

Zwischen Sozialintegration und Arbeitszwang: Gemeinnützige Beschäftigungsinitiativen in den USA und der Bundesrepublik

Volker Eick
Britta Grell
Margit Mayer

Das bisherige deutsche Modell eines staatlich finanzierten „Zweiten Arbeitsmarktes“ gilt als weitgehend gescheitertes Konzept der Beschäftigungsförderung. Erwerbslose sollen daher nach dem Vorbild der USA und anderer Länder in Zukunft vorrangig über intensivierte Vermittlung, verschärfte Zumutbarkeitskriterien und Leistungskürzungen zur Aufnahme niedrig entlohnter Tätigkeiten in der Privatwirtschaft gebracht werden. Vieles spricht jedoch dafür, dass gerade in strukturschwachen und städtischen „Problemgebieten“ auch nach der Umsetzung der Hartz-Gesetze auf öffentlich subventionierte Beschäftigung mittels gemeinnütziger/kommunaler Einrichtungen nicht verzichtet werden kann. Welche Rolle spielen Nonprofit-Organisationen bei der Sozial- und Arbeitsmarktintegration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen und was sind ihre Handlungsoptionen in den sich neu herausbildenden lokalen Workfare-Regimes? Die hier vorgestellten Forschungsergebnisse aus Berlin und Los Angeles greifen diese Fragen auf.

1

Einleitung

Finanzielle, technische und juristische Aspekte dominieren die aktuelle Diskussion über die so genannten Arbeitsmarkt-reformen. Welche Job-, Qualifizierungs- und Förderangebote schwer zu vermitteln den Arbeitssuchenden nach In-Kraft-Treten von Hartz IV zur Verfügung stehen werden, und wer diese bereitstellen soll, spielt indessen kaum mehr eine Rolle. Nachdem die letzten drei Jahre durch drastische Kürzungen bei Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM/SAM) und beruflicher Weiterbildung gekennzeichnet waren,¹ kündigten das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesagentur für Arbeit (BA) im Sommer an, die Zahl kommunaler Beschäftigungsmaßnahmen von derzeit 390.000 auf 730.000 aufzustocken. Neben Fortbildungsprogrammen und Lohnkostenzuschüssen sei die Bereitstellung von etwa 600.000 Arbeitsgelegenheiten für Langzeitarbeitslose geplant (Der Spiegel, 19.6.2004). Zumindest bei den Wohlfahrtsverbänden, denen mit der geplanten Abschaffung des Zivildienstes Personalprobleme drohen, stieß dieser Vorstoß in Richtung „Billig-ABM“ auf offene Ohren. Nach der Caritas gaben auch der Paritätische Wohlfahrtsverband und die Arbeiterwohlfahrt bekannt, mehrere Tausend solcher temporärer „Ein-

Euro-Jobs“ in ihren sozialen Einrichtungen schaffen zu wollen, „im Interesse der Langzeitarbeitslosen und von Jugendlichen, die sonst keine Chance auf einen Einstieg in die Arbeitswelt haben“ (Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. 2004).

Damit ist der Streit über Sinn und Zweck von Beschäftigungsprogrammen, der die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik seit Anbeginn begleitet, erneut entbrannt. Inwieweit stellen sie eine Brücke in den regulären Arbeitsmarkt dar? Dienen sie vornehmlich der sozialen Stabilisierung gesellschaftlich ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen oder vielmehr der Kostentlastung bankrotter Kommunen? Und was bedeutet Gemeinnützigkeit im Kontext einer erwerbszentrierten und zunehmend punitiven, also immer stärker auf Sanktionierungs- und Disziplinierungseffekte setzenden Sozialpolitik (Dahme u.a. 2003)? Handwerkskammern und die IG BAU fürchten angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Auftragslage „Lohndumping“ und einen neuen „massiven Verdrängungswettbewerb“ auf Kosten regulär Beschäftigter (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.8.2004). Vertreter von Sozialverbänden warnen davor, Erwerbslose zu gemeinnütziger Arbeit zu zwingen, und kritisieren fehlende arbeitsrechtliche Absicherungen (Süddeutsche Zeitung, 21.8.2004). Bündnis 90/Die Grünen fordern in Abgrenzung zu den Plänen ihres Koalitionspartners „statt bloßer Beschäf-

¹ Allein in Berlin ging die Anzahl der über ABM Geförderten zwischen 2000 und 2003 von 15.433 auf 10.189 zurück. Besonders dramatisch ist der Einbruch bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung (2000 noch 19.274, 2003 nur noch 11.512 Personen). Die zum 1. Januar 2004 wirksam gewordenen Regelungen haben zudem eine Abschaffung von SAM zur Folge, schreiben für ABM keine Qualifizierungsanteile mehr vor und verhindern, dass die Beschäftigten nach Abschluss ihrer Maßnahme einen neuen Anspruch auf Arbeitslosengeld geltend machen können (Bundesagentur für Arbeit 2004).

Margit Mayer lehrt nordamerikanische und vergleichende Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. Von 2000–2003 leitete sie das DFG-Forschungsprojekt „From Welfare to Work“: Ein deutsch-amerikanischer Vergleich lokaler Sozial- und Beschäftigungspolitik in Berlin und Los Angeles.
e-mail: mayer@zedat.fu-berlin.de

Britta Grell ist Politikwissenschaftlerin und Stipendiatin der Hans-Böckler-Stiftung. Sie promoviert zurzeit an der FU Berlin zum Thema „Sozial- und beschäftigungspolitische Auswirkungen der US-amerikanischen Welfare Reform“.

e-mail: Britta.Grell@t-online.de

Volker Eick ist Politikwissenschaftler und arbeitet in Berlin; er promoviert zum Thema „Kommunale Kriminalpolitik zwischen Kommerz und Community“.

e-mail: eickv@zedat.fu-berlin.de

tigungstherapie“ Maßnahmen mit „regulären Entgeltzuschüssen und Qualifizierungselementen“, die eine „nachhaltige Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ in den Arbeitsmarkt sicherstellen sollen (Bündnis 90/Die Grünen 2004). Wenig Beachtung finden in der derzeitigen Debatte zur zukünftigen Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik bislang die Handlungsansätze und Perspektiven derjenigen Akteure, die sich vielerorts neben den kommunalen Beschäftigungsgesellschaften als eine der zentralen Säulen der lokalstaatlichen Arbeitsförderung erwiesen haben: so genannte freie Träger oder Nonprofit-also gemeinnützige, Organisationen.²

