



This document has been provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 90 countries.

Visit ICNL's **Online Library** at
<http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php>
for further resources and research from countries all over the world.

Disclaimers

Content. The information provided herein is for general informational and educational purposes only. It is not intended and should not be construed to constitute legal advice. The information contained herein may not be applicable in all situations and may not, after the date of its presentation, even reflect the most current authority. Nothing contained herein should be relied or acted upon without the benefit of legal advice based upon the particular facts and circumstances presented, and nothing herein should be construed otherwise.

Translations. Translations by ICNL of any materials into other languages are intended solely as a convenience. Translation accuracy is not guaranteed nor implied. If any questions arise related to the accuracy of a translation, please refer to the original language official version of the document. Any discrepancies or differences created in the translation are not binding and have no legal effect for compliance or enforcement purposes.

Warranty and Limitation of Liability. Although ICNL uses reasonable efforts to include accurate and up-to-date information herein, ICNL makes no warranties or representations of any kind as to its accuracy, currency or completeness. You agree that access to and use of this document and the content thereof is at your own risk. ICNL disclaims all warranties of any kind, express or implied. Neither ICNL nor any party involved in creating, producing or delivering this document shall be liable for any damages whatsoever arising out of access to, use of or inability to use this document, or any errors or omissions in the content thereof.

Dritter Sektor: 2. Wahl am 1. Arbeitsmarkt ?

Michael Ernst-Pörksen

Wenn heute so sehr von der Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik die Rede ist, so stellt sich nicht nur die Frage, was im einzelnen unter einer solchen Regionalisierung zu verstehen sein soll, ob wir uns weiterhin auf den schiefen Ebenen allgemeiner Begriffsverwirrung befinden, die Regionalisierung mit lokalem Bezug verwechselt und Arbeitsmarktpolitik noch immer als zentrales Instrument zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze mißversteht, oder ob wir uns endlich der Tatsache stellen, daß Arbeitsplätze nur im sozialwirtschaftlichen Umfeld entstehen, erhalten bleiben und vernichtet werden, sei dieses Umfeld weit oder eng definiert, als Weltmarkt, Region oder Stadtteil. Es stellt sich auch die Frage nach den Akteuren einer wie auch immer verstandenen „Regionalisierung“. In zunehmendem Maße werden hierbei neben dem Staat und dem privaten Unternehmenssektor die Organisationen des sogenannten Dritten Sektors genannt. Dies ist vor allem deshalb kein Zufall, weil diese Organisationen vor allem lokal agieren und deshalb als geeignet angesehen werden, eher kleinteilige Strategien flexibel umzusetzen. Erschwert wird die Diskussion um die Rolle des Dritten Sektors in einer regionalisierten Arbeitsmarktpolitik allerdings dadurch, daß auch hier nach wie vor erhebliche Unklarheit darüber besteht, worum es sich bei diesem so bezeichneten Sektor genau handelt. Ich will im folgenden dieser Frage nachgehen und mich dabei auf beschäftigungspolitische Aspekte konzentrieren. Dabei sollen auch einige empirische Befunde dargestellt werden, die den Dritten Sektor qualitativ und quantitativ zumindest in Ansätzen beschreiben. Abschließend will ich darauf eingehen, welche Rolle der Dritte Sektor aus meiner Sicht für eine arbeitsmarktpolitische oder besser: entwicklungspolitische Strategie spielen kann – und welche nicht.

Der „Dritte Sektor“ und andere Begriffe zur Beschreibung des Unbegriffenen

Der Begriff „Dritter Sektor“ ist die vorläufig letzte Wortkreation, mit der jener Bereich der Gesellschaft beschrieben werden soll, der ansonsten mit den Begriffen „Non-Profit“, „Not-for-Profit“, „gemeinnützig“, „selbstverwaltet“, „alternativ“, „sozialwirtschaftlich“, „gemeinwirtschaftlich“, neuerdings „NGOs“ oder deutsch „NROs“ für „Nichtregierungsorganisationen“ und so weiter beschrieben wird. Auch auf EU-Ebene verwirrt sich die Angelegenheit weitgehend. Dort ist vom „Third System“ die Rede, was die Berliner Senatsverwaltung in der Diskussion über die Neuausrichtung des Europäischen Sozialfonds sehr flott mit „Drittes System“ übersetzt hat, von dem allerdings auch Näheres nicht bekannt ist.

