SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Das könnte Zukunft haben: Integrationsleistungen Sozialer Beschäftigungsinitiativen in Nordrhein-Westfalen

Lubinski, Volker

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Lubinski, V. (1991). Das könnte Zukunft haben: Integrationsleistungen Sozialer Beschäftigungsinitiativen in Nordrhein-Westfalen. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, *14*(1), 36-51. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-35718

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

"Das könnte Zukunft haben."[1)]

Integrationsleistungen Sozialer Beschäftigungsinitiativen in Nordrhein-Westfalen

Volker Lubinski

1. Die Studie: Gegenstand und Reichweite

Gegenstand gleichnamiger Untersuchung war eine erste landesweite und überverbandliche Bestandsaufnahme und Analyse von Integrationsleistungen Sozialer Beschäftigungsinitiativen in Nordrhein-Westfalen.

Gut zwei Drittel von insgesamt 249 beteiligten sich an der Untersuchung. Von diesen 168 waren

44 Initiativen aus dem Bereich des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband (DPWV),
42 aus dem Raum der beiden evangelischen Landeskirchen,
40 Initiativen aus dem Bereich der Arbeiterwohlfahrt,
31 aus dem Raum der Katholischen Kirche,
9 ohne verbandlichen Hintergrund und
2 dem DRK zugehörig.

Als Auswahlkriterien für eine Soziale Beschäftigungsinitiative legten wir fest:

- Die Initiative hat mindestens vier Beschäftigte.
- Sie beschäftigt überwiegend eine arbeitsmarktlich und sozial benachteiligte Klientel.
- Die Beschäftigten werden nach Tarif entlohnt.
- Lohnsubventionen sind konstitutive Bestandteile ihrer Finanzierung.

[1)] Die gleichnamige Studie wurde vom Verfasser an der Ruhr-Universität Bochum (Fakultät für Sozialwissenschaft, Sektion Sozialpsychologie/Sozialanthropologie) im Rahmen einer ABM mit Unterstützung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW erstellt. Die Projektleitung hatte Dr. Hans-Georg Tegethoff. Sie ist in ihrer Langfassung (119 S.) zu beziehen über die G.I.B, Essener Str. 255, 4250 Bottrop, Tel. 02041/67017 unter dem Stichwort "Bottroper Dokumente IX/90 - Tegethoff-Studie"

- Ihre Produkte und Dienstleistungen richten sich auf zusätzlichen, im öffentlichen Interesse liegenden Bedarf.

Darin unterscheiden sich Soziale Beschäftigungsinitiativen von anderen Typen Örtlicher Beschäftigungsinitiativen.

2. Zentrale Ergebnisse der Totalerhebung

- Bis 1988 fanden ca. 15.000 Beschäftigte in Sozialen Beschäftigungsinitiativen zumindest befristet Arbeit sowie die Chance finanzieller Konsolidierung, psychischer und sozialer Stabilisierung und beruflicher Qualifizierung.
- Nach Angaben der Initiativen ist es etwa einem Drittel der Beschäftigten gelungen, im "ersten" Arbeitsmarkt unterzukommen, bzw. Ausbildung zu beginnen.
- Soziale Beschäftigungsinitiativen erwirtschafteten etwa ein Drittel ihrer Betriebskosten (ohne Personalkosten).
- Im Durchschnitt lagen sowohl die Investitionskosten, Betriebskosten (ohne Personalkosten) sowie das Betriebsvermögen bei nur ca. 50.000 DM.
- Das zahlenmäßige Verhältnis von Regiekräften zur Klientel lag etwa bei 1:4.
- Etwa vier von fünf Sozialen Beschäftigungsinitiativen bieten ihrer Klientel Sozialbetreuung. Mehr als die Hälfte der Initiativen macht darüberhinaus Unterrichts- und Qualifizierungsangebote.
- Der Frauenanteil unter den Organisatoren lag bei 35%, unter der (zu 94%) befristet beschäftigten Klientel bei 41%.
- Etwa die Hälfte der Initiativen ist in ein verbandsinternes oder verbandsexternes Verbundsystem integriert.
- Nur etwa ein gutes Drittel ließ sich unternehmerisch beraten. Unter den beratenden Institutionen rangiert die G.I.B. (Gemeinnützige Gesellschaft für Information und Beratung örtlicher Beschäftigungsinitiativen und Selbsthilfegruppen) an erster Stelle.
- Unter den fachlichen Anleitern dominieren die Tischler und Schreiner. Man findet sie in knapp der Hälfte aller Initiativen. Das hängt damit zusammen, daß über die Hälfte der Initiativen im Bereich Reparatur/Renovierung tätig ist.
- Das zahlenmäßige Verhältnis von in einer Sozialen Beschäftigungsinitiative Beschäftigten zu den arbeitslos Registrierten eines Arbeitsamtsbezirkes streut beträchtlich. Absolute Spitzen-

reiter sind innerhalb unserer Erhebungseinheit Soest und Hamm. Dort kommen 27 bzw. 22 Beschäftigte auf 1.000 registrierte Arbeitslose.

