

Bürgerschaftliches Engagement gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit – Chancen und Handlungsmöglichkeiten

Achim Trube

Die Einflussmöglichkeiten von bürgerschaftlichem Engagement auf die Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik sind eher skeptisch zu beurteilen:

- Die Ursachenkonstellationen von Arbeitslosigkeit sind neben wechselnden Konjunkturbedingungen im Wesentlichen systemstruktureller Art und damit durch bürgerschaftliches Engagement kaum erreichbar. Dementsprechend richtet sich das Engagement der Bürger zumeist eher lokal und kurativ auf die Folgen der Erwerbslosigkeit bzw. auf Möglichkeiten der Beschäftigungsförderung.
- Jenseits der Nichtbeeinflussbarkeit der Ursachen von Arbeitslosigkeit kann man die Bekämpfung des Problems der Erwerbslosigkeit durch bürgerschaftliches Engagement auch so verstehen und untersuchen, dass durch eben dieses Engagement von Bürgern neue Arbeitsplätze entstehen können, die entweder mittelbar durch neue Beschäftigungsverhältnisse im Dritten Sektor allgemein die Beschäftigungsbilanz verbessern und/oder durch Beschäftigungsförderung sogar unmittelbare Effekte für die bislang Arbeitslosen erzielen können. Unter der Voraussetzung dieser weiten Definition des Wirkungszusammenhangs zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Problemlösungen für Folgen der Arbeitslosigkeit lässt sich konstatieren:
 - Dritte-Sektor-Organisationen stellen mit 76.000 Betrieben ca. 1,9 Mill. Arbeitsplätze, was 5% aller Beschäftigten in der Bundesrepublik entspricht; dabei sind die älteren und weiblichen Arbeitnehmer überdurchschnittlich häufig vertreten – allerdings auch überdurchschnittlich viele ungesicherte Beschäftigungsverhältnisse.
 - Die lokalen Netzwerke zur Beschäftigungsförderung und ihre Träger beruhen nicht unwesentlich auf bürgerschaftlichem Engagement, und zwar in den diversen Gremien, Vorständen und Beiräten der involvierten Organisationen. Es ist davon auszugehen, dass etwa 10.000 Personen in diesem Sektor ehrenamtlich tätig sind.
 - Durch Maßnahmen der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und das damit verbundene ehrenamtliche Engagement sind in der Vergangenheit innovative und zusätzliche

Dauerarbeitsfelder entstanden, die in einzelnen Arbeitsamtsbezirken bis zu 10% der ursprünglich bewilligten Maßnahmen (ABM u.ä.) ausmachten. Lokale Analysen zeigten, dass solche dauerhaften Arbeitsplatzgenerierungseffekte ohne weitere arbeitsmarktliche Subventionierungen insbesondere bei Initiativen (38,8%), Wohlfahrtsverbänden (12,2%) und Beschäftigungsgesellschaften (10,2%) auftauchten. Die wichtigsten Tätigkeitsfelder waren „Kunst/Kultur/Medien“ (19,4%) sowie „Informations- und Beratungsdienste“ (11,2%).

- Die Kombination von bürgerschaftlichem Engagement und lokaler Beschäftigungsförderung, kann – wenn Sie konzeptionell und systematisch darauf angelegt ist – erhebliche Wertschöpfungen für das örtliche Gemeinwesen erzielen. Diese Gemeinwesenrendite, d.h. das Verhältnis zwischen den eingesetzten öffentlichen Fördermitteln einerseits und dem geldwerten Nutzen andererseits, den das Gemeinwesen z.B. in der Form von Verbesserungen seiner Infrastruktur – quasi als Verzinsung – aus den Leistungen der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements erhält, ist auf der Basis regionaler Studien mit Quoten von minimal 3,0% und maximal 9,9% zu beziffern.

Die in diesen vier Punkten aufgeführten Erträge bürgerschaftlichen Engagements im Problemlösungsfeld „Lokale Beschäftigungsförderung“ stehen derzeit durch die Umsteuerung der Arbeitsmarktpolitik weitgehend zur Disposition, wenn sie nicht sogar schon durch den ersatzlosen Abbau der Maßnahmen zur Arbeitsförderung und Strukturanpassung abgeschrieben worden sind.

- Dauerarbeitslosigkeit und die damit verbundene soziale Exklusion gefährden die Bildung der Bürgergesellschaft elementar, da diese im Kern auf der Identifikation mit dem Gemeinwesen und der gegenseitigen Anerkennung als prinzipiell Gleiche beruht, d.h. als Bürger mit grundsätzlich gleichen Anrechten, wie etwa dem auf den Zugang zur Erwerbsarbeit. Bürgerschaftliches Engagement und ehrenamtliche Tätigkeit sind also weniger eine Funktion von Zeit, sondern hängen eng mit sozialer Einbindung, gesellschaftlichem Status und der Bildung zusammen. Dem gemäß weisen die Daten des Sozioökonomischen Panels aus, dass das bürgerschaftliche Engagement der Arbeitslosen mit 22,4% weit unter dem Durchschnittswert aller Bürger (36,2%) liegt.
- Trotz dieser Handicaps ist nicht zu ignorieren, dass seit Mitte der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts eine Fülle von Arbeitsloseninitiativen, -selbsthilfegruppen sowie Arbeitslosenzentren, -treffs und -beratungsstellen entstanden sind, deren Zahl auf 1.000 bis 1.500 geschätzt wird. Bürgerschaftliches Engagement tritt hier sowohl in der Form von Selbsthilfe und politischer Interessenvertretung auf als auch in der Form eines Mix aus ehrenamtlicher wie professioneller Beratungs- und Sozialarbeit. Aber auch diese wenigen wichtigen Ansätze bürgerschaftlichen Engagements sind in Gefahr, da die meisten Angebote und Einrichtungen der offenen Arbeitslosenarbeit vorwiegend auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bzw. vereinzelt Förderprogrammen von Ländern beruhen (so z.B. in NRW), die entweder (ABM) weitgehend gekürzt werden (s.o.) oder zunehmend an Vermittlungsquoten gebunden sind (Landesmittel). Das konterkariert immer mehr die Offenheit, Freiwilligkeit und politische Orientierung dieser Einrichtungen, soweit deren Existenz überhaupt noch gesichert werden kann.