Die neuere sozialwissenschaftliche Diskussion faßt unter dem Begriff „Dritter Sektor“ - grob und beeinflusst durch den Stand der US-amerikanischen empirischen Sozialforschung - das gesamte Spektrum von Interessenvertretungen wie „Gewerkschaften, Bürgerinitiativen über gemeinnützige und karitative Einrichtungen bis hin zu Geselligkeits- und Sportvereinen“ zusammen (Priller/Zimmer/Anheier, 1999). Es handelt sich um den Bereich von Organisationen, die weder eindeutig dem staatlichen (allererster Sektor), noch dem Unternehmenssektor (zweiter Sektor) zuzuordnen sind. Wesentlich beeinflusst wird diese Diskussion durch ein weltweit koordiniertes Studienprojekt der Johns-Hopkins-Universität in Baltimore/USA (Salamon/Anheier, 1998; Anheier u.a., 1998).

Folgt man der Studie, so ist der Dritte Sektor vor allem gekennzeichnet durch

- Organisationen, die einen Mindestgrad an Institutionalisierung aufweisen (Körperschaften)
- Dabei institutionell unabhängig sind von staatlichen Einrichtungen

- Deren Eigentümer oder Mitglieder nicht an den Überschüssen und dem Vermögen der Organisationen beteiligt sind (Gemeinnützigkeit)
- Die eigene Maßnahmen selbständig durchführen und kontrollieren (Selbstverwaltung)
- Und bei denen Ehrenamtlichkeit eine relevante Rolle spielen.

Wie alle Definitionen paßt auch diese Beschreibung nicht auf alle Grenzfälle. Dennoch wird schnell deutlich, daß der Dritte Sektor mehr ist als eine arbeitsmarktpolitische Einrichtung oder gar eine Unterabteilung des sogenannten Zweiten Arbeitsmarkts.

Der Dritte Sektor als sanfter Riese

Die internationale Vergleichsstudie des Johns-Hopkins-Projekts hat ergeben, daß in den acht Ländern der ersten Vergleichsstudie (USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, Schweden, Ungarn und Japan) schätzungsweise

- 12 Millionen Vollzeit Arbeitsplätze in Organisationen des Dritten Sektors zu finden sind,
- das sind 5% der Beschäftigten in diesen Ländern und
- etwa 12% der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich.

Die Studie zeigt, daß der Dritte Sektor im Bereich der sozialen Dienstleistungen

- In Deutschland für 40% der Krankenhaustage Verantwortung trägt
- In Frankreich für 1/3 der gesamten Kinderbetreuung und 55% der häuslichen Pflege
- In den USA für mehr als die Hälfte der Krankenhausbetten und die Hälfte aller Universitäten
- In Japan für über 75% aller Universitäten und mehr als 40% der Pflege von Krankenhauspatienten
- In Schweden für 20% der Konzerte und Opernaufführungen
- In Großbritannien für mehr als 20% der Grund- und Vorschulerziehung
- Und in Italien für mehr als 40% der stationären Pflegeeinrichtungen und mehr als 20% aller Kindergärten

Die Untersuchung des Dritten Sektors in Deutschland beruht vor allem auf der Arbeitsstättenzählung von 1987, bezieht sich also zunächst nur auf Westdeutschland und das damalige West-Berlin. Die Fortschreibung der Studie bezieht auch die Folgejahre und die neuen Bundesländer ein. Ich will hier nicht auf die Einzelheiten der Studie eingehen. Auch nicht auf die Probleme des empirischen Materials.