3. Die qualitative Erhebung

3.1 Methoden

In einem gezielten Auswahlverfahren wurden sieben Soziale Beschäftigungsinitiativen herausgefiltert, die in etwa die gesamte strukturelle Bandbreite widerspiegeln:
- zwei Soziale Beschäftigungsinitiativen aus dem Bereich des DPWV,
- zwei aus dem Raum je einer evangelischen Landeskirche,
- eine aus dem katholischen Raum,
- eine der Arbeiterwohlfahrt,
- eine mit kommunalem Hintergrund.

Bezüglich der branchenmäßigen Steuerung wählten wir je zwei Soziale Beschäftigungsinitiativen aus den Bereichen
- Soziale Dienste",
- "Recycling",
- "Restaurierung",
- "Reparatur/Renovierung/Transporte",

je eine Initiative aus den Bereichen
- "Ökologie" und
- "Gastronomie".

(Es ist erkennbar, daß sich in dieser Auswahl keine Initiative aus dem Bereich "Montage" befand, sowie das Engagement von Initiativen aus mehreren Feldern.)

Wir untersuchten eine Initiative mit Einzel-ABM auf dem Feld "Soziale Dienste" mit acht Beschäftigten, die anderen Initiativen hatten eine Größe von 13, 25, 26, 48, 75 und 150 Beschäftigten. In drei Initiativen waren "Stammkräfte" aus dem Landesprogramm NRW tätig. Die Gründungsjahre dieser Initiativen waren 1979, 1982, 1983, 1984, 1985, und zweimal 1987. Zwei lagen im Regierungsbezirk Köln, zwei im Regierungsbezirk Düsseldorf, drei im Regierungsbezirk Münster. Zwei Initiativen hatten ländlichen Hintergrund.
Fünf Initiativen hatten keinerlei unternehmerische Beratung erfahren. Fünf gaben an, ihre Entscheidungsstruktur sei "eher betriebswirtschaft-

lich", eine, sie sei "eher demokratisch", und eine charakterisierte sie mit "teils teils".

Der erwirtschaftete Eigenanteil war bei zwei Initiativen über-, bei den anderen fünf unterdurchschnittlich. Die Vermittlungsquoten in den "ersten" Arbeitsmarkt (incl. Ausbildung) waren bei zwei Initiativen überdurchschnittlich (44% und 78%), zwei erreichten mit 33% fast den Durchschnitt von 38% und drei lagen unter dem Durchschnitt. Die Entlaßquote in die Arbeitslosigkeit war mit 67% bzw. 56% bei zwei Initiativen überdurchschnittlich, bei drei unterdurchschnittlich (27%, 22%, 7%), bei den anderen beiden unbekannt.
Bei diesen wurde insgesamt 49 Leitfaden-Interviews durchgeführt mit
acht Geschäftsführer/-innen,
sechs Sozialpädagogen/-innen bzw. -arbeiter/-innen,
neun Fachanleiter/-innen,
24 Klienten/-innen und
zwei Lehrern.

Während wir bei unserer schriftlichen Befragung unsere eigenen Fragestellungen und die anderer Institutionen (z.B. Ministerien) sowie die von Funktionären an die Initiativen herangetragen hatten, beabsichtigten wir mit den Fallstudien, eher die Sichtweisen der Beschäftigten selber zur Sprache kommen zu lassen. Darüber hinaus war unser Anliegen, durch Einblicke in den Alltag die von uns erhobenen "nackten" Zahlen angemessener interpretieren zu können.
Dies bedeutete methodisch, mit nur einem grob strukturierten Leitfaden in die Gespräche zu gehen, offen darüber, andere Sichtweisen und Interpretationen aufzunehmen als die uns bereits bekannten. Dies hieß aber auch, möglichst verschiedene Perspektiven einzunehmen dadurch, daß aus jeder Initiative sowohl Geschäftsführer/-innen als auch Sozialarbeiter-/innen bzw. -pädagogen/-innen als auch Fachanleiter-/-innen als auch die Klientel zur Sprache kommen sollten und dies - wenigstens beim Interview - unbeeinflußt von ihren Kollegen/-innen. Der methodisch intendierte ständige Perspektivenwechsel implizierte dann allerdings auch unterschiedliche Akzentuierungen unsrer eigenen Fragedimensionen. Neben die Suche nach dem allgemein Gültigen trat die Aufmerksamkeit für das Besondere, sei es bei der Initiative insgesamt, bei den unterschiedlichen Gruppen sowie zwischen den einzelnen Vertretern einer Gruppe. So befragten wir eine Initiative im Recyclingbereich akzentuiert nach ihrer Erfahrung in diesem Bereich, die Geschäftsführer/-

innen akzentuiert nach Finanzierungs- und Konzeptionsproblemen, die Klientel besonders nach ihrer Lebenswelt und ihrem Stabilisierungsprozeß. Bei den Fachanleiter/-innen interessierte uns vorrangig ihr Vergleich von Sozialen Beschäftigungsinitiativen und "erstem" Arbeitsmarkt, bei den Sozialarbeiter/-innen bzw. -pädagogen/-innen, wie sie mit ihren Rollen, die Lehrer/-innen, wie sie im Unterricht zurechtkommen. Bei all dem blieben wir bereit, auch anderen Aspekten ausreichend Raum zu geben, wenn immer sich irgendeiner der Beschäftigten einen profilierten Standpunkt angeeignet hatte.