- Bürgerschaftliches Engagement kann den Verlust des Arbeitsplatzes nicht ersetzen, ebenso wenig wie die entscheidenden Ursachen der Arbeitslosigkeit durch seine Wirkungen erreichbar sind. Überdies zeitigt die Idee staatlich verordneter „Bürgerarbeit“ für die Erwerbslosen, die als eine Art Forderungskomponente des Aktivierungskonzepts aufscheint, deutlich kontraproduktive Konsequenzen, indem über Sanktionierungen soziale Exklusion und bürokratische Entdemokratisierung vonstatten gehen. Der Bürger wird bei dieserart Pflicht-Aktivierung zum Behandlungsobjekt des Staates, obwohl er eigentlich selbst mündig in Gemeinschaft handeln soll. Das systemstrukturelle Problem „Arbeitslosigkeit“ ist eindeutig nicht über eine Aktivierung der individuell Betroffenen anzugehen oder sogar lösbar, was klare Grenzen der Empfehlungen für staatliches Handeln in dieser Richtung setzt.

Trotz dieser Grundsatzposition, die auf die Gefahren der verpflichtenden Verknüpfung von Arbeitslosigkeit und „Bürgerarbeit“ im aktivierenden Staatskonzept hinweisen will, sind positive Wirkungen nicht zu verkennen, die in empirischen Studien über Projekte zur freiwilligen Übernahme sinnvoller Aufgaben durch Erwerbslose im Dritten Sektor ermittelt wurden. Solche Angebote können häufig als eine Art „Türöffner“ zum Ersten oder Zweiten Arbeitsmarkt dienen, wobei jedoch nicht selten die materiell schlechter gestellten Teilnehmer bei wachsender Unzufriedenheit in dem Projekt verblieben sind. Freiwilliges Bürgerengagement im Dritten Sektor erweist sich für Langzeitarbeitslose als eine durchaus sinnvolle Alternative zu erzwungenem Nichtstun und zu sozialem Ausschluss, da es psychosoziale Stabilisierung und gesellschaftliche Einbindung erfahrbar macht, wenn Perspektiven angemessener Existenzsicherung bzw. Eingliederung in den Arbeitsmarkt erkennbar sind. Ansonsten bleibt der Zwiespalt zwischen dem gemeinwohlorientierten Anspruch und der schlichten Tatsache, dass die Betroffenen den ausreichenden Lebensunterhalt nicht einfach aus der Sinnstiftung ihrer Tätigkeit beziehen können, unüberbrückbar für Konzept und Wirklichkeit.

Angesichts des verhärteten Strukturproblems der Massen- und der Langzeitarbeitslosigkeit kann man wohl kaum an einen schlanken Staat oder an den Kommunitarismus – und auch nur bedingt – an einen Wohlfahrtsmix als Lösungswege appellieren. Notwendig ist ein aktiv sozialpolitisch agierender Verantwortungsstaat, der das Problem nicht in den Dritten Sektor an die Bürger abschiebt und dann im Sinne des funktionalen Dilettantismus hoffen kann, dass – wenn auch keine substanziellen Lösungen – so doch wenigstens Legitimation zu gewinnen ist, indem symbolische Politik Aktivierung der gesellschaftlichen Kräfte suggerieren mag. Der soziale Verantwortungsstaat sollte es nicht dulden, wenn durch die Arbeitslosigkeit die soziale Kohärenz so extrem bedroht ist, dass die Voraussetzungen der Bürgergesellschaft insbesondere im Zuge der Segmentierung einer neuen Unterklasse elementar gefährdet sind, weil damit letztlich auch die Basis zivilgesellschaftlichen Engagements in Frage steht.

Wenn es um Politikempfehlungen im Handlungsfeld zwischen Bürgerengagement und Arbeitslosigkeit geht, ist insgesamt zu einer Art neuer Bescheidenheit zu raten, da Versprechen zur Reduktion der Arbeitslosigkeit kaum seriös zu machen sind. Diese Skepsis ist allerdings nicht als Plädoyer für Tatenlosigkeit misszuverstehen, da durch eine gezielte Beschäftigungsförderung vor Ort im Dritten Sektor in Kombination mit einem angemessenen Grundsicherungsmodell die

dringend notwendigen Voraussetzungen einer synergetischen Verbindung von Bürger- und Erwerbsarbeit geschaffen werden können.

1. Theoretischer Rahmen und Präzisierung des Forschungsgegenstands

„Besondere Aufmerksamkeit gewinnt das freiwillige soziale Engagement jenseits der Erwerbstätigkeit mittlerweile durch die Organisations- und Sinnkrise der Arbeitsgesellschaft ... Für viele Menschen stellt die Arbeitsgesellschaft keine passenden ‚Normalarbeitsbiographien‘ mehr bereit, die ihre Existenz materiell und immateriell sichern könnten. Zugleich verlieren die zentralen Normen und Routinen der Arbeitsgesellschaft an prägender Wirkung ... Freiwilliges soziales Engagement trägt in diesem Prozess zwei unterschiedliche Aspekte: Es hat eine starke sozialpolitische Bedeutung für die Engagierten wie für die Adressaten und ist gleichzeitig Katalysator für neue Vergesellschaftungsformen und Netzwerke. Die Gesamtheit solcher Netzwerke begreift man auch in der Bundesrepublik immer stärker als ‚soziales Kapital‘“ (Heinze/Strünck 2000, S. 178). Mit zunehmender Dauer und Verfestigung der Arbeitslosigkeit einerseits und mit der „Wiederentdeckung der Gemeinschaft in der Gesellschaft“ durch die Sozialwissenschaft andererseits (vgl. z.B. Etzioni 1997) keimt mehr und mehr die Hoffnung auf, dass durch bürgerschaftliches Engagement und zivilgesellschaftliche Organisation dem fundamentalen Problem der Gegenwart begegnet werden kann, das Hannah Arendt schon vor langer Zeit wie folgt beschrieben hat: „Was uns bevorsteht, ist die Aussicht auf eine Arbeitsgesellschaft, der die Arbeit ausgegangen ist, also die einzige Tätigkeit, auf die sie sich noch versteht. Was könnte verhängnisvoller sein?“ (Arendt 1960, S. 12). Auch wenn jetzt über vierzig Jahre nach dieser hellsichtigen Prognose die westlichen Ge-

sellschaften bei weitem nicht ohne Arbeit dastehen, zeigt sich vielleicht ein noch bedrückenderes Bild (vgl. z.B. Bourdieu u.a. 1998): das der **Segmentierung der Erwerbsgesellschaft**. Sie schließt zum einen Teile der Bevölkerung nahezu irreversibel aus bzw. bietet für sog. Problemgruppen des Arbeitsmarktes kaum mehr als prekäre Beschäftigung, während zum anderen Teile derselben Gesellschaft enormer Arbeitsverdichtung und Arbeitsverselbstständigung (Arbeitskraftunternehmer) ausgesetzt sind, was sowohl als Ergebnis von Marktprozessen als auch von staatlichem Handeln begriffen werden kann (vgl. z.B. Berger/Konietzka 2001; Engelmann/Wiedemeyer 2000; Deutscher Bundestag 2002; S. 191ff.).