Zu den wichtigsten Ergebnissen hier nur so viel:

Wir sprechen von etwa

- 1,4 Millionen Vollzeit Arbeitsplätzen,
- dies sind zum Untersuchungszeitraum 1995 etwa knapp 5% der Gesamtbeschäftigung
- und etwa 10% der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich.
- Die Nettowertschöpfung liegt 1995 bei etwa 4,7% des Bruttoinlandprodukts. Dabei ist der Wert der unbezahlten, ehrenamtlichen Arbeit nicht eingerechnet. Wird dieser schätzungsweise berücksichtigt, erhöht sich der Anteil auf 5,7%.

Dominiert wird der Dritte Sektor in Deutschland von den Bereichen Gesundheitswesen und Soziale Dienste.

Hier sind 1995 30,6 % bzw. 38,8 % der Beschäftigten im Dritten Sektor tätig.

An dritter Stelle liegt der Bereich Bildung und Forschung mit 11,7 %,

an vierter Stelle die Bereiche Wohnungswesen und Beschäftigung mit 6,1 % gefolgt von Kultur und Freizeit mit 5,4 %,

sowie den Wirtschafts- und Berufsverbänden mit (hier sind auch die Gewerkschaften mitgezählt), Bürgerrechte und Verbraucherinteressen sowie Umwelt und Internationales mit zusammen 3,9 %.

Interessant ist auch, daß der Frauenanteil an den Beschäftigten im Dritten Sektor mit fast 70% erheblich höher ist als in der Gesamtwirtschaft. Dort lag er 1990 im Untersuchungsgebiet bei etwas mehr als 40%.

Betrachtet man die Wachstumsdynamik des Dritten Sektors, so macht die Untersuchung deutlich, daß dieser Bereich in der Zeit von 1970 bis 1990 im Verhältnis zu seiner Größe die meisten zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen hat. Jeder fünfte neu geschaffene Arbeitsplatz befand sich in dieser Zeit in Organisationen des Dritten Sektors. Und während von 1990 bis 1995 die Beschäftigtenzahl im öffentlichen Sektor um 1,8 % und im privaten Unternehmenssektor um 0,5 % zurückging, nahm im gleichen Zeitraum die Beschäftigung im Dritten Sektor um 13,8 % zu.

Fragt man nach der Grundlage dieser wirtschaftlichen Dynamik, so läßt sich ein wichtiger Faktor gesondert isolieren: das – immer wieder viel diskutierte und häufig mißverständene - Subsidiaritätsprinzip.

Insbesondere im Sozialbereich mit den sechs großen Wohlfahrtsverbänden ist diese Form der Arbeitsteilung zwischen Staat und Drittem Sektor dominierend und räumt dem Dritten Sektor auf der Handlungsebene gewissermaßen eine Vorrangstellung ein. Dort wo Subsidiarität eine geringere Rolle spielt, fällt die Wachstumsdynamik des Dritten Sektors ebenfalls schwächer aus.

Die Einnahmestruktur im Dritten Sektor zeigt, daß der Bereich vor allem aus öffentlichen Mitteln finanziert ist. Stichprobenerhebungen haben ergeben, daß 1990 der Anteil der öffentlichen Mittel in Form von Zuschüssen oder Kostenerstattungen bzw Umsätzen mit den Sozialversicherungsträgern knapp 70% betrug.

23% kamen durch Gebühren und Verkaufserlöse zusammen,
4% durch Spenden,

der Rest waren Zins- und Kapitaleinkünfte sowie sonstige Einnahmen.

Dabei gibt es bezogen auf die einzelnen Bereiche eine erhebliche Spreizung mit mehr als 80% staatliche Mittel im Gesundheits- und Sozialbereich,

23% im Umweltbereich

und 13% im Bereich Sport und Freizeit.