Der Perspektivenwechsel innerhalb ein und derselben Initiative eröffente uns auch eine Gesamtschau, durch die wir manche Einzelaussage oder Schilderung relativieren konnten, die aber auch eine Vorstellung davon vermittelte, wie diese Unterschiede im Alltag verarbeitet werden könnten. Das Zusammenfügen der Teile ergab also ein Ganzes, durch das wir die Teile wiederum klarer einordnen konnten. Wo es sich anbot, reihte sich der Verfasser direkt in den Arbeitsprozeß ein, um Innenaspekte von Arbeitsprozessen zu erleben, aber auch um die Interviewbereitschaft der Klientel zu erhöhen. Die Interviews dauerten mitunter bis zu eineinhalb Stunden und fanden - mit einer Ausnahme - unter vier Augen statt. Vor jedem Gespräch wurde Anonymisierung zugesichert. Beabsichtigt wurde damit u.a., Profilierungsinteressen entgegenzuwirken sowie das Gesrpäch problemorientierter ausrichten zu können. Die Interviews wurden in der Zeit von Juni bis Oktober 1989 durchgeführt, mit einem Tonträger aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Der anschließend forschungsinterne Diskurs erfolgte - entsprechend unserem forschungsleitenden Interesse - problemorientiert:
Was sind allgemeine, typische Strukturmerkmale Sozialer Beschäftigungsinitiativen?

- Was sind typische Anforderungen an sie?
- Welche eigenen Zielvorstellungen entwickeln sie?
- Wie lösen die Akteure typische Problemkonstellationen?
- Gibt es funktional äquivalente Lösungsstrategien?
- Wann und warum treten scheinbar generelle Probleme manchmal nicht auf?

Die Klärung dieser und ähnlicher Fragen versucht der Verfasser vorrangig (in Anlehnung an Niklas Luhmann) in systemtheoretischer Perspektive, um die in vielen Jahren in der Praxis entstandene System- und Handlungsrationalität von Sozialen Beschäftigungsinitiativen herauszuar-

beiten. Der Befund wurde mit den Geschäftsführern aus sechs Fallstudien im April 1990 rückgekoppelt. (Dabei wurde er im großen und ganzen von allen als konsensfähig und seine systematische Aufbereitung als hilfreich angesehen. Auch die gezogenen Schlußfolgerungen fanden überwiegend Zustimmung.) Die wichtigsten Ergebnisse dieser qualitativen Analyse-Phase werden auf den folgenden Seiten knapp zusammengefaßt:

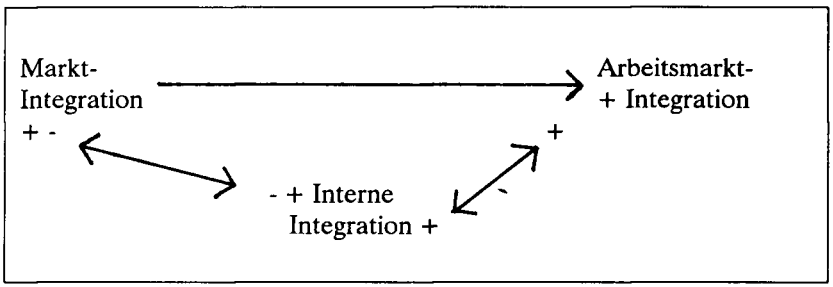
3.2 Ergebnisse der qualitativen Analyse

3.2.1 Kampf an drei Fronten

Soziale Beschäftigungsinitiativen stehen unter dem Erwartungsdruck, möglichst viele Beschäftigte in den "ersten" Arbeitsmarkt zu vermitteln. Diese Integrationsleistung ist jedoch in starkem Maße abhängig von einem gelungenen internen Integrationsprozeß: Die Bereitschaft der Fähigkeit aller Beschäftigten, ihre Rollen als Geschäftsführer, Anleiter und Angeleitete zu übernehmen und auszufüllen, ist eine Voraussetzung für einen erfolgreichen Qualifizierungs- und Stabilisierungsprozeß. Doch diese interne Integration genügt nicht. Ohne Arbeit droht eine Soziale Beschäftigungsinitiative zu einer Übungsfirma, einer beschützenden Werkstatt oder gar zu einer sozialpädagogischen Spielwiese zu entarten. Soziale Beschäftigungsinitiativen sehen sich also gezwungen, sich auch ausreichend Arbeit zu beschaffen. Dies erfordert Marktintegration.

