen Markt, Staat/Kommunen und Bürgern am meisten Selbstverständlichkeit gewonnen haben. Solche Entwicklungen haben Einfluss auf Arbeitsbedingungen und Umfang der Beschäftigung und sie fächern vor allem das Spektrum der Arbeitsformen weiter auf.

3.3 ALTENHILFE UND ALTENPFLEGE

Im Bereich von Einrichtungen zur Altenpflege lassen sich ebenfalls Formen einer Einbeziehung von Engagement und Bürgergesellschaft in einen weithin von den Organisationsprinzipien Markt („Pflegemärkte“) und öffentlicher Hand (den Kranken- und Pflegekassen) dominiertem Bereich beobachten. Sie haben sich trotz der im Gefolge der Pflegeversicherung etablierten neuen Uniformität und Zentralisierung (Evers/Rauch 1999) von Standards und Verfahren behaupten oder neu entwickeln können (zu diesen und anderen Beispielen vgl. Evers/Rauch/Stitz 2002, S. 163 f.):

- z.B. Einrichtungen, die an die Tradition von Krankenpflegevereinen anknüpfen (Diakonisches Werk 1998), lokale Förder- und Solidarvereine, in deren Kasse die Mitglieder einzahlen, so dass sie später Pflege- und Hilfsansprüche erwerben können; die Hilfe kommt allerdings auch anderen zu; sie ergänzen die medizinisch-pflegerischen Leistungen von Sozialstationen, die auf Basis der Pflegekassen finanziert werden;
- z.B. Einrichtungen und Angebote in den neuen Bundesländern, wo angesichts von zwangsweiser Frühverrentung die Entwicklung von Kultur- und Freizeitangeboten am Anfang stand und wo dann durch Schlüsselpersonen als „Sozialunternehmer“ unter Nutzung von freiwilligem Engagement aber auch von Programmen und Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung neue,

darüber hinaus gehende Angebote zur Hilfe und Alltagsunterstützung aufgebaut wurden; neue Arbeitsplätze entstehen; – z.B. Dienste und Angebote im Rahmen von Siedlungsgenossenschaften, wo zur Pflege der „Bestände“ im weitesten Sinne Dienste der Hilfe und Alltagsunterstützung speziell für ältere Bewohner entwickelt werden, bei denen Einnahmen aus Gebühren, ehrenamtliches Engagement und Unterstützung der öffentlichen Hand zusammenfließen.

Im engen Kontakt zu den Adressaten als Kunden und Beteiligten werden dabei auch in ländlichen Milieus, wo man der „Hilfe von außen“ eher skeptisch gegenübersteht (Blinkert/Klie 2000), Möglichkeiten für entlastende neue Angebote und Dienste und entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen. Allerdings bleiben die Finanzierungsformen prekär und so sind auch die dabei entstehenden neuen Möglichkeiten für Mitarbeit und Beschäftigung nicht dem Textbuch für sozial gesicherte Normalarbeit im öffentlichen Dienst entnommen. Auf der anderen Seite gleichen sie aber, wie noch zu zeigen sein wird, auch nicht jenen MacJobs im neuen Pflegemarkt, bei denen man nicht nur schlecht bezahlt, sondern auch noch schlecht behandelt wird.

3.4 ÖFFENTLICHE EINRICHTUNGEN ALS SOZIALE UNTERNEHMEN – EIN NEUES LEITBILD?

Fassen wir noch einmal zusammen: So verschieden die gerade angesprochenen Beispiele sein mögen, es ist ihnen gemeinsam, dass in traditioneller Sichtweise unvereinbare Organisationsprinzipien – (a) marktbezogene und unternehmerische Elemente, (b) bürgerschaftliches Engagement Einzelner und in Form von lokalen Partnerschaften und Netzwerken und schließlich (c) ein Beitrag der öffentlichen Hand, von Kommunen, Sozialkassen u.a. – sich vermischen. Mischformen von „Markt“ und „Staat“ sind bekannt. Als eine dritte Größe kommen hier jedoch auch Elemente der Bürgergesellschaft mit ins Spiel.