Über den eher wirtschaftlichen und finanzstrukturellen Aspekten der Betrachtung des Dritten Sektors darf dessen Bedeutung für die zivilgesellschaftliche Infrastruktur unseres Landes nicht aus dem Blick geraten. 1991 waren mehr als 50% der Westdeutschen Mitglied in mindestens einem Verein, wobei hier der Sportverein neben dem Wohlfahrtsverband, dem Gesangsverein, dem Vertriebenenverband und der Bürgerinitiative steht.

Dies hat durchaus sein spießbürgerlichen Seiten, die wir bei Tucholsky hinreichend beschrieben finden, aber auch seine Bedeutung für das, was in den 70er und 80er Jahren in Westdeutschland unter dem Begriff der neuen sozialen Bewegungen bekannt wurde. Allein die Zahl von ca. 240.000 Vereinen mag verdeutlichen, daß der Dritte Sektor so etwas wie das zweite soziale Netz der bundesdeutschen Gesellschaft darstellt.

Keine Jobmaschine

Für die sozialökonomische Beurteilung des Dritten Sektors ist jedoch dessen Vielfalt und die Inhaltlichkeit seiner Organisationen von besonderer Bedeutung. Sie verbietet einerseits den

Dritten Sektor auf ein arbeitsmarktpolitisches Vehikel zu reduzieren, zeigt aber gleichzeitig, in welcher Weise der Dritte Sektor Partner sein kann in der Entwicklung neuer stabiler Beschäftigungsverhältnisse auch und vor allem auf lokaler Ebene. Damit es jedoch zu einer solchen Partnerschaft kommen kann, ist zunächst einmal einer gerade in Berlin gut sichtbaren Entwicklung der letzten Jahre entgegenzuwirken, die ich wie folgt beschreiben möchte:

Mit Ausweitung der arbeitsmarktpolitischen Ausgabenprogramme ist der Zugriff der Projektträger auf sektorbezogene Ausgabenprogramme (Umwelt, Gesundheit, Kultur, Bildung, Technologie etc.) weitgehend zurückgedrängt worden. Im Ergebnis sind fast ausschließlich Projekte wirksam geworden, die als Basisfinanzierung Mittel der Arbeitslosenversicherung verwenden konnten.

In Bezug auf die Projektteilnehmer/innen bedeutet dies, daß vornehmlich solche Personen gefördert werden, die auch Anspruch auf Unterstützung durch die Arbeitslosenversicherung besitzen. Personen, die einen solchen Anspruch nicht oder nicht mehr besitzen, ist so der Zugang zu Förderprojekten erschwert.

Für die Mehrzahl der vorherrschenden Projektaktivitäten selbst bedeutet dies, daß sie sich vor allem auf jene Bereiche konzentrieren müssen, die ökonomisch nicht oder nur wenig wirksam werden, weil andernfalls Konflikte mit den lokalen Handels- und Handwerkskammern drohen (Konkurrenz zu Unternehmen des 1. Arbeitsmarkts).

Die sich daraus ergebende strategische Verengung lokaler Politikansätze läßt sich wie folgt beschreiben:

Aus dem für sinnvoll angesehenen Ansatz, die regionale Wirtschaft zu entwickeln wurde kurzfristig orientierte Beschäftigungspolitik, die Beschäftigungspolitik wiederum wurde aus dem gewählten Finanzierungsmechanismus heraus (Arbeitslosenversicherung statt Steuerfinanzierung) verkürzt auf reine Arbeitsmarktpolitik, die ihrerseits wegen der Konflikte mit der lokalen Wirtschaft weiter verkürzt wurde auf im wesentlichen sozialpolitisch orientierte Projektansätze.

Eine stärkere Einbeziehung der Organisationen des Dritten Sektors in eine regionale Entwicklungsstrategie setzt eine Umkehr des beschriebenen Reduktionsprozesses voraus und müßte aus meiner Sicht entlang folgender strategischer Grundlinie geschehen:

Wir brauchen

- mehr regionale Entwicklungspolitik als Beschäftigungspolitik,
- mehr Beschäftigungspolitik als Arbeitsmarktpolitik
- und – was die Arbeitsmarktpolitik selbst angeht – mehr Arbeitsmarktpolitik in der Arbeitsmarktpolitik und weniger Sozialpolitik in der Arbeitsmarktpolitik.