2

Nonprofit-Organisationen als Arbeitsmarktakteure

Die Zahl und Vielfalt von Einrichtungen, die in den Sozialwissenschaften als Nonprofit-Organisationen klassifiziert werden,³ nimmt weltweit zu (Salamon 2001). Sowohl in der Bundesrepublik als auch in den USA sind Erziehung, Gesundheit und Soziale Dienste – gemessen an den Beschäftigtenzahlen – ihre wichtigsten Tätigkeitsfelder (Betzelt/Bauer 2000; Salamon 2002). Verschiedene Studien weisen nach, dass der Nonprofit-Sektor in seiner Funktion als Arbeitgeber vor allem im Westeuropa der 90er Jahre an Bedeutung gewonnen hat.⁴ Hinzu kommt, dass immer mehr gemeinnützige Initiativen und Vereine zusätzlich zu ihrem originären Gründungszweck seit Jahrzehnten die Aufgabe übernommen haben, für spezifische Zielgruppen wie ältere Langzeitarbeitslose, Jugendliche ohne Schulabschluss, allein erziehende Mütter oder Migranten neue Qualifizierungs-, Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten zu erschließen. Während einige stärker auf die Entwicklung neuer Berufsqualifikationen etwa im Ökologiesektor setzen, knüpfen z.B. Stadtteilgenossenschaften oder Community-Organisationen mit ihren Beschäftigungsprogrammen an die besonderen Bedürfnisse einzelner Quartiere oder ethnischer Gruppen an. Wiederum andere Träger in der Jugendsozialarbeit versuchen, die Herstellung und den Verkauf „marktgängiger“ Produkte mit der Schaffung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen zu verbinden.

In der Bundesrepublik waren Instrumente und Programme des inzwischen in das Sozialgesetzbuch (SGB III) integrierten Arbeitsförderungsrechts, des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) und des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) bislang die wesentlichen Finanzierungsquellen solcher Projekte. Neben Sonderprogrammen des Bundes (JUMP/JUSOPRO, „Arbeit für Langzeitarbeitslose“) und Mitteln der Länder stellen außerdem diverse EU-Förderprogramme (ESF, EQUAL, LEADER) für die Integrationsarbeit von Nonprofits eine zunehmend wichtige Ressource dar.

Aber nicht nur die deutschen Beschäftigungsträger sind primär auf staatliche Zuwendungen angewiesen. Auch in den USA stammt weit mehr als die Hälfte aller Gelder für die in der Arbeitsförderung tätigen Nonprofit-Organisationen aus verschiedenen Bundes- und Landesprogrammen: vornehmlich aus Mitteln des 1996 eingeführten Programms *Temporary Aid for Needy Families (TANF)* für Sozialhilfempfangern mit Kindern, zielgruppenspezifischen Förderprogrammen des Bundesarbeitsministeriums und verschiedenen Programmen zur ökonomischen Stärkung von innerstädtischen Krisengebieten. Bei den US-amerikanischen Organisationen fällt gegenüber den deutschen jedoch die stärkere materielle und ideelle Unterstützung durch private Stiftungen, Universitäten und Wirtschaftsunternehmen ins Gewicht. Außerdem ist es dort vor allem den etablierten Multi-Service-Organisationen im Sozialbereich gelungen, über Eigeneinnahmen (aus Spenden, Gebühren, Immobilienbesitz, kommerziellen Aktivitäten) eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber staatlichen Stellen zu erzielen (Grønberg 2001; Young/Salamon 2002).

2.1 BERLIN: KOOPERATION BESCHÄFTIGUNGSTRÄGER – VERWALTUNG

In Berlin, wo die Beschäftigungssituation seit langem von fehlenden Arbeits- und Ausbildungsplätzen, struktureller Erwerbslosigkeit und unter dem Bundesdurchschnitt liegenden ökonomischen Wachstumsraten gekennzeichnet ist,⁵ nutzen im Untersuchungszeitraum (2000–2003) jährlich etwa 1.000 Nonprofit-Organisationen Instrumente des SGB III und des BSHG („Hilfe zur Arbeit“). 1999 waren fast 25.000, 2003 noch 21.000 (ehemalige) Erwerbslose in Einrichtungen freier Träger

und Vereine beschäftigt (Senatsverwaltung für Arbeit 1999; ARGE Servicegesellschaften 2003). Etwa zwei Drittel aller geförderter Träger setzen arbeitsmarktpolitische Programme hauptsächlich zur Verfolgung ihrer originären Ziele in den Bereichen Sport, Jugend-, Flüchtlings-, Migranten-, Frauen-, Gesundheits- oder Kulturpolitik ein. Mit den Mitteln wird befristet Personal eingestellt, das aus der Projektförderung oder aus Eigeneinnahmen nicht (mehr) zu finanzieren wäre, für die Aufrechterhaltung der Organisationen aber dringend benötigt wird. Dies unterstreicht die bisherige Bedeutung der kommunalen Beschäftigungsförderung in Berlin für den Bestand weiterer Teile der sozialen, kulturellen und politischen Infrastruktur der Stadt.

Daneben werden rund 100 Berliner Nonprofits vom Berliner Senat als „reine“ oder „arbeitsmarktorientierte Beschäftigungsträger“ bezeichnet und mit zusätzlichen Landesmitteln unterstützt. Diese Träger haben sich darauf spezialisiert, Langzeitarbeitslose im „Zweiten Arbeitsmarkt“ zu beschäftigen bzw. sie über Qualifizierungsmaßnahmen auf reguläre Beschäftigung vorzubereiten. Viele von ihnen waren im Westteil der Stadt auch in direkter Konfrontation mit der Sozial- und Wohnungspolitik des Senats in den 80er Jahren entstanden. Im Laufe ihrer zunehmenden Professionalisierung und Institutionalisierung hat sich ihre Ausrichtung jedoch weg von der unmittelbaren Interessenvertretung neuer sozialer Bewegungen oder marginalisierter Gruppen in Richtung

² Am John F. Kennedy-Institut der Freien Universität Berlin wurde zu diesem Thema ein von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördertes Projekt „From Welfare to Work“ (2000–2003) durchgeführt, dessen Ergebnisse dieser Beitrag vorstellt. Eine ausführliche Darstellung erscheint demnächst (Eick u.a. 2004; vgl. auch <http://www.workfare.ipn.de>).