4

Konsequenzen für Beschäftigung und Engagement

Kurz gefasst kann man die dominierende Tendenz im Hinblick auf Beschäftigung und Mitarbeit so formulieren: Dort wo herkömmlich – im Zuge eines starken staatlich-kommunalen Einflusses – im Spektrum der Beschäftigungs- und Mitarbeitersformen ganz überwiegend Normalarbeitsverhältnisse (Vollzeitstellen, sozialversicherungsrechtlich abgesichert bzw. Geltung der besonderen Regelungen für Beamte) dominierten, erweitert sich mit der Öffnung von Organisationen in Richtung des Marktes und der Bürgergesellschaft dieses Spektrum erheblich. Die Bedeutung von Teilzeitarbeit, geringfügiger Arbeit, Mitarbeit auf Honorarbasis und freiwilligem Engagement wächst. Empfehlungen zur Beschäftigung müssen dieses erhebliche Gefälle und die große Breite der Mitarbeitersformen berücksichtigen. Sie sind weder „Relikte“ noch bloße „Kinderkrankheiten“, sondern vielmehr Teilelemente neuer Dienstleistungs- und Qualitätsentwicklungen. In dem Maße, wie z.B. Schulen, aber auch andere Organisationen sich als „soziale Unternehmen“ qualifizieren, werden nicht nur beamtenrechtliche Schemata immer fragwürdiger. Speziell im Bereich neuer und ergänzender Angebote gibt es auch gute Gründe, Tätigkeiten befristet und als Werkvertrag auszuschreiben – Theaterprojekte enden irgendwann und bestimmte Kurse müssen nicht zur Dauer-einrichtung werden.

4.1 BESCHÄFTIGUNG WÄCHST – ABER IN ANDEREN FORMEN

Dabei ist hervorzuheben, dass es insgesamt nicht um eine *Substitution* vorhandener bezahlter und sozial gesicherter Arbeit („traditionelle Arbeitsverhältnisse“) durch neue Formen ungesicherter und unbezahlter Mitarbeit geht. Es ändert sich vor dem Hintergrund stagnierender öffentlicher Zuwendungen vielmehr der *Wachstumsmodus* von Mitarbeit und Beschäftigung im jeweiligen Arbeitsmarktbereich. Ein großer Teil neu eingestellter Personen hat kaum noch die Möglichkeit, im Rahmen eines traditionellen Arbeitsverhältnisses angestellt zu werden. Es geht, was die her-

kömmlichen Formen von Arbeitsverhältnissen betrifft, nicht so sehr um Abbau, als vielmehr um einen schleichenden relativen Gewichtsverlust.

Am eindeutigsten ist diese Entwicklung im *Schulbereich*, der einmal identisch war mit einem Bereich verbeamteter lebenslanger Mitarbeit; heute finden sich hier:

- Personen die projektbezogen in Maßnahmen des 2. Arbeitsmarktes mitarbeiten;
- Personen, die, angestellt bei anderen Trägern – z.B. einem Wohlfahrtsverband, der in der Schule soziale Arbeit übernimmt – normal Beschäftigte sind;
- Personen, die als ABM-Kräfte, z.B. bei einem Projekt „Schülerklub“, mitarbeiten; das Angebot kann in dieser Form nur deshalb und so lange vorgehalten werden, wie diese fast kostenlosen Arbeitskraftüberlassungen existieren;
- im Bereich der Betreuung (Schulhort), der Kantinen etc. finden sich häufig geringfügig Beschäftigte;
- Personen, die mit einem geringen monatlichen Stundenaufwand AGs betreuen, werden auf Honorarbasis bezahlt;
- einzelne Schulen berichten von gelegentlicher Mitarbeit von SozialhilfeempfängerInnen im Rahmen gemeinnütziger Arbeit (Schulhof und Gartenanlagen);
- es gibt außerdem ehrenamtliche Mitarbeit in den verschiedensten Formen: als gelegentliche Initiative von Eltern und Fachleuten (administrative Aufgaben, Renovierung etc.) und im Kontext des Engagements von Vereinen an der Schule (Sport u.Ä.).