Wir müssen uns mehr als bisher der Tatsache stellen, daß nicht allein die Arbeitslosen ein Problem mit der Arbeitslosigkeit haben, sondern die Gesellschaft als Ganzes, weil sie in ihrer Entwicklungsmöglichkeit blockiert ist, indem sie das verfügbare Potential an Arbeitskraft nicht mobilisieren kann.

Die in der strategischen Vorgabe der Europäischen Kommission so wichtige Kategorie der „Employability“ – vielleicht mit „Beschäftigungsfähigkeit“ am besten übersetzbar – darf sich nicht auf die Betrachtung des oder der einzelnen Arbeitslosen beschränken. Das Gemeinwesen selbst muß seine Beschäftigungsfähigkeit entwickeln und erhöhen.

Dabei ist es erforderlich, mehr als bisher an den funktionierenden Strukturen anzusetzen als immer nur darauf zu setzen, daß es gelingt immerzu neue Strukturen für neue Beschäftigungsverhältnisse aufzubauen und dabei die bestehenden Strukturen sich selbst zu überlassen und im Zweifel zugrunde gehen zu lassen.

.... aber ein relevanter Ort gesellschaftlicher Arbeit

Für die Einbeziehung der Organisationen und Netzwerke des Dritten Sektors bedeutet dies:

- 1) Der Dritte Sektor muß als Bestandteil des Normalarbeitsmarkts begriffen werden. Dies gilt sowohl hinsichtlich seiner Leistungserbringung als auch hinsichtlich der Beruflichkeit von Arbeit im Dritten Sektor. Der Sektor darf nicht verwechselt werden mit dem, was einmal die Projekteszene der 70er Jahre war. Er muß beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitisch in der Nähe des privaten Unternehmenssektors angesiedelt werden. Es sollte beispielsweise keinen Unterschied machen, ob ein Pflegedienst als gewerbliches Einzelunternehmen organisiert ist oder als gemeinnütziger Träger. Beide machen Umsatz mit der Pflegeversicherung und erbringen den gleichen Typ von Leistungen. Der Unterschied besteht zunächst allein darin, daß die gemeinnützige Körperschaft ihre Gewinne nicht ausschüttet. Arbeitsmarktpolitisch gesprochen sind die Organisationen des Dritten Sektors überwiegend am Ersten Arbeitsmarkt tätig. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Leistungen der Organisationen des Dritten Sektors zu einem erheblichen Teil aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, weil damit zunächst nicht mehr als eine bestimmte Nachfragestruktur beschrieben ist: Mit dem uns weiterhin begleitenden Absturz der staatlich finanzierten Sozialpolitik wird sich zeigen, daß sich die Angebotsstruktur der Organisationen des Dritten Sektors zwar verschieben, der Umfang des Angebots aber nicht zwingend zurückgehen wird (man vergleiche hierzu das inzwischen vielfältige Formen annehmende Engagement der Wohnungsbaugesellschaften Berlins in die wohnumfeldbezogene Sozialarbeit unter Einbeziehung gemeinnütziger Körperschaften). Auch Reichelt und Penny Markt werden sich für eine kiezbezogene Jugendarbeit finanziell einbinden lassen, wie dies Unternehmensverbände bereits in der beruflichen Ausbildung tun.
- 2) Die bisher durch die Arbeitsämter geübte Praxis, gerade bei den gemeinnützigen Organisationen Maßnahmen unter anderem wegen eines erkennbaren Eigeninteresses der Organisationen abzulehnen, sollte ein Ende finden. Wie bei den gewerblichen Unternehmen sollte umgekehrt davon ausgegangen werden, daß auch die Organisationen des Dritten Sektors in der Lage sind, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen und nicht bloß zu verwalten. Auch die teilweise nur der gewerblichen Wirtschaft vorbehaltenen Lohnkostenzuschüsse sollten für Organisationen des Dritten Sektors geöffnet werden. Die gemeinnützigen Körperschaften sollten umgekehrt, wie auch die gewerblichen Unternehmen, ermuntert werden, mit Hilfe arbeitsmarktpolitischer Instrumentarien dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen. Wie gesehen, ist der Dritte Sektor dazu zumindest ebenso in der Lage wie die privaten Unternehmen.
- 3) Für einen langen Zeitraum sind die Beschäftigungsgesellschaften als Kernbereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik angesehen worden, und das war auch gut so. Dennoch wäre es sinnvoll, sich verstärkt mit den existierenden Berufsfeldern des Dritten Sektors auseinanderzusetzen, die nicht nur vorübergehende Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Ich könnte mir vorstellen, daß es hier zu einer Arbeitsteilung zwischen den eher breit gefächerten Maßnahmeangeboten der Beschäftigungsgesellschaften und den fachlich