Diese drei Integrationsziele stehen in einem Wirkungszusammenhang: Die Marktintegration erhöht den Realitätsdruck beim Prozeß der internen Integration. Ob dieser Druck den internen Integrationsprozeß und damit die Arbeitsmarktintegration fördert, hängt allerdings auch noch von anderen Faktoren ab: Die physische und psychische Belastbarkeit der Klientel ist zu berücksichtigen, der Druck zu dosieren oder konzeptionell abzufedern. Gelungene Marktintegration schafft aber auch Kontakte, die für die Integration der Klientel in den "ersten" Arbeitsmarkt nützlich sein können: "Am Freitag ist hier der Laden um zwei Uhr zu. Dann werden die Leute hier von einer Malerfirma abgeholt, um die sogenannte kleine Scheiße, mit der sich der Chef nicht abgibt, zu erledigen" (ein Geschäftsführer). Weiterhin: Hatte eine Soziale Beschäftigungsinitiative in der Vergangenheit eine relativ hohe Vermittlungsquote in den "ersten" Arbeitsmarkt, wird dies den internen Integrationsprozeß fördern: Man hat Grund zu hoffen.

Und: Geling der interne Integrationsprozeß, wird dies die Produktivität der Initiative erhöhen und sowohl die Integration in den Arbeitsmarkt wie die in den Markt erhöhen; es sei denn, die Produktivität ist so hoch, daß eine Soziale Beschäftigungsinitiative der Versuchung erliegt, sich auf dem Markt als Konkurrenzbetrieb etablieren zu wollen. Das wäre ihrer Marktintegration unter gegenwärtigen Bedingungen (aus u.g. Gründen) allerdings abträglich. Das folgende Schema soll diesen Wirkungszusammenhang veranschaulichen:



Während die Marktintegration in einem ambivalenten Wirkungszusammenhang zur internen Integration steht, befinden sich Arbeitsmarkt- und interne Integration immer in einem positiven Wechselwirkungsverhältnis. Die Marktintegration wirkt sich durchweg positiv auf die Arbeitsmarktintegration aus. Wir haben also als erstes den outputfixierten Blickwinkel erweitert durch den Hinweis darauf, daß Soziale Beschäftigungsinitiativen nicht nur unter dem Erwartungsdruck stehen, für den Arbeitsmarkt Integrationsleistungen erbringen zu sollen, sondern daß sie darüber hinaus wegen des skizzierten Wirkungszusammenhanges auch die beiden anderen Integrationsfelder "beackern" müssen. Um die zu erbringenden Leistungen in diesem integrativen Zieldreieck herauszuarbeiten, ist es angebracht, zunächst auf die quasi ins System eingebauten Integrationsbarrieren hinzuweisen, die es dabei zu überwinden gilt:

- *Integrationsbarrieren auf dem Markt:*
Auf dem Markt werden Soziale Beschäftigungsinitiativen ("nomen est omen") als Fremdkörper angesehen. Zwar seien sie wegen ihrer Klientel leistungsgemindert, aber ihre Lohnkosten würden ganz oder überwiegend von der öffentlichen Hand getragen. Dadurch könnten sie zu Konkurrenten werden, indem sie ihre geringere Produktivität durch verstärkten Personaleinsatz und größeren Zeitaufwand wettmachten. Soziale Beschäfti-

gungsinitiativen werden von den übrigen Marktteilnehmern wegen ihres wettbewerbsverzerrenden Potentials kontrolliert, manchmal behindert, häufig aus Marktnischen vertrieben. Es wird vor einer Ausdehnung des "zweiten" Arbeitsmarktes gewarnt. Schließlich werde er über Steuern finanziert, die letztlich die Wirtschaft aufzubringen habe. Bei potentiellen Auftraggebern und Kunden stoßen Soziale Beschäftigungsinitiativen auf Vorbehalte: "Wird da überhaupt richtig gearbeitet?"
Soziale Beschäftigungsinitiativen betrieben ihre Marktintegration unter dem Reglement und den Restriktionen staatlicher Auflagen. Subventionen haben eine politische Steuerfunktion, ihren systemeigenen Zeithorizont, ihre systemeigene Logik. Kurz, sie haben auf dem Markt ihren Preis. Das Wirtschaftssystem hat seine eigenen Steuerungsmechanismen, seinen eigenen Zeithorizont und seine systemspezifische Logik. Beide Subsystemgrenzen laufen mitten durch eine Soziale Beschäftigungsinitiative. In dieser Situation fühlen sich manche Geschäftsführer wie Akteure in einem Zirkus beim "Affentanz", "Eiertanz" oder einer "Kasperei". Die Systemunverträglichkeit wird als "dämlich" beschrieben:

- "Anfangs habe ich gedacht, die Auflage müsse ein Druckfehler sein!"
- "Je besser die Fachanleiter sind, desto eher sind sie wieder weg... In den Maler-ABM haben wir jetzt in sieben Monaten den dritten Anleiter."
- "Mein Eindruck ist, daß es einfacher ist, ein neues Projekt entstehen als ein bestehendes weiterlaufen zu lassen."
- "Es müßten Programme aufgelegt werden, die für solche Initiativen in irgendeiner Form praktikabel sind."
- "Die 9. Novelle des AFG hat uns total aus dem Konzept gebracht."
- "Sagen Sie mir mal, wie sich eine schmutzige Wand im Kindergarten von einer gemeinnützigen, zusätzlichen Wand unterscheidet?"
- "Wenn eine Planungssicherheit da wäre, hätte man weniger schlaflose Nächte."