³ Nach der gängigsten Definition des internationalen Johns Hopkins-Projektes sind die Kriterien für die Zugehörigkeit zum Nonprofit-Sektor: formelle Strukturierung, organisatorische Unabhängigkeit vom Staat, eine fehlende Gewinnorientierung und die Bedeutung freiwilliger Beiträge (Anheier 1997).

⁴ Für die Bundesrepublik wurde die Anzahl der Beschäftigten in Nonprofit-Organisationen Ende der 90er Jahre auf etwa eine Million geschätzt (Priller u.a. 1999).

⁵ Die Arbeitslosenquote liegt seit Jahren bei etwa 18 %. Nach Angaben der BA stehen in Berlin über 300.000 Arbeitssuchenden nur etwa 5.000 gemeldete offene Stellen gegenüber (Berliner Morgenpost, 20.1.2004, S. 15).

einer engeren Zusammenarbeit mit der Verwaltung verschoben, sodass sich nach und nach ein enges (neo)korporatistisches Verhältnis herausgebildet hat (Reisch 2001). Eine ähnliche Entwicklung nahmen – trotz unterschiedlicher Ausgangsbedingungen und mit einigen Abstrichen – auch die im Ostteil Berlins nach der Wiedervereinigung entstandenen Beschäftigungsträger und Arbeitsförderbetriebe. Der massive Beschäftigungsabbau in Ostberlin – allein zwischen 1990 und 1995 gingen über 280.000 Industriearbeitsplätze verloren – war zunächst mit dem Ausbau arbeitsmarktpolitischer Programme, einer Ausweitung der eingesetzten Finanzmittel und neu geschaffenen Organisationen abgefördert worden. Ein Teil der Beschäftigten aus den innerhalb weniger Monate „abgewickelten“ Industriekombinaten wurde in Auffanggesellschaften umgeleitet, die wiederum von so genannten Servicegesellschaften, die zunächst als Treuhänder des Landes Berlin fungierten, beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente beraten wurden. Aus diesen Auffanggesellschaften gingen dann nahezu alle heute aktiven Beschäftigungsträger im Ostteil der Stadt hervor, während gleichzeitig die Westberliner Nonprofits ihr Aktionsfeld auf die östlichen Stadtteile ausweiteten.

2.2 LOS ANGELES: BESCHÄFTIGUNGSPOLITISCH AKTIVE VIELFALT

In der Berliner Partnerstadt Los Angeles, wo starke sozialräumliche Ungleichheiten, Segregation sowie Armutslöhne für Niedrigqualifizierte aktuell die entscheidenden Herausforderungen einer kommunalen Beschäftigungspolitik darstellen,⁶ hat sich seit Verabschiedung des *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA)* 1996 und des *Workforce Investment Act (WIA)* 1998 die Zahl der Nonprofit-Organisationen in der staatlich finanzierten Arbeitsförderung erhöht. Mit der Umsetzung von PRWORA in den Bundesstaaten wurden die wesentlichen Sozialhilfeprogramme (TANF, General Relief, Lebensmittelmarken) mit zeitlichen Bezugsgrenzen versehen und an einer strikten *Work first*-Politik ausgerichtet, sodass inzwischen in Los Angeles selbst Obdachlose, allein erziehende Frauen mit einjährigen Kindern und Personen mit erheblichen Gesundheitsbeeinträchtigungen im Gegenzug für staatliche Transferleistungen arbeiten bzw. an Beschäftigungsmaßnahmen teil-

nehmen müssen (Zellman u.a. 1999; Horton/Shaw 2002). Darüber hinaus sieht der WIA ähnlich wie Hartz IV die flächendeckende Einrichtung so genannter *One Stop Center* für alle Arbeitssuchenden vor (O'Shea/King 2001), die in vielen städtischen Ballungszentren mit einer Konzentration „arbeitsmarktpolitischer Problemgruppen“ vorwiegend von gemeinnützigen Organisationen geleitet werden.

Gemessen an der Bevölkerungszahl und den vergleichsweise größeren Armutsproblemen von Los Angeles waren im Untersuchungszeitraum auf Beschäftigungsförderung konzentrierte Nonprofits weniger stark vertreten als in Berlin. Zusätzlich zu circa 100 Einrichtungen, die fast ausschließlich im Bereich Beschäftigung/Job-Training tätig sind, werden aber eine Vielzahl von Organisationen (etwa 400) aus der Jugend-, Sozial- und Stadtteilarbeit über temporäre Verträge mit der Verwaltung in staatliche Programme zur Arbeitsmarktintegration von Erwerbslosen einbezogen. Auf den ersten Blick haben diese in Bezug auf Entstehungsgeschichte und Struktur wenig mit den freien Trägern in Berlin gemeinsam. Etwa 40 % aller in der Beschäftigungspolitik tätigen Nonprofits haben eine eindeutig ethnisch definierte Zielgruppe. Hinzu kommt eine große Anzahl von Organisationen mit religiösem oder konfessionellem Hintergrund wie *Goodwill Industries*, der *Jewish Vocational Service*, *Catholic Charities* oder die Heilsarmee, die inzwischen im Bereich der Betreuung und Arbeitsvermittlung von Sozialhilfebezieherinnen und Jugendlichen sehr aktiv sind.