spezialisierten Organisationen des Dritten Sektors kommen könnte, vor allem im Bereich der sozialen Dienstleistungen.

- 4) Dies gäbe auch zusätzliche Möglichkeiten, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stärker an den beruflichen Entwicklungschancen der einzelnen Arbeitslosen zu orientieren. Mit seiner stärkeren Orientierung an Dienstleistung und Qualität weist der Dritte Sektor einen erheblichen Bedarf an qualifiziertem Personal auf.
- 5) Den Organisationen des Dritten Sektors selbst rate ich, in verstärktem Umfang durch die Entwicklung von Dienstleistungsangeboten eigene finanzielle Grundlagen zu entwickeln und sich – soweit es um Fördermittel geht - weniger als bisher auf die Mittel der Arbeitsverwaltungen zu konzentrieren, sondern wieder stärker mit den jeweiligen Fachverwaltungen in Berlin, im Bund und auf europäischer Ebene in Kontakt zu treten. Es ist nicht einzusehen, warum ausgerechnet die Arbeitslosenversicherung, die ja vor allem die Beiträge der Versicherten zu verwalten hat, für allerlei strukturpolitische Maßnahmen von der Umwelt- bis zur Stadtentwicklungspolitik, von der Kulturpolitik bis zum Gesundheitswesen zuständig sein soll. Hier hat sich meiner Erfahrung nach eine gewisse Bequemlichkeit herausgebildet, bei der eigenen Entwicklungsplanung zunächst einmal auf das Arbeitsamt zurückzugreifen und sich dann zu beschweren, daß von dort nicht ausreichend qualifiziertes Personal in Maßnahmen vermittelt wird.

Insgesamt – so möchte ich schließen – bin ich überzeugt, daß eine stärkere Einbeziehung der Organisationen des Dritten Sektors in regionale Entwicklungsstrategien weiterbringt als ihre bloße Nutzung als Träger, deren wesentliche Aufgabe es ist, Fördertöpfe durch die Gegend zu tragen und die darin mal mehr mal weniger vorfindlichen öffentlichen Mittel zuwendungsrechtlich sauber auszugeben und ordnungsgemäß abzurechnen. Der Dritte Sektor ist keine Jobmaschine, aber er ist ein relevanter Ort gesellschaftlicher Arbeit und sollte als solcher einen Platz in den Konzepten für eine nachhaltige Struktur- und Beschäftigungsentwicklung haben.

Literatur:

Anheier,Priller,Seibel,Zimmer (Hrsg); Der Dritte Sektor in Deutschland; Berlin 1998
Jörg Nielandt; Der Nonprofit-Sektor; Supplement zu „Sozialismus“ 6/98
Priller,Zimmer,Anheier; Der Dritte Sektor in Deutschland; Aus Politik und Zeitgeschehen, Beilage zu „Das Parlament“ 9/99
Salomon,Anheier; The Emerging Sector;Baltimore 1994 und 1998