- *Interne Integrationsbarrieren:*
Die internen Integrationsbarrieren sind nicht weniger sperrig: Es soll eine Lebensperspektive entwickelt werden mit einer Klientel und für sie, die eine Perspektive "von zwölf bis Mittag" hat. Dabei beruht dieser beschränkte Planungshorizont nicht etwas auf der Entscheidung zu einem lustvollen Leben im Hier und Heute, sondern entspringt einem über lange Zeiträume trainierten Lebensstil, täglich einfach nur über die Runden kommen zu müssen. Diese Perspektivenerweiterung soll dabei von Re-

giekräften geleistet werden, die selber zu 69% unter einem Planungshorizont von ein bis maximal zwei Jahren leben.

Nicht genug damit: Sozialarbeiter/-innen und Sozialpädagogen/-innen geraten in Identitätskrisen. Sie sehen sich mit Aversionen konfrontiert, die ihnen von ihrer Klientel und in der Regel auch noch von ihren Kollegen, den Fachanleitern, entgegengebracht werden. Erstmal seien sie die "Sozialnasen, die keine Ahnung vom Leben und der Arbeit haben und den ganzen Tag nur schwätzen." Zusätzlich müssen sie sich häufig in betriebswirtschaftliche Zusammenhänge einarbeiten, die ihnen völlig fremd sind, und Rollen einnehmen, die ihrem beruflichen Selbstverständnis entgegenstehen: die des Chefs. Währenddessen besetzen die Fachanleiter in der Werkstatt oder auf dem Bau eines ihrer klassischen sozialpädagogischen Tätigkeitsfelder: die Einzelfallhilfe. Versucht eine Soziale Beschäftigungsinitiative allgemeinbildende Qualifizierungsangebote zu machen, so werden diese von der Klientel kaum angenommen: "Schule ist für sie dauerhaft negativ besetzt. Qualifizierung wird kaum angenommen."

- *Integrationsbarrieren vor dem Arbeitsmarkt:*
Vor dem Arbeitsmarkt stehen Bewerbern aus Sozialen Beschäftigungsinitiativen vor demselben Vorurteil, das sie schon bei der Marktintegration zu überwinden hatten: Diesmal lautet es: "Wurde da überhaupt richtig gearbeitet?" Und manchmal hat auch die Klientel gegenüber dem "ersten" Arbeitsmarkt Sperren aufgrund anderer Lebenskonzepte, die einfach an ihm vorbeizielen. Doch wirken diese im Subjektiven befindlichen Blockaden noch relativ beeinflußbar gegenüber den Strukturen eines "ersten" Arbeitsmarktes, der sich stetig auf high-level-Berufe einpendelt. Diese Trauben hängen für diese Klientel zu hoch.

3.2.2 Integrationsleistungen

Auf diesem Problemhintergrund sind die von Sozialen Beschäftigungsinitiativen erbrachten Integrationsleistungen beachtenswert. Auf dem Markt ist es ihnen gelungen, eine ganze Reihe von klientelgerechten Beschäftigungsfeldern aufzutun (vgl. oben 3.1). Offenbar ist es einigen Sozialen Beschäftigungsinitiativen sogar gelungen, das fachspezifische Know-how der Organisatoren mit der Restleistungsfähigkeit ihrer Klientel so zu kombinieren, daß ihre Produkte zu qualitativen Demonstrationsobjekten avancierten. Vor Ort haben Soziale Beschäftigungsinitiativen mit anderen gewerblichen Anbietern Arrangements getroffen, die von

Stillhalte- bis zu Kooperationsvereinbarungen reichen. Sah sich ein Viertel der Sozialen Beschäftigungsinitiativen zwar vor allem durch die 9. Novelle des AFG in einer Existenzkrise, so gaben auf der anderen Seite zwei Drittel an, sich konsolidiert zu haben, bzw. sich in einer Phase wachsender wirtschaftlicher Unabhängigkeit zu befinden. Erinnert sei schließlich an den o.e. Befund (vgl. 2.): Der durchschnittliche erwirtschaftete Eigenanteil an den Betriebskosten (ohne Personalkosten) beträgt etwa ein Drittel.

Intern haben Soziale Beschäftigungsinitiativen Strategien entwickelt, mit der Spannung fertig zu werden, daß sie weder eine "beschützende Werkstatt" noch ein ganz normaler Betrieb sein wollen bzw. können: Faßt man diese beiden Alternativen innerhalb einer Differenztypologie und entfaltet diese idealtypisch, so ergeben sich zwei Extremtypen, in deren Spannungsfeld Soziale Beschäftigungsinitiativen ihre konzeptionellen Balanceakte durchführen.