Eine weitere wichtige Gruppe von beschäftigungspolitisch engagierten Nonprofits in Los Angeles ist aus politischen Bewegungen der 60er und 70er Jahre hervorgegangen, wie der Bürgerrechtsbewegung und dem *Welfare Rights Movement* (Piven/Cloward 1977), die für die politische und ökonomische Gleichberechtigung von Schwarzen eintraten. Aber auch die Unruhen (*riots*) in Watts (1965) und South Central (1992) sowie diverse im Anschluss aufgelegte staatliche „Armutsbekämpfungsprogramme“ förderten in Los Angeles die Gründung einer Vielzahl von Organisationen, die sich dem Ansatz des *community building* (Pastor u.a. 2000) verpflichtet sehen. Diese Gruppen bieten in ökonomisch benachteiligten Stadtgebieten wie South Central oder East Los Angeles ein breites Spektrum von Dienstleistungen an: Kindertagesstätten, Gesundheitszen-

tren sowie Bildungseinrichtungen gehören ebenso dazu wie *One Stop Center*, gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften, *Community Businesses* oder Fahrdienste, die eine Grundversorgung der oftmals immobilen lokalen Bevölkerung gewährleisten. In dem Maße, wie mit PRWORA und WIA Ende der 90er Jahre zusätzliche staatliche Gelder für die Arbeitsmarktintegration von schwer Vermittelbaren („the hardest to serve“) verfügbar wurden, konzentrierten sich auch diese Organisationen verstärkt auf Beschäftigungsförderung in ihren Quartieren.

3 Nonprofit-Organisationen zwischen Sozialintegration und Arbeitszwang

Trotz unterschiedlicher Entstehungsgeschichte sowie divergierenden sozial-ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen bewegen sich beschäftigungspolitisch aktive Nonprofit-Organisationen in der Bundesrepublik und den USA in einem ähnlichen Spannungsfeld. Dies wird nicht nur von den (oftmals widerstreitenden) ordnungs-, finanz-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielsetzungen lokal- und bundesstaatlicher Instanzen bestimmt, sondern auch von den eigenen Ansprüchen an soziale Arbeit, politische Interessenvertretung sowie dem Wunsch nach der Aufrechterhaltung der eigenen Organisation – einschließlich der damit verbundenen Arbeitsplätze. Aus Sicht der Kommunalverwaltungen, die im Rahmen neuer Steuerungsmodelle (*new public management*) mit verschiedenen Formen „lokaler Partnerschaften“ experimentieren, besteht die Stärke von Nonprofits vor allem in ihrer Flexibilität und ihren eher kleinteiligen und auf die Bedürfnisse spezifischer Personengruppen abgestimmten Betreuungs- und Beratungskapazitäten. Hinzu kommt, was ihnen in der Fachliteratur häufig als besonderes „soziales Kapital“ unterstellt

⁶ Während die offizielle Arbeitslosenquote inzwischen auf 6,1 % zurückging und sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger zwischen 1995 und 2003 nahezu halbierte, stieg der Anteil der Bevölkerung, der unter der offiziellen Armutsgrenze lebt, zwischen 1990 und 2000 von 13,1 auf 22,1 % an (Drayse u.a. 2000).

wird: Sie scheinen eher in der Lage als Behörden oder kommerzielle Unternehmen, Vertrauen zu mobilisieren sowie auf unterschiedliche soziale Netzwerke und lokalrelevante Kenntnisse zurückzugreifen.

Allerdings werden diese spezifischen Kompetenzen und Stärken durch eine veränderte staatliche Förderpolitik zunehmend in den Dienst von so genannten Aktivierungsstrategien gestellt. Im Zuge der Transformation lokaler Sozial- und Beschäftigungspolitik lässt sich in beiden Untersuchungsstädten seit Ende der 90er Jahre eine zunehmend einseitige Ausrichtung an der möglichst schnellen und kostensparenden Eingliederung von Transferempfängern in die Niedriglohnsegmente flexibler Arbeitsmärkte erkennen, die in Teilen der Fachliteratur als eine neoliberal motivierte *Workfare*-Politik bezeichnet wird (Lødemel/Trickey 2000; Peck 2001; Quaid 2002). Einigen Nonprofits sind damit neue Einsatzfelder – insbesondere beim so genannten Fallmanagement oder in der direkten Arbeitsvermittlung – erwachsen, andere geraten mit ihrem weiter gefassten Verständnis von Beschäftigungsförderung und gesellschaftlicher Inklusion zunehmend unter Legitimationsdruck bzw. stehen vor der Herausforderung, sich bei der Ressourcenerschließung stärker am Markt zu orientieren.

3. 1 ARBEITSVERMITTLUNG

Job placement, d.h. die direkte Vermittlung von „wettbewerbsschwachen“ Erwerbslosen in den ersten Arbeitsmarkt, hat sich in den vergangenen Jahren als ein neuer Aufgabenbereich von Nonprofits herauskristallisiert. Stärker als in allen anderen ihrer Tätigkeitsfelder müssen sie hier ganz unmittelbar mit kommerziellen und kommunalen Anbietern um staatliche Leistungsverträge, Fördermittel und zum Teil um „Klienten“ konkurrieren. Einige Organisationen haben auf die Entstehung dieses Marktes bereits mit der Gründung spezialisierter Vermittlungsagenturen, eigener Zeitarbeitsfirmen oder Einrichtungen zur Arbeitnehmerüberlassung reagiert.

Deutlich wird die stärkere Orientierung auf den regulären Arbeitsmarkt in Berlin zunächst daran, dass sich ein Teil der Beschäftigungsträger seit 2000 vertraglich dazu verpflichten musste, allen Maßnahmeteilnehmern eine Arbeitsvermittlung anzubieten. Darüber hinaus zeigte sich auf Bezirksebene, wo bis zur Umsetzung von

Hartz IV ganz unterschiedliche Kooperationsvereinbarungen zwischen den zwölf Sozialämtern, den sechs regionalen Arbeitsämtern und privaten Anbietern (u.a. der Zeitarbeitsfirma Maatwerk) bestanden, bislang eher das Bild eines unkoordinierten Experimentierfeldes. Die Verwaltungen bedienten sich des Potenzials von gemeinnützigen Einrichtungen vornehmlich bei der Arbeitsvermittlung von Sozialhilfeempfängern mit einem Schwerpunkt auf jugendliche „Erstantragssteller“. Zunächst wurden im Auftrag der Senatsverwaltung für Arbeit ab 1998 „Regionale Vermittlungsagenturen“ in der Trägerschaft von Nonprofits in zwei Modellprojekten in Kreuzberg und Neukölln erprobt. 2002 waren bereits sieben gemeinnützige Beschäftigungsagenturen in der (Re)Integrationsberatung, der direkten Job-Akquise und Arbeitsvermittlung aktiv. Dabei konnte eine der erfolgreichsten, StellWerk in Kreuzberg, in der Erprobungsphase (1998–2000) von insgesamt etwa 5.000 vom Sozialamt „Zugewiesenen“ weniger als 10% in eine reguläre Stelle vermitteln (Schäfer 2000).