Anhand des Kultur- und Freizeitbereichs und des Bereichs der Altenpflege ließe sich diese Tendenz zur Vergrößerung des Spektrums von Mitarbeitersformen und Qualifizierungsniveaus weiter illustrieren. Soweit es dabei um Organisationen des Dritten Sektors geht, die sich aus Selbstverwaltungsansätzen heraus entwickelt haben, ist das Problem vor allem, inwieweit es im Kampf um die Sicherstellung insbesondere staatlicher Ressourcen überhaupt gelingt, innerhalb der schwach verfassten Formen ehrenamtlicher, geringfügig bezahlter, zeitlich begrenzter Mitarbeit im Rahmen von ABM-Programmen und Honorarmitteln einen festen Kern gesicherter Arbeitsverhältnisse zu konstituieren, der bei allen Fluktuationen im Umfeld Kontinuität garantieren kann (zur Beschäftigungsproblematik im Dritten Sektor vgl. auch: Bode 1999; Betzelt/Bauer 2000).

4.2 NEUE BEDÜRFNISSE – ZUSÄTZLICHE BESCHÄFTIGUNG?

Die von uns in den Fallbeispielen beobachteten Entwicklungen liefern im Übrigen auch Anschauungsmaterial zu der Frage, inwieweit im Bereich sozialer Angebote und Dienste durch die Stimulierung haushaltsnaher Angebote Arbeitsplätze geschaffen werden können. Auf derartige Möglichkeiten setzen schließlich auch die Konzepte der EU zur Förderung lokaler Entwicklung und Beschäftigung (European Commission 2000). Hier ist festzuhalten, dass die von uns beschriebenen Formen der Dynamisierung von Einrichtungen im Zuge eines stärkeren Kooperations- und Ressourcenmix sehr begrenzte Beschäftigungseffekte aufweisen. Der Umfang geht in der Regel nicht über eine Hand voll zusätzlicher Stellen hinaus. Die Effekte sind außerdem begrenzt, insofern ein großer Teil der in diesem Zusammenhang entstehenden Arbeitsplätze lediglich zur Einkommenssicherung beiträgt – durch Honorareinkommen, Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung etc.. Angesichts der großen Zahl kleiner Beschäftigungsträger in Form von Schulen, Theatern, Museen, Sozialstationen etc. sollten derartige beschäftigungspolitische Nebeneffekte einer gesellschaftlichen und marktwirtschaftlichen Öffnung von öffentlichen Einrichtungen jedoch auch nicht gering geschätzt werden.

Gerade Einrichtungen im Bereich von Dienstleistungen, die sich in einer Etablierungsphase befinden und ihren Platz im Zwischenbereich von Versorgungsangebot und Sozialmarkt erst noch finden müssen, sind grundsätzlich als Partner für Beschäftigungspolitik gut geeignet. Speziell in den neuen Bundesländern gibt es gute Beispiele (Evers/Rauch/Stitz 2002, S. 179 f.) dafür, wie sich z.B., beginnend mit der kulturellen Aufschließung des Alltagslebens und Alltagskonsums älterer Mitbürger, schrittweise konkrete Angebote wie das „Servicewohnen“ entwickeln lassen und wie dabei die Nutzung von ABM-Kräften eine wesentliche Starthilfe für die Etablierung von professionellen Angeboten sein kann. Allerdings sind der Etablierung von Diensten, die sich *allein* nach Maßgabe der Zahlungsbereitschaft ihrer Adressaten entwickeln sollen, oft auch enge Grenzen gesetzt. So wurde aus einem Fallbeispiel im Bereich ambulanter Altenpflege berichtet (Evers/Rauch/Stitz 2002, S. 184), dass für

die von der Einrichtung vermittelten häuslichen Hilfen der maximal verrechenbare Stundensatz dadurch bestimmt wird, wie sich die Preise auf dem grauen und schwarzen Markt von Putzhilfen entwickeln: „Mehr als 18 DM sind nicht drin – und die sind nicht kostendeckend“. Es ist sehr schwierig, hier Qualitäten zu entwickeln, die so überzeugend sind, dass die potenziellen Kunden bereit sind, deutlich mehr als bei einer informellen Beschäftigung zu zahlen.