Betrachtet man die Tatsache, dass seit 1975 in der Bundesrepublik ununterbrochen Massenarbeitslosigkeit in (mehrfacher) Millionenhöhe herrscht als Ausdruck sowohl von Marktversagen (1. Sektor) als auch von (Sozial-)Staatsversagen (2. Sektor), dann kann die in diesem Zusammenhang gehegte Hoffnung auf Wirkungsmöglichkeiten der Bürgergesellschaft und des zivilgesellschaftlichen Engagements als eine Art partieller Transferenz eines „böartigen“ Strukturproblems in den Dritten, d.h. den Non-Profit-Sektor, begriffen werden (vgl. Trube 2001; S. 90ff.). Verbunden ist diese Hoffnung zugleich mit Fragen und Erwartungen, die sich jenseits des Problemkomplexes „Arbeitslosigkeit“ überdies auf Innovationen für die Demokratie, den Wohlfahrtsstaat und eine menschengerechte Form des Wirtschaftens richten. Exemplarisch hierfür seien nur Ulrich Beck (2000) mit seinem Werk „Die Zukunft von

Arbeit und Demokratie“, Anthony Giddens (1999) mit der Abhandlung „Der dritte Weg – Die Erneuerung der sozialen Demokratie“ oder Elsen (1998), Ries u.a. (1997) mit der „Hoffnung Gemeinwesen“ bzw. „Gemeinwesenökonomie – eine Antwort auf Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung“ genannt.

Interessant an dieser aktuellen Debatte ist der Rekurs auf das Gemeinwesen bzw. die Gemeinschaft der Bürger, die sich jenseits des Staates konstituiert und sich z.B. für Dahrendorf (1999, S. 97) als „... Bürgergesellschaft zunächst im Gegensatz zur Staatsgesellschaft definiert, als die Gesellschaft, in der die Assoziationen der Menschen wichtiger sind als die Institutionen des Staates. Aus diesem Grunde sind die Institutionen des Staates in der Bürgergesellschaft relativ schlank“ (Dahrendorf 1992, S. 67ff.).

An dieser Stelle scheint bei näherem Hinsehen die alte soziologische Debatte um Gemeinschaft und Gesellschaft wieder auf, wobei Erstere als „...reales und organisches Leben ...“, Letztere hingegen als „...ideelle und mechanische Bildung...“ begriffen wird (vgl. Tönnies 1912, S. 3). Max Weber (1976) hat aufbauend auf Tönnies die berühmte und – auch in diesem Zusammenhang – wegweisende Differenzierung entwickelt: „Vergemeinschaftung‘ soll eine soziale Beziehung heißen, wenn und soweit die Einstellung des sozialen Handelns ... auf subjektiv *gefühlter* (affektuellem oder traditionaler) *Zusammengehörigkeit* der Beteiligten beruht. ‚Vergesellschaftung‘, soll eine soziale Beziehung heißen, wenn und soweit die Einstellung des sozialen Handelns auf rational (wert- oder zweckrational) motiviertem *Interessenausgleich* oder auf ebenso motivierter *Interessenverbindung* beruht“ (S. 21).

Die Bürgergesellschaft und mit ihr das bürgerschaftliche Engagement scheinen nunmehr ty-

pischerweise *zwischen* Gemeinschaft und Gesellschaft zu liegen, indem man sicherlich einerseits beim **Zusammenschluss der Bürger heutzutage deutlicher zweckgerichtet** ist als beim traditionellen Ehrenamt (vgl. Heinze/Strünck 2000, S. 180ff.), andererseits aber zugleich des **Zugehörigkeitsgefühls** bedarf, um sich als Assoziation bzw. Solidarverband zu konstituieren und identitätsstiftend zu verorten. Dementsprechend formuliert die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (2002) zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ im definitorischen Teil der Untersuchung: „Bürgergesellschaft ist die Vision einer politischen *Gemeinschaft*, in der nicht allein der Staat und seine Institutionen für die Zukunft der politischen Gemeinschaft Verantwortung tragen“ (S. 33). Zudem stellt die Kommission auch klar: „Die Zugehörigkeit zum politischen *Gemeinwesen* ist für die Mitglieder moderner *Gesellschaften* nur einer von vielen Aspekten ihrer *Identität*. ... Bürgerschaftliches Engagement im normativen Sinne bezeichnet darüber hinaus ein *bewusstes* Handeln aus der *Identität* als Bürgerin oder Bürger, als Mitglied eines politischen *Gemeinwesens* – der jeweiligen Kommune und des jeweiligen Staates. ... Deregulierung, Ermöglichung, Subsidiarität und Abbau bürokratischer Strukturen als Elemente bürgerschaftlicher Reformen brauchen zu ihrem Gelingen ein Gegenstück: die *innere* Haltung der Bürgerinnen und Bürger, für die *Gemeinschaft* aus einer freiwilligen Verantwortung etwas zu tun. Der alte Begriff hierfür lautet: Bürgertugend“ (S. 33f.).

Diese erste theoretische Einordnung erlaubt es, den Forschungsgegenstand dieser Studie, d.h. „bürgerschaftliches Engagement“ (angesichts der Folgen von Arbeitslosigkeit), soziologisch zwischen „Gemeinschaft“, „Gesellschaft“ und „Staat“ zu verorten, wobei es offensichtlich um **freiwillige und identitätsstiftende Vergemein-**

schaftungen geht, die sich als **Assoziationen von Bürgern zweckbezogen auf gesellschaftliche Aufgaben** richten, die nicht oder nicht mehr vom Staat erledigt werden.

Allerdings bleiben bislang mindestens drei Aspekte des Forschungsgegenstands noch ungeklärt, deren unterschiedliche Ausprägungen hier mehr oder weniger dichotomisch gegenübergestellt werden sollen:

(1) So ist zu fragen, was das Adjektiv „bürger-schaftlich“ im Zusammenhang mit dem Engagement angesichts von Arbeitslosigkeit im Einzelnen meint? Ist der Begriff zu verstehen im Sinne von „selbstorganisiert“ und „selbstbetroffen“ oder eher „sozial orientiert für andere“, dann aber jenseits von Markt und Staat im Dritten Sektor? Gilt es also (nur) Selbsthilfegruppen und (autonome) Arbeitsloseninitiativen bzw. Arbeitslosenzentren zu untersuchen (vgl. Wolski-Prenger 2002) oder auch die große Zahl von Organisationen (Wohlfahrtsverbände etc.), die jenseits offener Arbeitslosenarbeit zahlreiche Maßnahmen zur Qualifizierung, Beschäftigung und Vermittlung von Arbeitslosen anbieten?

(2) Es ist zudem zu klären, was „Engagement“ heißt: Meint es freiwillige Tätigkeit außerhalb der Berufsarbeit oder professionelle Tätigkeit in nicht-kommerziellen Dritte-Sektor-Organisationen, die als gemeinnützige Träger (ex definitione) Interessen des Allgemeinwohls verfolgen?