Andere Agenturen beklagen wiederum, dass sie selbst gesetzte Mindeststandards hinsichtlich tariflicher Bezahlung nicht halten können und in Jobs vermitteln müssen, die keine eigenständige Existenzsicherung mehr ermöglichen. Während einige Träger dies explizit ablehnen und versuchen, sich mit „Tricks“ dem Druck der Verwaltungen zu entziehen, fügen sich andere eher widerstandslos diesem „Sachzwang“; einige der Beschäftigungsgesellschaften werben gar mit einer Orientierung auf den Niedriglohnsektor. So preist z.B. eine gemeinnützige GmbH, die in Berlin ihre Beschäftigten u. a. im öffentlichen Personennahverkehr als Ordnungskräfte einsetzt und nach einer Qualifizierungsphase an kommerzielle Sicherheitsdienste vermittelt, ihre Arbeit mit ihrer besonderen Kontrollfunktion gegenüber ihren „Klienten“ und deren untertariflicher Entlohnung an; denn sie nimmt, in eigenen Worten, „auch die Funktion wahr, dem Arbeitsamt gegenüber Hinweise auf Arbeitsunwilligkeit von Maßnahmeteilnehmern zu übermitteln. Es gibt keine Tarifbindung; die Tarife sind an den gewerblichen Niedriglohnbereich angelehnt. [...] Die Orientierung auf das Niedriglohnsegment des Arbeitsmarktes erscheint weiterhin als sinnvoll. Dies bedeutet auch, schon in den Maßnahmen sehr geringe Personalkosten anzusetzen. Die Kosten pro Arbeitsplatz in ABM

sind bei der IHS BQ gGmbH um ein Drittel geringer als der Durchschnitt“ (IHS gGmbH 2000, S. 3 u. 7).

In Los Angeles ist im Zuge der verstärkten Zugangsbarrrieren zu Transferleistungen die Spezialisierung von Nonprofits auf die Arbeitsvermittlung bestimmter Zielgruppen in temporäre und schlecht bezahlte Arbeitsgelegenheiten und Jobs bereits weiter fortgeschritten als in Berlin. Für die in der Beschäftigungsförderung tätigen Nonprofits bedeuten die ausgeprägteren Niedriglohn- und Dienstleistungsökonomien, wie sie für US-Metropolen typisch sind, dass sie ihre Vermittlungsbemühungen deutlich professionalisieren und offensiv neue Märkte für ihre schwierige „Klientel“ erschließen müssen, wenn sie im Wettbewerb mit den kommerziellen Anbietern in der boomenden Zeitarbeitsbranche (Peck/Theodore 2002) bestehen wollen. In dieser Konkurrenz haben sich einige gemeinnützige Einrichtungen wie z.B. Chrysalis „bewährt“, die mit ihrer Arbeitnehmerüberlassung *Labor Connection* und dem Programm *Street Works* in Downtown Los Angeles flexibel auf unterschiedliche Anforderungen reagiert. Zum einen holt die Organisation zahlreiche Obdachlose im buchstäblichen Sinne von der Straße und bringt sie befristet in Lohn und Brot, zum anderen bietet sie der Stadtverwaltung und den *Business Improvement Districts (BIDs)*⁷ spezielle Dienstleistungen im Bereich Ordnung, Sicherheit und Sauberkeit an. Zunächst offeriert der Nonprofit, der seit den 80er Jahren zahlreiche karitative Einrichtungen unterhält, seinen Geschäftspartnern besonders motivierte und ausgewählte Arbeitskräfte, die zuvor ein ausführliches Assessment und Job-Training absolviert haben. Des Weiteren profitiert Chrysalis von seinem besonderen lokalen Know-how. Da z.B. Straßenreinigung in der so genannten Skid Row im Zentrum von Los Angeles, der „Heimat“ von etwa 10.000 Wohnungslosen, zunächst die Beseitigung ihrer dort auf den Bürgersteigen aufgebauten Unterkünfte bedeutet, kommt den engen Kontakten der Organisation zu dieser Bevölkerungsgruppe eine

⁷ 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.

besondere Bedeutung zu. Was in früheren Jahren in eher militärisch anmutenden Aktionen mit Hilfe der Polizei erledigt wurde, wird heute von Chrysalis mit (ehemals obdachlosen) Beschäftigten – zur großen Zufriedenheit der Verwaltungen und der Geschäftswelt – weitaus weniger konfrontativ und effektiver sichergestellt.

Ein ähnlich ambivalenter Ansatz des „soft policing“, bei dem für besonders schwer vermittelbare Gruppen in Nischenmärkten neue Tätigkeitsfelder erschlossen werden, wird inzwischen auch in Berlin im Rahmen des so genannten Quartiersmanagements praktiziert. Ehemals Erwerbs- und Obdachlosen wird – angeleitet durch Nonprofits – die Aufgabe übertragen, gegen andere so genannte Randgruppen vorzugehen und etwa das Trinken in der Öffentlichkeit zu unterbinden (Eick 2003, S. 82ff.).