4.3 EIN FELD FÜR BESCHÄFTIGUNGSFÖRDERUNG?

Obwohl die in unserer Untersuchung stichprobenartig thematisierten Bereiche öffentlicher Einrichtungen und Dienste grundsätzlich Adressaten für beschäftigungsfördernde Maßnahmen sind (ABM, Arbeit statt Sozialhilfe etc.), muss gleichzeitig auf die Grenzen eines solchen Ansatzes hingewiesen werden. Positiv wird aus den Berliner Schulbeispielen berichtet, wie Renovierungsarbeiten von einem Beschäftigungsträger des zweiten Arbeitsmarktes ausgeführt wurden, oder wie die vorübergehende Beschäftigung in einem Schulprojekt die Chance gab, sich später an einem anderen Ort wieder in den Arbeitsmarkt einzufädeln. Übereinstimmend wird jedoch von ansonsten ganz verschiedenen Initiativen, im Bereich Kultur und Altenpflege, berichtet, dass die Einweisung in die Anforderungen des jeweiligen Bereichs so aufwändig ist, dass sie sich bei einer engen zeitlichen Begrenzung der ABM-Jobs kaum lohnt; auch mangelt es den ABM-Kräften auf Grund der Befristung ihrer Mitarbeit und der geringen Aussichten, sich in der Organisation selbst eine Anschlussperspektive erarbeiten zu können, oft an der notwendigen Integrations- und Arbeitsmotivation. Schließlich bedarf es besonderer Abstimmungstechniken zwischen Arbeits- oder Sozialamt und der jeweiligen Organisation als Maßnahmenträger, damit nicht einfach Personen an ein Projekt überwiesen werden, sondern eine gewisse Vorabstimmung im Hinblick auf Eignung und Interesse stattfinden kann. Die schwierigen Grauzonen zwischen Ehrenamt und Erwerbsarbeit wurden auch daran deutlich, dass aus Beispielen in den neuen Bundesländern immer wieder berichtet wurde, man habe u.a. deshalb bisher kaum die Anwerbung von Ehrenamtlichen betrieben, weil es einfacher war, via ABM die An-

stellung von an sozialen Kontakten und der Arbeit selbst interessierten Personen zu betreiben.

4.4 WEDER MACJOB NOCH EHRENAMT

Die positive oder negative Rolle von Beschäftigungsverhältnissen in diesem Bereich kann außerdem nicht ohne Einbeziehung der unterschiedlichen Lage und Motivation bei den Adressaten geführt werden. Sowohl aus dem Schulbereich als auch aus dem Bereich der Altenpflege wurde auch uns immer wieder berichtet, dass Mütter von Schulkindern oder Angehörige von ehemals gepflegten Personen eine besondere Motivation zur Mitarbeit haben. „Geringfügige“ stundenweise Arbeit ist dort nicht zweite, sondern erste Wahl, wo die sie ausführenden Frauen verheiratet sind, in unmittelbarer Nähe wohnen und spezifische Vorteile wie Ortskenntnisse, kulturelle Vertrautheit u.Ä. mitbringen. Für viele Aspekte von Betreuungsarbeit qualifiziert bereits die Familientätigkeit. Hinter dem Begriff der „geringfügigen Beschäftigung“ kann sich also einerseits ein als drittklassig empfundenen, eigentlich nicht gewünschtes Job-Verhältnis verbergen, andererseits aber – für die oben beschriebenen Personengruppen – auch ein in vieler Hinsicht befriedigendes Arbeitsverhältnis. Sonst nicht verwertbare Qualifikationen können hier von Vorteil sein und unabhängig von der Lohnhöhe kann ein guter partnerschaftlicher Umgang mit den Beschäftigten gepflegt werden. Außerdem kann niedrige Bezahlung durch spezifische nicht-monetäre Gratifikationen zum Teil wieder wettgemacht werden: die wohnnahe Lage des Arbeitsplatzes, flexible Arbeitszeitregeln u.a.m. Hier erscheint so etwas wie „vergütete Ehrenamtlichkeit“ als durchaus sinnvoll.