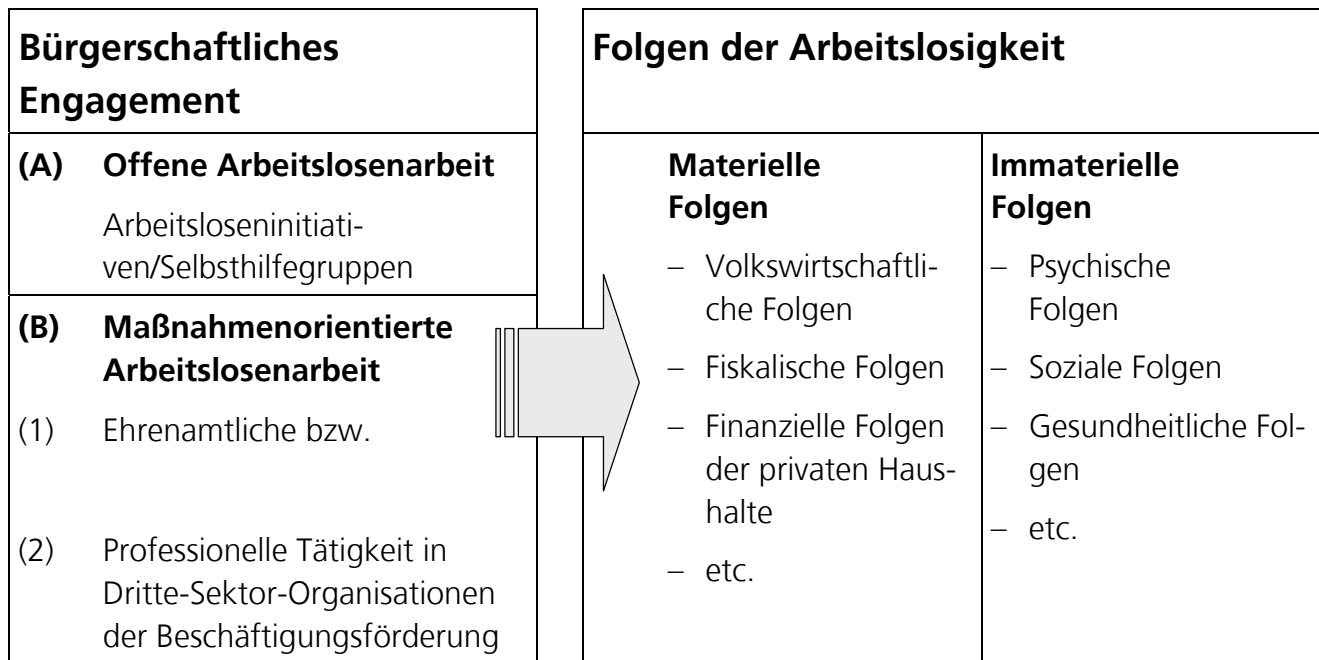
(3) Zuletzt wäre zu präzisieren, was unter „Folgen von Arbeitslosigkeit“ zu verstehen ist: Zählen dazu im engsten Sinne die Erwerbslosigkeit als Abwesenheit bezahlter Berufsarbeit oder auch die damit verbundenen materiellen Folgen, wie etwa fiskalische Kosten, konsumtive Einbußen usw. oder vielleicht sogar noch überdies die immateriellen Kosten, wie etwa

psychosoziale Deprivationen u.ä., die sich im Zuge von Arbeitslosigkeit ergeben können?

Versucht man diese einzelnen Fragestellungen schematisch zu systematisieren, so verdeutlicht das Schaubild 1 die verschiedenen Dimensionen der unabhängigen (Bürgerschaftliches Engagement) und der abhängigen Variablen (Folgen der Arbeitslosigkeit).

Vor die Alternative gestellt, entweder nur *einen* der o.g. Aspekte im Detail zu erörtern, wie z.B. die möglichen Wirkungen von Selbsthilfeinitiativen auf psychosoziale Folgen von Arbeitslosigkeit, oder aber ein größeres Spektrum der in diesem Zusammenhang anstehenden Fragestellungen anzusprechen, soll die – wenn auch nicht ganz ungefährliche – zweite Variante gewählt werden, da sie eher einen Überblick ermöglicht, der allerdings dann sehr kursorisch bleiben muss. Auch die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages ist von einem sehr **weiten Begriffsverständnis des Bürgerschaftlichen Engagements ausgegangen, das sowohl die Selbsthilfe mit einschließt als auch gerade im Zusammenhang mit der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik die Non-Profit-Organisationen**, wie etwa Wohlfahrtsverbände, Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, in die Diskussion mit einbezieht. Dieser umfassendere Ansatz entspricht auch dem verbreiteten Verständnis in den einschlägigen Publikationen (vgl. z.B. Heinze/Olk 2001; Heinze/Strünck 2000; Reisch 2001) und knüpft zudem an die Diskussionsstränge des Dritten Sektors (vgl. z.B. Anheier/Priller/Seibel/Zimmer 1998; Priller/Zimmer 2001) an. Darüber hinaus kann auch auf der Basis grundlegender Studien und neuerer Untersuchungen aus der differentiellen Arbeitslosenforschung bzw. entsprechender Kosten-Nutzen-Analysen von Beschäftigungsförderung *nicht* davon ausgegangen werden, dass mate-

Schaubild 1:
Bürgerschaftliches Engagement gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit



rielle und immaterielle Folgen von Arbeitslosigkeit sinnvoll trennbar sind, da hier immer wieder auf die konfundierten Effekte – wie z.B. psychosoziale Kosten etc. – hingewiesen wird (vgl. z.B. Kieselbach/Wacker 1985; Kieselbach 2000; Trube 1995; Trube 2002; Zempel/Bacher/Moser 2001).

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden auf der Basis einer Skizze des Ausgangspro-

blems „Arbeitslosigkeit“ sowohl die **Frage grundsätzlicher Lösungspotenziale bürgerschaftlichen Engagements im Dritten Sektor für das Problem Arbeitslosigkeit** schlaglichtartig beleuchtet als auch die mehr pragmatischen Fragestellungen von partiellen Ansatzpunkten solcher Strategien zumindest punktuell angerissen.