3.2 SOZIALINTEGRATION

Trotz veränderter Anforderungen der staatlichen Förderpolitik und der Tendenz zur marktformigen Leistungserbringung verbinden zahlreiche Nonprofit-Organisationen ihre Beschäftigungsprogramme weiterhin mit eigenen sozialpolitischen Zielen und Aufgabenstellungen. Hierzu gehört die Stabilisierung von Menschen auch jenseits des Erwerbslebens genauso wie die Stärkung kollektiver Selbsthilferesourcen und lokaler Wirtschaftskreisläufe in benachteiligten Quartieren. Diese Ansätze und Handlungsorientierungen gelten in der aktuellen Auseinandersetzung um die gesellschaftliche Funktion von gemeinnützigen Organisationen in der Regel als deren besondere Stärken. In der aktuellen Transformation der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik findet nun sowohl eine gesellschaftliche Abwertung als auch eine widersprüchliche Instrumentalisierung dieser sozialintegrativen Potenziale statt (Mayer 2003).

Zum einen geraten mit der staatlichen *Work first-Policy* Zielsetzungen und Ansprüche, die in ihren Erfolgen nicht so einfach zu messen sind wie direkte Vermittlungen oder Einsparungen bei Transferleistungen, in die Defensive. Zum anderen müssen auch die lokalen Sozial- und Arbeitsverwaltungen (weiterhin) anerkennen, dass mit zunehmenden gesellschaftlichen Marginalisierungs- und Verarmungsprozessen oft erhebliche gesundheitliche, psychologische und habituelle

Beeinträchtigungen verbunden sind, die einer Arbeitsaufnahme im Wege stehen. Dementsprechend hat sich in der staatlichen Förderphilosophie und -praxis in beiden Ländern ein Ansatz durchgesetzt, der alle sozialintegrativen Projekte und Maßnahmen unter der Überschrift „Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Beschäftigungs- oder Ausbildungsfähigkeit“ subsumiert. Hierfür werden den gemeinnützigen Organisationen weiterhin begrenzte Mittel zur Verfügung gestellt, wobei diese vor der großen Herausforderung stehen, die staatlichen Vorgaben der Aktivierung und des „Fitmachens“ für den ersten Arbeitsmarkt mit sinnvollen sozialräumlichen oder pädagogischen Ansätzen zu verbinden, ohne dass es zu einer bloßen Unterordnung der eigenen Organisationszwecke unter die Verwaltungslogik und -vorgaben kommt.

In Los Angeles sind inzwischen auch zahlreiche *Community*-Organisationen, die zuvor lediglich mit Spenden karitative Aufgaben verfolgt haben oder sich als politische Interessensvertretung von Flüchtlingen oder MigrantInnen begreifen, in das lokalstaatliche *Welfare-to-Work*-Regime eingebunden. Um die Voraussetzungen für eine Aufnahme von Erwerbstätigkeit zu schaffen oder zumindest zu verbessern, unterstützen immer mehr Nonprofits mittels (lokaler) staatlicher Programme Bedürftige bei der Wohnungssuche, bei Transportproblemen, bei der Versorgung mit Kleidung oder medizinischen Diensten. Dabei spielen vor allem solche Einrichtungen eine wichtige Rolle, die in der Lage sind, ihre Arbeit auf die spezifischen Bedürfnisse ethnischer Gruppen oder Communities abzustimmen. So bietet z.B. das *Pacific Asian Consortium in Employment* seine sozialen Dienste und Beschäftigungsprogramme in mehr als zehn verschiedenen asiatischen Sprachen an. Andere Gruppen wie das *Chicana Service Action Center*, *El Proyecto del Barrio* oder die *CHARO Community Development Corporation* haben sich auf die Unterstützung verschiedener hispanischer Bevölkerungs- und Einwanderergruppen spezialisiert. Unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft entwickeln sich darüber hinaus allein erziehende Frauen in den zahlreichen Programmen zu einer der zentralen Zielgruppen. Da die Sozialbehörden trotz einer vorübergehenden Aufstockung der staatlichen Fördermittel nicht hinreichend Betreuungsplätze zur Verfügung stellen, obliegt es immer stärker

den Nonprofit-Organisationen, Beschäftigungsprogramme mit „integrativen“ Ansätzen der Familienhilfe und Kinderversorgung zu verknüpfen.

In Berlin waren bestimmte Personengruppen von einer strikten Arbeitsverpflichtung bislang ausgenommen. Allein erziehende Mütter mit Kleinkindern oder Personen in persönlichen Krisensituationen wurden in der Regel von den meisten Sozialämtern nicht an Arbeitsvermittler überwiesen. Insgesamt galt die Berliner Beschäftigungspolitik – im Vergleich mit anderen Städten und Bundesländern – lange Zeit als relativ „marktfern“ (Schmidt/Blancke 2001; Schuldt/Frank 2003). Da sich aber viele Menschen in den Maßnahmen des „Zweiten Arbeitsmarktes“ befanden und auch weiterhin befinden werden, die auf eine sozialpädagogische und/oder psychologische Betreuung angewiesen sind, haben die meisten Berliner Nonprofits bereits frühzeitig Ansätze und Personalstrukturen entwickelt, die Qualifizierung und Berufsvorbereitung mit auf die Bedürfnisse einzelner Personengruppen abgestimmten Angeboten (z.B. Schuldnerberatung, sozialpädagogische Unterstützung) kombinieren. Wurde diese Ausrichtung von der Senatspolitik und den Arbeitsämtern bis Mitte der 90er Jahre weitgehend mitgetragen und finanziell unterstützt, so müssen viele der sozialintegrativen Aufgaben heute – unter verschlechterten Förderbedingungen – quasi en passant von immer weniger Festangestellten bearbeitet werden. Dabei sind sich auch in Berlin das Gros der Nonprofits und lokalen Verwaltungen einig, dass angesichts der Beschäftigungssituation viele der Verlierer des ökonomischen Strukturwandels nur in Ausnahmefällen eine (Re)Integrationschance in den ersten Arbeitsmarkt haben werden (bag arbeit e.V. 2003, S. 1).

Da sowohl in Berlin wie in Los Angeles das reguläre Bildungs-, Schul- und Arbeitsmarktsystem für immer mehr junge Menschen immer weniger Perspektiven bietet, gehören in beiden Städten Jugendliche zu den wichtigsten Zielgruppen der sozialintegrativen Projekte von Nonprofit-Organisationen. In Los Angeles können Bandenaktivitäten und die hohen Inhaftierungsraten unter afroamerikanischen und hispanischen Jugendlichen als paradigmatisch für die Problemlagen gelten. In Berlin verweisen die hohen Arbeitslosenzahlen insbesondere unter (Migranten-)Jugendlichen und steigende Schulabbrecherquo-

ten auf ähnlich bedrohliche Entwicklungen, zumal die öffentliche sozialintegrative Infrastruktur (wie Jugendzentren, Kriseninterventionsdienste und Familienhilfen) extremen Kürzungen unterliegt oder vollständig abgebaut wird.