Merkmal	Defizit-orientierung	Leistungs-orientierung
die Klientel ist	arbeitsmarktl. und sozial benachteiligt	nur arbeitsmarktlich benachteiligt
Sozialarbeit ist	umfassend	höchstens Betriebs-sozialarbeit
Arbeit ist	nur Ansatz für Sozialpädagogik	genormt nach "erstem" Arbeitsmarkt
Marktintegration ist	nur bedingt nützlich	notwendig
Hoffnung ist gerichtet auf	"zweiten" Arbeitsmarkt	"ersten" Arbeitsmarkt
Sanktionen werden	soz.päd. verantwortet	nach Tarif verordnet

Diese Differenztypologie erleichtert nicht nur das Zurechtfinden in der bunten konzeptionellen Landschaft von Sozialen Beschäftigungsinitiativen; die Extremtypen beinhalten als idealtypische Konstrukte (im Sinne Hempels) ein ganzes Aussagesystem wie z.B. dieses:
Je weniger die Klientel leistungsgemindert ist,

- desto mehr kann und muß Sozialarbeit in den Hintergrund rücken,

- desto selbstverständlicher werden auch Kündigungen,
- desto mehr entspricht die Leistung den Normen des "ersten" Arbeitsmarktes,
- desto eher gelingt Marktintegration,
- desto größer werden die Chancen der Arbeitsmarktintegration.

Mag der Erkenntnisgewinn für den Praktiker aus diesem Aussage-System auch nichts bringen, was er nicht schon vorher ahnte, so ist der Nutzen für eine Konzeptionsanalyse folgender: Konzeptionelle Inkonsistenzen fallen nun eher auf oder werden bewußt, wollen erklärt oder begründet werden. Dabei entpuppen sie sich möglicherweise als konzeptionelle Integrationsstrategien, um die system-bedingte bipolare Spannung einer ambivalenten Sozialen Beschäftigungsinitiative auszubalancieren. Die konzeptionelle Konsistenz idealtypisch gestylter Sozialer Beschäftigungsinitiativen (leistungs- oder defizitorientierte) erweist sich aber auch als Alternative, mit jener Spannung fertig zu werden.

In der Regel wählen Soziale Beschäftigungsinitiativen allerdings eine andere Strategie: die Binnendifferenzierung. Dabei bleiben beide Grundorientierungen erhalten. Prioritäten sind möglich, werden aber auf die Struktur verteilt, und zwar rollen-, phasen- und klientelspezifisch: Bei der rollenspezifischen Differenzierung wird gewöhnlich die Defizit-Orientierung den Pädagogen zugeordnet, die Leistungs-Orientierung den Fachanleitern. Bei der phasenspezifischen Differenzierung hat Defizit-Orientierung am Anfang Priorität, Leistungs-Orientierung gegen Ende der Maßnahme. Klientelspezifische Differenzierung setzt dann ein, wenn von vornherein oder auch mit laufender Dauer klar erkennbar ist, daß für Teile der Klientel von einer realistischen Chance der Integration in den "ersten" Arbeitsmarkt nicht ausgegangen werden kann, wenn Leistungs-Orientierung sogar die Integrationschancen in den "zweiten" Arbeitsmarkt (einer Sozialen Beschäftigungsinitiative) gefährden würde. In der Regel bedienen sich Soziale Beschäftigungsinitiativen aller drei Varianten.

Diese Strategie kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie zwar das Spannungsfeld strukturiert und damit eine Groborientierung ermöglicht, die eigentliche Integrationsleistung aber nach wie vor von den Beschäftigten erbracht werden muß:

- Nach welchen Kriterien einigen sich die Rollenträger?
- Welche Zeiträume umfassen die Phasen?
- Ab wann soll man aufhören, die einzelne Klientin, den einzelnen Klienten leistungs- bzw. defizitorientiert zu behandeln?

- Wie und von wem sollen die Kriterien zur Beantwortung dieser Fragen entwickelt werden?
- Muß man von Fall zu Fall entscheiden?
- Soll man für jeden Klienten, jede Klientin einen individuellen Stabilisierungs- und Qualifizierungsplan entwerfen und diesen dann kontinuierlich der Entwicklung anpassen?
- Müssen nicht Richtlinien, Regeln her, die den Alltag von immer wiederkehrenden Diskussionen entlasten, langwierige Entscheidungsprozesse durch Formalisierung verkürzen und vereinfachen?

Gewöhnlich gelingt den Regiekräften in Sozialen Beschäftigungsinitiativen die Integration von Leistungs- und Defizitorientierung nur bei deutlichen Anzeichen von Streßsymptomen, enormem Engagement und hoher Flexibilität. (Wir vermuten in der "Persönlichkeit der Organisatoren" eine schwer meßbare, aber zentrale erklärende Variable für den Erfolg einer Sozialen Beschäftigungsinitiative. Das könnte auch der Grund dafür sein, daß wir in unserer Datenanalyse keine einzelne Strukturvariable und auch kein Variablenbündel herausfiltern konnten, die für einen hohen Grad an Arbeitsmarkt- und Marktintegration von signifikanter Bedeutung sind. Die Variable "Persönlichkeit der Organisatoren" vermag offensichtlich andere Variablen zu neutralisieren: puffert systembedingte Gegensätze ab, tariert Gewichte aus, kompensiert strukturelle und konzeptionelle Dysfunktionalitäten und absorbiert Spannung. Zur zweiten zentralen erklärenden Variable "klientele Defizitstruktur" siehe weiter unten.)