2. Zur Reichweite bürgerschaftlichen Engagements

2.1 Trends der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung

In der augenblicklichen Übergangsphase von der industriellen in die postindustrielle bzw. Wissens-Gesellschaft, die in ihrem Wandel den historischen Vergleich zur frühindustriellen Epoche nicht scheuen muss (vgl. z.B. Bell 1975; Wilke 1997), kann es derzeit nicht ver-

wundern, dass z.T. eine große Unübersichtlichkeit hinsichtlich der wesentlichen Megatrends der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung vorherrscht. Umso wichtiger ist aber die Wahrnehmung von Fakten, um die Auseinandersetzung der ideologischen Vereinnahmung zu entziehen. Im Folgenden werden deshalb die wichtigsten Megatrends skizziert:

- **Megatrend: Gespaltener Arbeitsmarkt**

Die Arbeitslosigkeit hat sich in der Bundesrepublik auf hohem Niveau verfestigt. Seit über 25 Jahren ist die Massenarbeitslosigkeit mit jedem Konjunkturzyklus weiter angewachsen. Aufgrund der im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit langfristig günstig wirkenden demographischen Entwicklung ist – im Trend der nächsten dreißig Jahre – einerseits mit einem sukzessiven Abbau der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Andererseits ist aufgrund systemstruktureller Effekte – z.B. Rationalisierung/ Technisierung, Globalisierung von Geld und Warenströmen, Kapitalintensivierung und sektorialem Wandel – mittelfristig auch weiterhin von einem **Fortbestand massiver Arbeitsmarktungleichgewichte** auszugehen.

Das aktuelle Arbeitsplatzdefizit in der Bundesrepublik beläuft sich auf ca. 6,7 Millionen Stellen. Davon entfallen ca. vier Millionen auf die registrierte Arbeitslosigkeit. Den Rest macht die statistische „Dunkelziffer“ der verdeckten Arbeitslosigkeit aus – hierzu zählen Personen in Maßnahmen des Arbeitsamtes, aber auch Personenkreise, die sich aus Resignation oder mangels Anspruch auf Lohnersatzleistungen nicht beim Arbeitsamt melden. Prognosen gehen davon aus, dass trotz des demographisch bedingten Rückgangs der erwerbsfähigen Bevölkerung das Arbeitsplatzdefizit in den kommenden zehn Jahren weiterhin bei über drei Millionen liegen wird.

Ein weiteres Charakteristikum der bundesdeutschen Arbeitsmarktentwicklung ist die **Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit**. Sie ist gekennzeichnet durch ihren ansteigenden Trend einerseits sowie die **überproportionale Zunahme** relativ zur Gesamthöhe der Arbeitslosigkeit andererseits: Fast ein Drittel aller registrierten Arbeitslosen (30,7% Jan. 2003) sind inzwischen Langzeitarbeitslose (1 Jahr und länger ohne einen Tag Beschäftigung); 1977 betrug

diese Quote noch 14,3%. Noch extremer ist die Entwicklung bei den Dauerarbeitslosen (2 Jahre und länger ohne einen Tag Beschäftigung): Betrug ihr Anteil 1977 4,4% und 1980 5,1%, belief er sich 1990 bereits auf 15,2% und im Sept. 2000 dann sogar auf 18,9%.

Von 1980 bis 1998 erhöhte sich die Zahl der Arbeitslosen in Westdeutschland insgesamt um ca. das Zweieinhalbfache, die Zahl der Langzeitarbeitslosen stieg dagegen nahezu um das Neunfache an. Während zwischen Sept. 1999 und Sept. 2000 die Arbeitslosigkeit insgesamt um 6,6% zurückgegangen ist, nahm zugleich der Anteil jener, die bereits ein bis zwei Jahre ohne Arbeit waren, um 3,9% zu.

Die Chancen im bundesdeutschen Arbeitsmarkt sind zunehmend ungleich verteilt. Besonders betroffen sind die Erwerbslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung: auf sie entfallen ca. 40% aller Langzeitarbeitslosen (Sept. 2000), sowie die älteren Erwerbspersonen. Drei Viertel aller Langzeitarbeitslosen sind 40 Jahre und älter, wobei die 55- bis 60-Jährigen fast 30% dieser Gruppe stellen. Generell gilt: je niedriger die formale Qualifikation, desto schlechter die Position auf dem Arbeitsmarkt. Betrug z.B. der Anteil der Universitätsabsolventen an den Langzeitarbeitslosen im September 2000 nur 2,9%, belief sich der entsprechende Wert für Erwerbslose mit einer betrieblichen Ausbildung auf 51,5%. Eine ebenso stark benachteiligte Gruppe sind zudem Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund, deren Arbeitslosenquote in den neunziger Jahren überdurchschnittlich angestiegen ist und aktuell fast doppelt so hoch ausfällt wie bei der deutschen Bevölkerung.

- **Megatrend: Veränderte Beschäftigung und Produktivitätszuwachs**

Auch im Hinblick auf die Beschäftigtenentwicklung präsentiert sich der Arbeitsmarkt unter-

schiedlich, insbesondere in West- und Ostdeutschland: Während im Osten ein permanenter Abbau stattfand, sind in Westdeutschland seit 1998 rund 1,3 Mio. neue Erwerbsverhältnisse entstanden. Allein im Jahr 2000 waren es ca. 600.000 neue Stellen, wovon allerdings die Hälfte auf sog. **prekäre Beschäftigungsverhältnisse** entfielen, die i. d. R. nicht über ausreichenden Sozialversicherungsschutz verfügen, keine langfristigen Perspektiven haben und kaum zur angemessenen Existenzsicherung geeignet sind.

Das Verhältnis dauerhafter Vollzeit-Beschäftigungsformen zu anderen Beschäftigungsformen betrug 1970 noch 5:1, aktuell (2000) liegt diese Relation bei etwa 2:1. Solche „unsicheren Beschäftigungsverhältnisse“ nehmen rasch zu: Gut 10% aller Erwerbstätigen in den alten Bundesländern und 16% in den neuen arbeiten in einer der nachfolgenden Beschäftigungsformen: befristet, Leiharbeit, geringfügig, freie Mitarbeit (letzte Zahlen von 1998/99). Dabei wirkt sich dies in den einzelnen Beschäftigtengruppen sehr unterschiedlich aus: Mit 20,6% in West- und 32,3% in Ostdeutschland sind Erwerbstätige ohne Bildungsabschluss besonders häufig betroffen.