Auffällig ist der ausgeprägte Pragmatismus, mit dem zahlreiche Nonprofits bisher versucht haben, sich der Bedürfnisse junger Erwerbsloser anzunehmen und ihre eigenen sozialpolitischen Ansprüche umzusetzen. Standen in Berlin am Anfang zahlreicher Beschäftigungsprojekte in den 80er Jahren z.B. pädagogisch betreute Wohngruppen, wurden diese nach und nach um Angebote der beruflichen Ausbildung im Bereich des ökologischen Bauens oder in eigenen gastronomischen Einrichtungen, die in innerstädtischen Armutsquartieren gleichzeitig gesunde und preiswerte Mahlzeiten anbieten, ergänzt. Auch heute noch basiert ein Großteil der Beschäftigungsförderung von Jugendlichen in gemeinnützigen Einrichtungen auf intensiver Einzelfallbetreuung und Freiwilligkeit. Dass Angebote, die die Vermittlung von beruflichen Qualifikationen und Schlüsselkompetenzen (*soft skills*) mit weiterreichenden sozialen Dienstleistungen verbinden, auf eine große Nachfrage unter Jugendlichen stoßen, zeigen auch zahlreiche Beispiele aus Los Angeles. Hier existieren z.T. lange Wartelisten für Programme, die gleichzeitig kostenloses Job-Training, Beratung bei der Berufsplanung, einen Zugang zu medizinischer Versorgung oder (sehr beliebt) die Entfernung von Tätowierungen anbieten.

Ansätze, die über Einzelfallhilfe hinausgehen und versuchen, die Jugendlichen und Erwerbslosen auch in ehrenamtliche Community-Aktivitäten oder längerfristige Initiativen zur sozialen und ökonomischen Stärkung des Stadtteils einzubinden, stellen allerdings in beiden Städten eine Ausnahme dar. Begrenzte personelle und materielle Ressourcen führen dazu, dass viele Nonprofits Unterstützung suchende Personen abweisen müssen; nachhaltige Beschäftigungsperspektiven in sozialen Unternehmen, die ohne staatliche Subven-

tionierung auskommen, sind gerade in Armutsvierteln aufgrund des meist fehlenden Startkapitals nur schwer zu entwickeln. Die Berliner Organisationen sind – trotz des Bedeutungszugewinns sozialräumlicher Ansätze (Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ oder Quartiersmanagement) – zudem weiterhin mit einer staatlichen Förderlogik konfrontiert, die vor allem Zielgruppen bzw. einzelne Maßnahmen kennt, aber für eine integrative Politik keine Instrumente und nur unzureichende Mittel bereithält. Mit dem geplanten Umbau des „Zweiten Arbeitsmarktes“ in Richtung kurzfristiger Arbeitsgelegenheiten (ohne Qualifizierung) wird die sozialintegrative und stabilisierende Funktion der Projekte und Programme freier Träger eher geschwächt werden, wenn nicht gar ein großer Teil der gesamten Struktur in ihrer Existenz gefährdet ist.

4

Fazit

In beiden Städten werden in der Regie von Nonprofits seit den 80er Jahren verschiedene Ansätze der Beschäftigungsförderung von „wettbewerbsschwachen“ Bevölkerungsgruppen praktiziert, die insbesondere in den ökonomisch „benachteiligten“ Quartieren auf eine erhebliche Nachfrage stoßen. Es darf als eines der großen Verdienste dieser Organisationen betrachtet werden, dass viele im Zuge fortschreitender Exklusionstendenzen weiter daran festhalten, benachteiligten Gruppen Programme und Strukturen zur besseren individuellen und kollektiven Lebensbewältigung anzubieten. Dennoch bestimmt aufgrund ihrer hohen finanziellen Abhängigkeit die Förderlogik der Verwaltungen maßgeblich den Rahmen, in dem gemeinnützige Einrichtungen tätig sein können.

Einigen Organisationen sind in beiden Städten mit der Durchsetzung einer *Work first*-Politik neue Tätigkeitsfelder zugewachsen. Offen ist für Berlin zunächst noch, inwiefern sie nach der Umsetzung

von Hartz IV weiterhin in die direkte Arbeitsvermittlung einbezogen werden, man also eine zunehmende Professionalisierung freier Träger in diese Richtung erwarten kann. Weniger offen sind allerdings einige Entwicklungstrends, die sich in Los Angeles bei der gemeinnützigen Beschäftigungsförderung bereits abzeichnen und die auch für die Bundesrepublik an Bedeutung gewinnen werden:

Erstens tritt die Zielsetzung, gesellschaftlich sinnvolle, existenzsichernde und nachhaltige Beschäftigungsverhältnisse für Erwerbslose zu schaffen, hinter die Maxime „Arbeit um jeden Preis“ zurück.

Zweitens werden immer mehr Transferempfänger mit erheblichen Beschäftigungsbarrieren in die Arbeitsverpflichtung einbezogen, sodass es zwangsläufig zu neuen Selektions- und Ausgrenzungsprozessen kommt. „Investitionen in das Humankapital“ in Form von Weiterbildung und anspruchsvolleren Qualifizierungen finden nur noch bei ausgewählten Erwerbslosen statt, denen gute Aussichten auf eine Vermittlung attestiert werden. Die besonders „Wettbewerbsschwachen“ werden von den Verwaltungen zunehmend in den Verantwortungsbereich karitativer Einrichtungen übergeben, die sie mit knappen Ressourcen in irgendeiner Form „beschäftigt halten“ sollen.

Drittens führen die Anforderungen der Verwaltungen an Nonprofits nach einer marktförmigen Leistungserbringung, die vor allem quantifizierbare Ergebnisse verlangt, zu einer Vereinheitlichung von Handlungsansätzen und zu einem Verdrängungswettbewerb, von dem vor allem die kleineren und wertegebundenen Organisationen betroffen sind.