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass die Ressource der „engagierten“ Mitarbeit nicht exklusives Kennzeichen einer Gruppe ist – der ehrenamtlich Engagierten. Die Beispiele zeigen, dass auch Fachkräfte mit sehr viel Engagement zu Werk gehen. In den Interviews wurde immer wieder hervorgehoben, dass die Dezentralisierung von Aufgaben und damit zusammenhängenden Kompetenzen einen Mehraufwand an Zeit und Energie erfordert, dem kein begleitender Finanzzuwachs entspricht und dass die entsprechenden Lernprozesse im Hinblick auf Verwaltungs-

und Entscheidungsstil gewissermaßen „on the job“ trainiert werden müssen (z.B. bei Schulen, Sozialstationen, Sozialprojekten). Immer wieder wurde z.B. von Schulleitern beklagt, dass solche zusätzlichen Leistungen auf neuen Gebieten der „Unternehmensführung“ weder durch materielle Gratifikationen noch durch entsprechende Karriereaussichten honoriert werden.

4.5 SUBSTITUTION VORHANDENER BESCHÄFTIGUNG DURCH EHRENAMTLICHE MITARBEIT?

Es gibt wohl kaum ein Argument, das bei der Erörterung der möglichen Bedeutung von Engagement und Bürgergesellschaft für Dienste und Angebote im öffentlichen Bereich starker bemüht würde als die Gefahr der Substitution von Arbeitsplätzen durch die Anwerbung freiwilliger Mitarbeiter. Interessant ist, dass gemessen daran es kaum empirische Evidenz für derartige Prozesse gibt. Auch bei den 36 von uns untersuchten Beispielen und in dem zuvor in Betracht gezogenen größeren Auswahlbereich gab es kaum Belege für solche Prozesse. In der Regel spielte in den von uns untersuchten Beispielen freiwilliges Engagement eine Rolle, um überhaupt bestimmte Aufgaben weiter wahrnehmen oder *zusätzliche* Angebote schaffen zu können, für die es sonst kurz- und mittelfristig keinerlei Finanzierungsaussichten gibt. Eines der wenigen Beispiele für ehrenamtliche Mitarbeit als Instrument des Arbeitsplatzabbaus betraf die öffentlichen Bibliotheken einer Stadt, wo im Zuge von Einsparungsbemühungen tatsächlich bezahlte Mitarbeiterstellen reduziert und zur teilweisen Übernahme der entsprechenden Aufgaben ehrenamtlich Mitarbeitende eingeworben wurden (Evers/Rauch/Stitz 2002, S. 141 f.). Der Bibliotheksdirektor, der gegenüber dem Einsatz von Ehrenamtlichen zunächst pauschal ablehnend reagiert hatte, beschreibt seine nunmehrige Position mit „Ja. Aber richtig.“ Damit spielt er auf den Umstand an, dass die Integration freiwilliger Mitarbeit dann zu Gunsten der Stabilisierung statt zur Substitution von Erwerbsarbeitsmöglichkeiten genutzt werden kann, wenn sie Teil einer Modernisierungskonzeption ist. Dann können nämlich unter Einschluss von Engagement auch neue Angebote entwickelt werden. Wenn z.B. – wie es dann in Braunschweig der Fall war – ehrenamtliche MitarbeiterInnen potenzielle Benutzergruppen, wie die Bewoh-

nerInnen von Altenheimen, ansprechen und betreuen, ergeben sich neue Möglichkeiten, den Nutzerkreis zu vergrößern. Es wäre interessant, einmal empirisch zu untersuchen, in welchem Umfang ehrenamtliche Mitarbeit helfen kann, die Einrichtung neuer Angebote und Aufgaben vorzubereiten, die zur Anstellung neuer Beschäftigter führt.