Auf diesem Hintergrund und in Erinnerung der o.g. Barrieren (Lebenswelt der Klientel, Aversionen gegen Sozialarbeit und Schule) ist es nicht verwunderlich, daß Qualifizierungs- und Stabilisierungsprozesse nicht immer wunschgemäß ablaufen: Davon zeugen zum einen die Abbrecherquote von 18%, zum anderen diverse Schilderungen von "Abstürzen" des Arbeitsprozesses durch konzeptionelle defizitorientierte Schräglagen. Andererseits notieren wir teilweise eindrucksvolle Schilderungen von Fachanleitern wie Klientel von beobachtbaren bzw. erlebten Qualifizierungs- und Stabilisierungs-Fortschritten, die sich zumindest pratiell auch in den Vermittlungsquoten in Ausbildung und "ersten" Arbeitsmarkt (s.u.) niederschlagen dürften.

Versucht man die Integrationsleistungen von Sozialen Beschäftigungsinitiativen für den Arbeitsmarkt mittels Verbleibsquoten zu messen, sie gar untereinander oder mit denen anderer Typen örtlicher Beschäftigungsi-

nitiativen zu vergleichen, so ist die klientele Defizitstruktur in Rechnung zu stellen. Ihre Nivellierung zur "arbeitsmarktlichen und sozialen Benachteiligung" verkennt den unterschiedlichen Leistungsaufwand zur Arbeitsmarkt-Integration für beispielsweise Hauptschulabsolventen mit einer "Null-Bock"-Mentalität einerseits und älteren Sozialhilfe-Empfängerinnen oder Alkoholikern andererseits.

Die konkrete klientele Defizitstruktur nötigt den Sozialen Beschäftigungsinitiativen in der Regel nicht nur die konzeptionelle Grundorientierung auf, sondern ist mit ihr auch von zentraler Bedeutung für die Arbeitsmarktintegration. Unter diesem Vorzeichen ist auch die folgende Tabelle zu den Vergleichsquoten zu lesen:
Es wurden entlassen in

	absolut	%
Arbeitslosigkeit	2071	36
Sonstiges	526	9
Verbleib unbekannt	611	11
andere Maßnahmen	355	6
Ausbildung	832	14
befristete Beschäftigung anderweitig	391	7
Weiterbeschäftigung in der Initiative	129	2
unbefristete Weiterbeschäftigung anderweitig	843	15
insgesamt	5758	100

24% der in Sozialen Beschäftigungsinitiativen Beschäftigten konnten in den "ersten" Arbeitsmarkt und 14% in Ausbildung vermittelt werden. Das bedeutet, hochgerechnet auf unsere geschätzte Grundgesamtheit von 249 Sozialen Beschäftigungsinitiativen in NRW: ca. 2020 Personen wurden in den "ersten" Arbeitsmarkt, ca. 1233 in Ausbildung vermittelt. Betrachtet, man die Beschäftigung aus Vergangenheit und Gegenwart, so wird man sich nicht allzu weit von der Wirklichkeit entfernen, wenn man davon ausgeht, daß mindestens 15.000 Personen in Sozialen Beschäftigungsinitiativen befristet Beschäftigung von ein bis zwei Jahren fanden. Dies sind nun in der Tat Zahlen, die legitimieren, Soziale Beschäftigungsinitiativen nicht nur aus sozialpolitischer Perspektive qualitativ zu gewichten, sondern auch ihren Beschäftigungseffekt in Rechnung zu stellen.

3.2.3 Erwartete Gegenleistungen

Soziale Beschäftigungsinitiativen erwarten integrative Gegenleistungen, um ihrerseits ihre Effektivität steigern zu können: Sie fordern qualifizierte Stammkräfte, Projektfinanzierung, aber vor allem Marktanteile (Aufträge vor allem durch die öffentliche Hand). Was die Erwartung an ihre arbeitsmarktrelevante Integrationsleistung angeht, verweisen sie darauf, daß die klientelen Defizite tendenziell zunehmen. Deshalb sei eine Klienteldifferenzierung unausweichlich. Für Teile der Klientel seien längere Qualifizierungsprozesse erforderlich, für manche von ihnen gebe es auf dem "ersten" Arbeitsmarkt überhaupt keine realistische Chance.