Das Arbeitsvolumen (Gesamtzahl der in der Volkswirtschaft im Jahresverlauf geleisteten Arbeitsstunden) ist der akkurateste Indikator der Erwerbsarbeitsentwicklung. In der westdeutschen Wirtschaft hat das Arbeitsvolumen im langfristigen Trend immer weiter abgenommen. Zwischen 1991 und 2000 reduzierte es sich in Gesamtdeutschland erneut um 6%. Auslöser dieser Entwicklung ist der Prozess kontinuierlicher Produktivitätssteigerung: Während bspw. 1960 noch 56,3 Milliarden Arbeitsstunden notwendig waren, um in Westdeutschland ein BIP von einer Billion DM (in Preisen von 1991) zu erwirtschaften, so konnte das BIP des

Jahres 1996 von 2,8 Billionen DM mit nur knapp 45,8 Milliarden Arbeitsstunden produziert werden. D.h., mit kaum mehr als 80% der Arbeitsstunden wurde der gut 2,7-fache Produktionswert geschaffen. Das gesamtdeutsche BIP des Jahres 1999 von 3,7 Billionen DM (Preise von 1995) wurde mit einem Arbeitsvolumen von insgesamt 57 Millionen Arbeitsstunden erwirtschaftet – also der annähernd gleiche Arbeitsstundeneinsatz wie 40 Jahre zuvor in Westdeutschland für eine vielfach gesteigerte Wertschöpfung.

- **Megatrend: Tertiarisierung und Entwicklung des quartären Sektors**

Die deutsche Ökonomie entwickelt sich von einer stark industriegeprägten Volkswirtschaft zu einer Industrie-, Dienstleistungs- und Informationswirtschaft.

Positive Beschäftigungsimpulse kommen in erster Linie aus dem expandierenden tertiären Sektor. Arbeiteten 1991 noch ca. 37% aller Beschäftigten im produzierenden sowie Bau-Gewerbe, waren es 2000 nur noch gut 29%. Die Anteile der im Dienstleistungsbereich Beschäftigten erhöhten sich entsprechend von gut 59% auf nahezu 68%. Während in der Gesamtwirtschaft im letzten Jahrzehnt per saldo Arbeitsplätze verloren gingen (minus 1,3%), wuchsen die Dienstleistungsbereiche „Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleistungen“ um über 40%, die privaten Dienstleistungen um gut 20% sowie Handel, Gastgewerbe und Verkehr um 2,4%. Diese Steigerungen reichten jedoch nicht aus, um den Stelleneinbruch im produzierenden Gewerbe und im öffentlichen Sektor (minus 11,5%) zu kompensieren.

Die Produktivität ist dort am höchsten, wo bisher die größten Zukunftshoffnungen der Arbeitsmarktentwicklung angesiedelt waren, nämlich im sog. quartären Sektor. Die IT-

Branche hatte von 1980 bis 1994 einen Produktivitätszuwachs von 191% zu verzeichnen, während die Gesamtindustrie durchschnittlich „nur“ einen Zuwachs von 52% erzielte. Die Informations- und Kommunikationstechnologie, die mit ihren Produkten die Rationalisierungen anderer Branchen wesentlich bedingt, verschlingt quasi ihren Zuwachs in einer Art „Eigen-Rationalisierung“ und vernichtet damit auch zunehmend die Arbeitsmarkthoffnungen, die sich mit dieser Branche als Träger von Beschäftigungsimpulsen einst verbunden haben.

2.2 Grundsätzliche Reichweite bürgerschaftlichen Engagements

Betrachtet man diese großen Stränge der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung, so ist evident, dass neben konjunkturell wechselnden Bedingungen **die wesentlichen Ursachenkonstellationen des Problems „Arbeitslosigkeit“ systemstruktureller Art sind** (vgl. z.B. auch Friedrich/Wiedemeyer 1998; Rothschild 1990), **die allerdings durch bürgerschaftliches Engagement kaum tangiert werden.** Gemeint ist mit der Ursachenkonstellation die Systemrationalität eines global- und renditeorientierten Wirtschaftens, das unter Einsatz neuer Technologien im Hinblick auf prospektive Marktvorteile den menschlichen Faktor „Arbeitskraft“ mittels Rationalisierungen zunehmend durch High-Tech-Kapital substituiert. Dies gilt, insofern etwaige Kapitalerträge

nicht schon zuvor in den (zeitweise profitabler erscheinenden) Geld- oder Fusionsmarkt abgeflossen sind, da zwangsläufig die Kapitalintensität neuer Arbeitsplätze im Durchschnitt immer weiter zunimmt und dementsprechend auch die sog. Beschäftigungsschwelle permanent steigt. Diese Ursachenkonstellationen des – in diesem Rahmen durchaus rationalen – Wirtschaftens, das die Kosten des allgemeinen Produktivitätsfortschritts mehr und mehr als Arbeitslosigkeit in die Gesellschaft externalisiert, werden aber durch das Freiwilligenengagement einzelner oder in Gruppen zusammengeschlossener Bürger kaum bzw. überhaupt nicht wirksam eingefangen.

Da es sich bei den Ursachen des Problems „Arbeitslosigkeit“ also im Wesentlichen um systemische Faktoren handelt, die außerhalb der Reichweite der zumeist lokal organisierten Bürgergruppen liegen, ist davon auszugehen, **dass sich das Engagement der Bürger zumeist eher kurativ auf die Folgen der Erwerbslosigkeit vor Ort richten kann** wenn es sich nicht in supranationalen Zusammenhängen, wie z.B. ATTAC o.ä., organisiert. Supranationale Initiativen, beispielsweise für die Einführung der Tobin-Steuer, sind durchaus auch im Zusammenhang mit alternativen Vorstellungen eines anderen Wirtschaftens und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu sehen, wobei diesen Aktionen derzeit (noch?) mehr mediale Aufmerksamkeit als substanzielle Wirksamkeit zukommt.

3. Beschäftigung und Beschäftigungsförderung durch bürgerschaftliches Engagement

Jenseits der Nichtbeeinflussbarkeit der Ursachen von Arbeitslosigkeit kann man die Bekämpfung des Problems durch bürgerschaftliches Engagement auch so verstehen und unter-

suchen, dass durch eben dieses Engagement von Bürgern neue Arbeitsplätze entstehen, die unmittelbare Effekte für die bislang Arbeitslosen haben können und/oder mittelbar im Sin-

ne der Schaffung von **neuen Beschäftigungsverhältnissen im Dritten Sektor** allgemein die Beschäftigungsbilanz verbessern.

Nimmt man diesen Aspekt auf und unterstellt damit einen äußerst **weiten Begriff von bürgerschaftlichem Engagement, der auch eine entgeltete Beschäftigung im Non-Profit-Sektor auf ein freiwilliges Engagement von Bürgern zurückführt**, dann sind durchaus ganz erhebliche Beschäftigungseffekte zu konstatieren, wie weiter unten noch zu sehen sein wird. Dieses sehr gewagte Begriffsverständnis geht davon aus, dass das Kriterium der Unentgeltlichkeit schon lange kein gutes Abgrenzungsmerkmal mehr für ehrenamtliches Engagement sei (vgl. Heinze/Strünck 2000, S. 185). Gleichwohl überzieht es aber deutlich, indem gerade die speziellen Untersuchungen zu diesem Themenbereich, wie etwa das Betriebs-Panel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), speziell auf die entgeltete, d.h. professionelle Beschäftigung – sowohl regulär als auch prekär – schauen (vgl. Bellmann/Dathe/Kistler 2002). Allerdings stimmt auch, was die Autoren der o.g. Studie zu bedenken geben: „Angesichts der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit ist die Hoffnung auf positive Beschäftigungseffekte des Dritten Sektors auch in den Fokus der offiziellen Politik gerückt. Leitlinie 11 der Europäischen Beschäftigungsstrategie lautet: ‘Die Mitgliedsstaaten werden die lokalen und regionalen Behörden anregen, partnerschaftliche Beschäftigungsstrategien zu entwerfen, um die bestehenden Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene und im Sozialsektor voll auszuschöpfen’“ (Bellmann/Dathe/Kistler 2002, S. 1).