4.6 RÜCKHALT IN DER BÜRGERGESELLSCHAFT

Bei der Diskussion von Beschäftigungseffekten im Zusammenhang mit der Übernahme von Marktelementen und der Öffnung zu Engagement und Bürgergesellschaft sollten schließlich indirekte Beschäftigungseffekte nicht übersehen werden. Sie entstehen, wenn durch öffentlichen Rückhalt der Bestand von Einrichtungen gesichert werden kann. Einige der von uns gesichteten und z.T. dokumentierten Beispiele im Bibliotheks- und Schwimmbadbereich, aber auch im Bereich der Museen verweisen darauf, dass Bürgerengagement und unternehmerische Initiativen nicht nur die Einrichtungen vor einer Schließung oder Auszehrung bewahrt haben, sondern auch helfen können, mit Blick auf kommende harte Auseinandersetzungen um knappe öffentliche Mittel ihre Reputation und Entwicklungschancen zu sichern. Je stärker eine Einrichtung nicht nur bei ihren unmittelbaren Klienten, sondern darüber hinaus durch Vernetzungsstrategien vor Ort in verschiedenen Bereichen und Mi-

lieus bekannt ist und dort Rückhalt genießt, desto schwieriger dürfte es sein, sie allein unter Gesichtspunkten der „Ökonomisierung“ stillzulegen.

5 Schlussfolgerungen

Bei der mit hybriden Organisationsformen einhergehenden größeren Vielfalt von Arbeitsformen ergeben sich zugleich Vor- und Nachteile. Die Balance wird nur dann positiver werden können, wenn man beginnt, *Konzepte für die Aushandlung einer neuen Beschäftigungsvielfalt im öffentlichen Dienst*, die auch freiwilligem Engagement Raum gibt, zu entwickeln, statt an bisherigen Leitbildern festzuhalten. Bei der Verständigung darüber, was ein gutes Angebot sein könnte, und einem entsprechenden Qualitätspakt zwischen Bürgern, politischer Verwaltung, Arbeitnehmervertretern und Nutzern wird die beschäftigungspolitische Dimension zu einem zentralen Problem. Insbesondere mit Blick auf Bürgergesellschaft und „soziales Kapital“ als möglicher Komponente von Einrichtungen und Angeboten im öffentlichen Bereich sollten vier Punkte beachtet werden:

(1) Die Forderung nach mehr Einfluss der Bürgergesellschaft im Bereich öffentlicher Angebote und sozialer Dienste sollte nicht auf die Frage des Einsatzes von ehrenamtlichen Mitarbeitern reduziert werden. Die-

se bildet nur einen Aspekt einer umfassenderen Herausforderung zu einer notwendigen stärkeren Einbettung von Einrichtungen und Trägern in ihr lokales Umfeld, die es zugleich ermöglicht, dessen „soziales Kapital“ in seinen vielfältigen Formen – von partnerschaftlichen Netzwerken bis hin zum Sponsoring – zu aktivieren.

(2) Eine solche stärkere Verankerung von Einrichtungen wie Theatern, Schulen, Bibliotheken oder auch Altenpflegeeinrichtungen in Bürgergesellschaft und Öffentlichkeit sollte auch als Mittel einer präventiven Sicherung von Arbeitsplätzen begriffen werden.

(3) Freiwilliges Engagement ist – wenn es in den Rahmen einer Erneuerung von Angeboten und Konzepten gestellt wird – nicht so sehr Mittel der Ersetzung bezahlter Arbeit, denn vielmehr eine Chance, neue Arbeitsbereiche und damit auch Erwerbsmöglichkeiten vorbereiten zu helfen.

(4) Die großen Ungleichheiten und steilen Hierarchien bei Beschäftigungsverhältnissen im Dienstleistungsbereich verlangen nach neuen Ordnungsmustern und Konzepten des Ausgleichs. Während es in einigen stark institutionalisierten und reglementierten Bereichen (wie der Schule) vor allem um mehr Offenheit an den Rändern dieser Arbeitsmärkte geht, muss in anderen weniger stabilen Bereichen (z.B. Soziokultur) vor allem der professionelle und managerielle Kern gestärkt werden – mit gut bezahlten Jobs für gut qualifizierte Professionelle.