Viertens ist die Umsetzung einer strikten *Work first*-Politik mit höheren Sanktionierungen und Leistungskürzungen verbunden, die in Kombination mit sinkenden Löhnen mehr Armutsprobleme schaffen, die wiederum von gemeinnützigen Organisationen und/oder mit repressiven Mitteln bearbeitet werden müssen.

- Anheier, H.K.** (1997): Einführung; in: Anheier, H.K./Priller, E./Seibel, W./Zimmer, A. (Hrsg.), *Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*, Berlin, S. 13–25
- Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.** (2004): AWO will rd. 2500 zusätzliche Arbeitsplätze in sozialen Diensten anbieten, Pressemitteilung vom 3.8.2004
- ARGE Servicegesellschaften** (Hrsg.) (2003): *Entwicklungsübersicht der geförderten Beschäftigungsmaßnahmen bei freien Trägern*, Berlin
- bag arbeit e.V.** (Hrsg.) (2003): *Positionspapier des bag arbeit e.V. zur öffentlich geförderten Beschäftigung im Rahmen von Hartz III und IV*, Berlin
- Betzelt, S./Bauer, R.** (2000): *Nonprofit-Organisationen als Arbeitgeber*, Opladen
- Bündnis 90/Die Grünen** (2004): *Ein-Euro-Beschäftigung führt in die Sackgasse*, Pressemitteilung 536 der Bundestagsfraktion vom 29.7.
- Bundesagentur für Arbeit** (2004): *Pressemitteilung vom 9.1.*
- Dahme, H.J./Otto, H.-U./Trube, A./Wohlfahrt, N.** (Hrsg.) (2003): *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*, Opladen
- Drayse, M./Flaming, P./Force, P.** (2000): *The Cage of Poverty*, Economic Roundtable, Los Angeles
- Eick, V.** (2003): „Und das ist auch gut so...“ Polizieren im Berlin des 21. Jahrhunderts, in: Nissen, S. (Hrsg.), *Kriminalität und Sicherheitspolitik. Analysen aus London, Paris, Berlin und New York*, Opladen, S. 67–88
- Eick, V./Grell, B./Mayer, M./Sambale, J.** (2004): *Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik*, Münster
- Grønberg, K.A.** (2001): *The U.S. Nonprofit Human Service Sector: A Creeping Revolution*, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 2, S. 973–992
- Horton, J./Shaw, L.H.** (2002): *Opportunity and Control: Living Welfare Reform in Los Angeles County*, in: Piven F.F. u.a. (Hrsg.), *Welfare, Works, and Politics*, Eugene, S. 197–212
- IHS gGmbH** (Hrsg.) (2000): *Selbstdarstellung der IHS Beschäftigungs- und Qualifizierungs-gGmbH*, Berlin
- Lødemel, I./Trickey, H.** (Hrsg.) (2000): „An Offer You Can't Refuse“. *Workfare in International Perspective*, Bristol
- Mayer, M.** (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* 27/1, S. 110–132
- O' Shea, D./King, C.** (2001): *The Workforce Investment Act of 1998. Restructuring Workforce Development in States and Localities*, Rockefeller Report 12, <http://www.rockinst.org>
- Pastor, M., Jr./Dreier, P./Grigsby, E.** (2000): *Regions that Work. How Cities and Suburbs Can Grow Together*, Minneapolis/London
- Peck, J.** (2001): *Workfare States*, New York/London
- Peck, J./Theodore, N.** (2002): *Temped out? Industry rhetoric, labor regulation and economic restructuring in the temporary staffing business*; in: *Economic and Industrial Democracy* 2, S. 143–175.
- Piven, F.F./Cloward, R.A.** (1977): *Poor People's Movements. Why They Succeed, How They Fail*, New York
- Priller, E./Zimmer, A./Anheier H.K.** (1999): *Der Dritte Sektor in Deutschland. Entwicklungen, Potentiale, Erwartungen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, S. 12–21
- Quaid, M.** (2002): *Workfare. Why social policy ideas go bad*, Toronto
- Reisch, R.** (2001): *Ausbildung, Beschäftigung, Qualifizierung: Wohlfahrtsverbände und Dritter Sektor oder Der Weg vom Projekt zum sozialen Dienstleistungsunternehmen*, in: Priller/Zimmer (Hrsg.), *Der Dritte Sektor international. Mehr Markt – weniger Staat?* Berlin, S. 229–249
- Salamon, L.M.** (2001): *Der Dritte Sektor im internationalen Vergleich – Zusammenfassende Ergebnisse des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, in: Priller, E., Zimmer, A., Anheier, H.K. (Hrsg.), *Der Dritte Sektor international*, Berlin, S. 29–56
- Salamon, L.M.** (Hrsg.) (2002): *The State of Nonprofit America*, Washington D.C.
- Schäfer, E.** (2000): *StellWerk – Regionale Beschäftigungsagentur Kreuzberg*; in: *Bezirksamt Hellersdorf von Berlin* (Hrsg.), *Beschäftigungsagenturen*, Berlin, S. 22–28
- Schmidt, J./Blancke, S.** (2001): *Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik*, Berlin
- Schuldt, K./Frank, W.** (2003): *Das finanzielle Volumen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den östlichen Ländern Deutschlands*, <http://www.piw.de/doc/arbeitsmarkt-arbeitsmarktpolitik.pdf>
- Senatsverwaltung für Arbeit** (Hrsg.) (1999): *Bezirksbezogene Leistungsbilanz der Servicegesellschaften*, Berlin
- Young, D.R./Salamon, L.M.** (2002): *Commercialization, Social Ventures, and For-Profit Competition*, in: Salamon, L.M. (Hrsg.) 2002, *The State of Nonprofit America*, Washington D.C. S. 423–446
- Zellman, G./Klerman, J.A./Reardon, E./Farley, D./Humphrey, N./Chun, T./Steinberg, P.** (1999): *Welfare Reform in California. State and County Implementation of CalWORKs in the First Year*, RAND-Report, Santa Monica