4. Fazit

Unsere Studie ging aus von der Frage, ob der Beschäftigungseffekt von Sozialen Beschäftigungsinitiativen ihren Aufwand lohnt, ob der Output den Input rechtfertigt. Diese Frage ist auch nach dieser Studie nur dann zu beantworten, wenn sich zu Sozialen Beschäftigungsinitiativen leistungsfähigere Alternativen anböten. Auf den ersten Blick scheint eine Alternative darin zu bestehen, statt Einzelmaßnahmen zu einer Sozialen Beschäftigungsinitiative zu kombinieren, diese auf traditionelle Beschäftigungsfelder im Markt zu verteilen. Diese Lösung hat den Vorteil, daß das Problem der Marktintegration entfällt, daß sie kostengünstiger ist, weil Investitionskosten wegfallen, Sach- und Regiekosten geringer sind. Außerdem spielt sich der Stabilisierungs- und Qualifizierungsprozeß mitten in der Arbeitswelt ab, so daß das Risiko von negativen Qualifizierungsprozessen durch sozialpädagogische Überversorgung entfällt. Der Anspruch, sofort eine hundertprozentige Leistung zu erbringen, wird abgefedert durch die Lohnsubvention. Auch die Vorurteile vor einer eventuellen Übernahme entfallen, da man sich ja bereits kennt. Machen sich also Soziale Beschäftigungsinitiativen das Leben unnötig schwer? Sind sie nicht nur die komplizierte, sondern auch die teurere Lösung? Offensichtlich wird das einfachere und billigere Instrument ABM den schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen nicht in ausreichendem Maße gerecht. Ersten fehlt im Rahmen der "normalen" AB-Maßnahmen das so zentrale Element der Qualifizierung und des beruflichen Umlernens. Eine systematische Verknüpfung von Arbeiten und Lernen findet nicht statt. Zweitens fehlt offenbar in den meisten privatwirtschaftlichen Betrieben die Bereitschaft, sich auf die besonderen Schwierigkeiten der schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen einzustellen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, warum Soziale Beschäftigungs-initiativen eine notwendige Ergänzung zu Einzel-Maßnahmen darstellen. Sie fungieren offensichtlich nicht nur für ihre Klientel, sondern auch für Arbeits- und Sozialämter mitunter als letzte Hoffnung, Schwerstvermittelbare wenigstens temporär zu beschäftigen. Wenn sich also zur speziellen Funktion von Sozialen Beschäftigungsinitiativen derzeit keine Alternative aufdrängt, bleibt die Frage, wie ihre Effizienz gesteigert werden kann.

Wir teilen mit den Befragten die Forderungen nach qualifizierten Stammkräften (Zwei Drittel der Initiativen müssen noch ohne das "Stammkräfte-Programm" des Landes Nordrhein-Westfalen auskommen). Für uns ist auch einleuchtend, daß eine Projektfinanzierung für die Organisatoren eine enorme psychische und konzeptionelle Entlastung bringen würde sowie auch marktintegrative Funktion hätte. Am dringendsten aber scheint uns zu sein, daß Soziale Beschäftigungsinitiativen vor allem von der öffentlichen Hand ausreichend Aufträge erhalten, um ihre Stabilisierungs- und Qualifizierungsprozesse effektiver gestalten zu können. Wir halten dies auch aus dem Grund für legitim, weil Soziale Beschäftigungsinitiativen stellvertretend weiterhin gesellschaftlich verursachte Probleme abarbeiten.

Ihre Forderung nach lohnsubventionierten Dauerarbeitsplätzen möchten wir allerdings einschränken: Ein unbeschränkter "zweiter" Arbeitsmarkt mit der Möglichkeit der Entfristung und tariflicher Entlohnung trotz Leistungsdefizits würde eine Sogwirkung entwickeln, die ihn erheblich ausdehen würde. Wir vermuten, daß von diesem Sog auch Energien im Stabilisierungs- und Qualifizierungsprozeß erfaßt würden: Die Flucht nach vorne in Richtung "erster" Arbeitsmarkt könnte an Elan verlieren, wenn der Rückzug in einen "zweiten" Arbeitsmarkt prinzipiell zu komfortablen Alternative würde.

Wir schlagen deshalb eine Koppelung von Längerfristigkeit und Leistungsfähigkeit vor: Rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen müßten so verändert werden, daß Soziale Beschäftigungsinitiativen in die Lage versetzt werden, aus ihrem erwirtschafteten Eigenanteil mehr als bisher Nichtvermittelbare selber längerfristig zu beschäftigen. Damit würden längerfristige Arbeitsplätze in Sozialen Beschäftigungsinitiativen an ihre eigene Leistungsfähigkeit gekoppelt. Wir halten diesen Leistungs-

druck, den sich eine Soziale Beschäftigungsinitiative freiwillig verordnen kann, nicht nur für einen vertretbaren Kompromiß, sondern für durchaus effizienzsteigernd. Zusätzlich könnte das Modell der Lohnkostenzuschüsse weiterentwickelt werden in Richtung auf Verlängerung der Anspruchszeiten bei dauerhafter Leistungsminderung sowie größerer Flexibilität der prozentualen Bezuschussung.

Insgesamt müssen wir feststellen, daß eine angemessene politische und gesellschaftliche Würdigung der Integrationsleistungen von Sozialen Beschäftigungsinitiativen bisher nur in Ansätzen zu erkennen ist. Mehr als rhetorisches Schulterklopfen benötigen Soziale Beschäftigungsinitiativen Rahmenbedingungen, die ihnen ermöglichen, ihren Energien nicht in "schlaflosen Nächten", Planungsunsicherheit und im Dschungel von dysfunktionalen Förderrichtlinien zu vergeuden, sondern dort einzusetzen, wo sie am nötigsten sind: bei der Stabilisierung und Qualifizierung einer immer schwächer werdenden Klientel, die in unserer leistungsorientierten Gesellschaft die denkbar schlechtesten Karten hat.

Volker Lubinski
Sozialamt Stuttgart-Mitte
Wilhelmsplatz 8
7000 Stuttgart
Tel.: 0711/216-0