- Betzelt, S./Bauer, R.** (2000): Erwerbsarbeit im „Dritten Sektor“. Bestandsaufnahme, Perspektiven und Empfehlungen. Ergebnisse der deutschen Teilstudie des NETS-Projekts „New Employment Opportunities in the Third Sector“, Kleine Schriften des ILS 8, Bremen
- Blinkert, B./Klie, T.** (2000): Pflegekulturelle Orientierungen und soziale Milieus, in: Sozialer Fortschritt 10, S. 237–245
- Bode, I.** (1999): Von bewegt bis flexibel – Zur Entwicklung von Arbeitsverhältnissen im Dritten Sektor, in: Zeitschrift für Sozialreform 11/12, S. 920–940
- Deutscher Städtetag** (1998): Kultur in der Stadt. Empfehlungen, Hinweise und Arbeitshilfen des Deutschen Städtetages 1987 bis 1998, Neue Schriften des Deutschen Städtetages 75, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz
- Diakonisches Werk der evangelischen Landeskirche in Baden e.V.** (Hrsg.) (1998): Vom Krankenpflegeverein zum Diakonieverein – Neue Chancen und Herausforderungen. Workshop 1998/1999, Karlsruhe
- Enquetekommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages** (2002): Bürgerschaftliches Engagement. Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen
- European Commission** (2000): Acting Locally for Employment. A Local Dimension for the European Employment Strategy. Communication from the Commission COM (2000) 196 final, 07.04.2000
- Evers, A./Rauch, U.** (1999): Ambulante Altenpflege – Umbau oder Abbau kommunaler Verantwortlichkeiten? In: Zeitschrift für Sozialreform 2, S. 170–185
- Evers, A./Rauch, U./Stitz, U.** (2002): Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen, Berlin
- Heinze, R. G./Olk, T.** (Hrsg.) (2001): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen,
- Holzappel, H.** (2000): Bildung und aktivierender Sozialstaat, in: Mezger, E./West, K.-W. (Hrsg.), Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg, S. 63-79
- Hurrelmann, K.** (2001): Von der volkseigenen zur bürgerschaftlichen Schule. Bringt die Privatisierung ein modernes Schulsystem? In: Pädagogik 7–8, S.44–47
- Lohre, W.** (Hrsg.) (1999): Schule in der Stadt. Eine Dokumentation guter Beispiele des Arbeitskreises schulinnovativer Städte und Kreise, Gütersloh
- Putnam, R. D.** (2000): Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community, New York
- Röbke, T./Wagner, B.** (Hrsg.) (2001): Jahrbuch für Kulturpolitik (2000). Band 1, Thema: Bürgerschaftliches Engagement. S. 131–136
- Wagner, B.** (Hrsg.) (2000): Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftliches Engagement in der Kultur, Bonn, S. 11-35
- Weinkopf, C.** (1998): Öffentlicher Dienst – Soziale Dienstleistungen. Beschäftigung im Bereich sozialer Dienstleistungen, in: Mezger, E./West, K. W. (Hrsg.), Neue Chancen für den Sozialstaat. Soziale Gerechtigkeit, Sozialstaat und Aktivierung, Marburg, S. 42–54

Entwicklung von Arbeit und Leistung in IT-Unternehmen Betriebsratsinformationen aus erster Hand

Elke Ahlers, Gudrun Trautwein-Kalms

Im IT-Bereich unterliegt Betriebsratsarbeit scheinbar eigenen Spielregeln und Herausforderungen. Dieser Eindruck entsteht nicht zuletzt durch veränderte und ambivalente Arbeits- und Leistungsbedingungen, die sich gerade in IT-Betrieben schnell und offensiv durchsetzen.

In einer umfassenden Befragung des WSI im Frühjahr 2001 haben rund 200 Betriebsräte aus dem IT-Bereich Auskunft gegeben über

- 1. die Dynamik der IT-Branche**
- 2. Leistungssituation und Überstunden**
- 3. Entgelt**
- 4. Interessenvertretung in IT-Betrieben.**

Die Befragungsergebnisse zur IT-Arbeit sowie über Interessenvertretungsarbeit von IT-Betriebsräten sind zu einer informativen **Broschüre** mit vielen Schaubildern zusammengestellt worden.

Edition der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 62, Düsseldorf, März 2002, 90 Seiten, € 9.
Bestellungen: Setzkasten, Kreuzbergstr. 56, 40489 Düsseldorf, Best. Nr. 13062.
Tel. 02 11-4 08 00 88 - Fax: 02 11-4 08 00 80 - e-mail: Lavista@setzkasten.de