Wenn man nun diese weite Definition unterstellt und wie die IAB-Studie zum einen ausschließlich privat organisierte und finanzierte

Non-Profit-Organisationen, zum anderen Einrichtungen an der Schnittstelle zwischen öffentlichem und Dritten Sektor, die im öffentlichen Auftrag und mit öffentlichen Mitteln soziale und arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen erbringen einbezieht, sowie zusätzlich noch soziale Unternehmen in den Auswertungen berücksichtigt, dann ergibt sich für dieses Spektrum Erstaunliches: Diese Organisationen wie z.B. Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, Behindertenwerkstätten, Arbeitslosen- und Jugendhilfeeinrichtungen, kirchliche Sozialeinrichtungen, Sport- und Kunstvereine, Orchester, Stiftungen oder Sozialstationen stellen 76.000 Betriebe mit 1,9 Mill. Erwerbstätigen. Das entspricht immerhin 5,7% aller Beschäftigten in der Bundesrepublik. Zwischen Juni 1999 und Juni 2000 war in dieser „Branche“ ein Beschäftigungszuwachs von 4% zu verzeichnen, während im Bundesdurchschnitt nur Steigerungen von 1% bzw. bei allen Dienstleistungsunternehmen von 3% vorlagen. Positiv ist anzumerken, dass ältere Arbeitnehmer (über 50 Jahre) in diesen Dritte-Sektor-Betrieben mit einem Anteil von 52% deutlich über dem Gesamtdurchschnitt (42%) bzw. noch deutlicher über dem Durchschnitt aller Dienstleistungsunternehmen (35%) lagen. Auch der Frauenanteil an den Beschäftigten der Non-Profit-Betriebe lag mit 72% „deutlich“ über dem aller Betriebe (43%) bzw. aller Dienstleistungsbetriebe (58%). Negativ fällt ins Auge, dass sowohl der Anteil der geringfügig Beschäftigten als auch der befristeten Arbeitsverhältnisse im Dritten Sektor ganz deutlich über dem der Vergleichsbetriebe zu beziffern war.

Diese Sachverhalte hängen ursächlich u.a. davon ab, dass ein großer Teil der Beschäftigungsentwicklung und -struktur im Dritten Sektor abhängig ist von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (vgl. Betzelt/Bauer 2000, S. 19; Bellmann/Dathe/Kistler 2002, S. 3), die in den

letzten Jahren und jetzt aktuell – insbesondere was ABM (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) und SAM (Strukturanpassungsmaßnahmen) betrifft – massiven Kürzungen ausgesetzt sind. Nicht zuletzt auch angesichts dessen ist die Prognose von Betzelt und Bauer für die zukünftige Entwicklung eher pessimistisch (vgl. S. 91), was mit der sich zur Zeit vollziehenden Umsetzung des Hartz-Konzepts noch schlimmer als vermutet auch bestätigt wird. Die vor dem Hintergrund der Priorisierung von Vermittlungsanstrengungen stattfindende Rückführung von ABM und SAM in den diversen Arbeitsamtsbezirken um 60% bis hin zu über 90% zerstört die bislang gewachsene Beschäftigungsinfrastruktur weitgehend und irreversibel, sodass vor allem die lokalen Netzwerke und die Generierung neuer Arbeitsplätze auf Sicht nicht mehr zu reinstallieren sind.

Außerordentlich problematisch ist die sich abzeichnende Entwicklung in mehrfacher Hinsicht, was die Bearbeitung der Folgen von Arbeitslosigkeit durch bürgerschaftliches Engagement angeht, wobei nur kurz auf fünf Aspekte hingewiesen werden soll:

- **Bürgerschaftliches Engagement in lokalen Netzwerken der Beschäftigungsförderung**

Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zum Bürgerschaftlichen Engagement hat völlig zutreffend darauf hingewiesen, dass sowohl Arbeitslosenselbsthilfegruppen und Sozialhilfeinitiativen als auch vor allem der Aufbau von lokalen Netzwerken der Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderung vor Ort ohne bürgerschaftliches Engagement und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen überhaupt nicht denkbar wären (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 257ff.). Es wird geschätzt, dass allein in den Gremien, Beiräten und Aufsichtsräten dieser Organisationen über 10.000 Per-

sonen ehrenamtlich tätig sind, die durch ihr Engagement nicht unmaßgeblich zu dem beeindruckenden Beschäftigungsvolumen im Dritten Sektor (s.o.) beigetragen haben. **Die derzeit laufenden Prozesse der SGB-III-Reform und ihre absehbaren Konsequenzen (Hartz-Komplex und Rückführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik) gefährden massiv diese Beschäftigungs-Multiplikationseffekte des Freiwilligenengagements** und stellen damit dieses Engagement auch selbst auf Sicht in Frage.

- **Arbeitsplatzgenerierungseffekte durch lokales Engagement und Fördermaßnahmen**

Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und ihre Initiierung durch bürgerschaftliches Engagement (vgl. exemplarisch: Stadt Essen 2000) haben in der Vergangenheit zu sog. **arbeitsplatzgenerierenden Effekten** beigetragen. **Durch die Förderung sind innovative, zusätzliche und dauerhafte Arbeitsfelder z.B. im Umweltschutz, der Kultur, des Gesundheits- und Sozialwesens entstanden**, die in diversen Arbeitsamtsbezirken bis zu 10% der bewilligten Maßnahmen betrafen und bislang völlig neue Beschäftigungsbereiche eröffnet haben (vgl. Trube/Koße/Luschei/Weiß 2003). Träger solcher dauerhaften Arbeitsplatzgenerierungseffekte waren vorwiegend Initiativen und Selbsthilfegruppe (38,8%), Wohlfahrtsverbände (12,2%) und auch Beschäftigungsgesellschaften (10,2%). Dabei lagen die neu entstandenen Arbeitsfelder vor allem im Bereich der Kunst, Kultur, Medien und soziokulturellen Arbeit (19,4%) bzw. im Bereich der Informations- und Beratungsdienste (11,2%). Wie stark mit den Umbrüchen in der SGB-III-Förderung nunmehr die Zukunftsinvestitionen auch des bürgerschaftlichen Engagements gefährdet sind, macht der Spitzenreiter unter den Tätigkeitsprofilen der Arbeitsplatzgenerierungseffekte deutlich, der mit 19,4% auf den Typus „Projektentwickler“

entfiel, dessen Arbeit selbst wiederum mit erheblichen Ausstrahlungswirkungen verbunden ist (vgl. Trube/Koße/Luschei/Weiß 2003).

- **Örtliche Übergangsmärkte**

„Heute ist es Konsens,“ so stellt die Enquete-Kommission zum Bürgerschaftlichen Engagement fest – „dass eine im Kern hierarchische und zentralistische Politik flächendeckender und uniformer Programme und Regelungen nicht leistungsfähig und effektiv sein kann, wenn es darum geht, Personen Brücken ins Erwerbsleben zu bauen und innovative Entwicklungen einzuleiten, die neue und zusätzliche Erwerbsbereiche erschließen“ (Deutscher Bundestag 2000, S. 257). Neben dem Bürgerschaftlichen Engagement, das diese kleinteiligen Lösungen fördert, sind wiederum u.a. ABM und SAM die wesentlichen Instrumente, die solche Transitionen aus den sog. **Übergangsmärkten** fördern (vgl. Schmid 2002). Obwohl mit Schmid festzustellen ist: „Differenzierungen und Diskontinuität von Erwerbsverläufen sind vermutlich die zentralen Merkmale, die den Arbeitsmarkt der Zukunft prägen“ (ebd., S. 230), erodiert infolge arbeitsmarktpolitischer Umsteuerung derzeit das lokal mühsam aufgebaute Fundament der Übergangsmärkte, indem das Gros der knappen Mittel des Eingliederungsetats prioritär der Vermittlung der auf dem Ersten Arbeitsmarkt direkt „platzierbaren“, d.h. weniger belasteten Arbeitslosen zufließt. Die sog. Schwervermittelbaren, Dauer- und Langzeitarbeitslosen, die einer lokal passgenauen bzw. kleinteiligen Übergangsbeschäftigung und Förderung bedürfen, sind mit den neuen Profit-Instrumenten, wie PersonalService-Agenturen arbeitsmarktlich nicht zu reintegrieren, was dann massive Creaming-the-Poor-Effekte nach sich ziehen wird (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 258f.; Trube 2000, S. 87ff.).

- **Gemeinwesenökonomische Wertschöpfungen durch lokales Engagement**

Die **Kombination von bürgerschaftlichem Engagement und lokaler Beschäftigungsförderung**, kann – wenn Sie konzeptionell und systematisch darauf angelegt ist – erhebliche Wertschöpfungen für das örtliche Gemeinwesen erzielen, wie an Modellprojekten und deren Evaluation ersichtlich ist (vgl. z.B. Trube 1998). Insbesondere die Verbindung von lokaler Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik mit Methoden der Gemeinwesenarbeit und Förderung des bürgerschaftlichen Engagements erzielt durch Bürgerbefragung und Bürgeraktivierung, Beratung, Planung, Mittelakquise, Monitoring und Mediation eine sog. Gemeinwesenrendite, die im Extremfall zwischen 9,9% und schlechtestenfalls bei 3,0% liegt. Gemeinwesenrendite meint hier das Verhältnis zwischen den eingesetzten öffentlichen Fördermitteln einerseits und dem geldwerten Nutzen andererseits, den das Gemeinwesen – quasi als Verzinsung – aus den Leistungen der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements ziehen kann. Diese **lokale Wertschöpfung**, wie etwa die Erschließung von Wanderwegen, die Sanierung von denkmalgeschützter Bausubstanz oder die Mediation von örtlichen Konflikten, lag – wie gesagt – bei dem hier angesprochenen exemplarischen Modellprojekt im Optimum fast um das Zehnfache höher als die Anfangsinvestition zur Einrichtung des Projektes durch die öffentliche Hand. Eine solche enorm synergetische Verknüpfung von Bürgerengagement und öffentlicher Förderung kann allerdings nur Wirkungen entwickeln, wenn der **Zuschussanteil** aus dem Fiskus gewährleistet ist, was umgekehrt auch deutlich macht, dass der Verzicht auf eine Förderung ein Vielfaches an Wertverlusten nach sich zieht.

- **Gesamtfiskalische Wirkungen**

Soweit man bereit ist, lokale Beschäftigungspolitik im Hinblick auf die Netzwerke und örtlichen Akteure immer auch in Verbindung mit dem bürgerschaftlichen Engagement zu sehen, wie dies die Enquete-Kommission des Bundestages ausdrücklich tut und deswegen folgerichtig explizit eine gezielte Förderung dieser Aktivitäten verlangt, können auch die **gesamtfiskalisch erzielbaren Nutzenwerte** dieser Beschäftigungsförderung zumindest in Teilen dem Bürgerengagement zugerechnet werden. So kostet die Arbeitslosigkeit pro Kopf und Jahr (1999) die öffentlichen Haushalte (Bund, Länder und Gemeinden) sowie die Parafiski der gesetzlichen Sozialversicherungen durch Mehrausgaben und durch Mindereinnahmen im Durchschnitt 39.537 DM (vgl. IAB 2003). Diesen Verlusten an Steuern, Sozialversicherungsabgaben, Mehraufwendungen für Arbeitslosengeld, Sozialhilfe usw. durch Arbeitslosigkeit einerseits, steht dann ein möglicher Nutzen auf der anderen Seite gegenüber, der durch öffentlich subventionierte Beschäftigung – wie etwa ABM – erzielt werden kann, indem bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung wieder Einnahmen in den öffentlichen Haushalten anfallen und insbesondere Transferleistungen, wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe, einzusparen sind. Diese Beiträge von Einsparungen und Mehreinnahmen pro Kopf und Jahr lagen bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (1999) im Durchschnitt bei 44.426 DM und damit nur um 4.789 DM höher

als die gesamtfiskalischen Kosten von Arbeitslosigkeit pro Kopf. Somit betrug die Refinanzierungsrate im Bundesdurchschnitt 89%, wobei die neuen Bundesländer mit 87% eine etwas schlechtere und die alten Länder mit 95% noch eine etwas bessere Quote aufzuweisen hatten (vgl. IAB 2003). **Öffentlich geförderte Beschäftigungsförderung kann also zur Teilentlastung öffentlicher Haushalte einen Beitrag leisten, wenn sie durch lokales Engagement organisiert und durchgeführt wird.** Je mehr dann durch die Beschäftigungsförderung noch zusätzlich eine Wertschöpfung erfolgt (s.o.), desto deutlicher verbessert sich die gesamtwirtschaftliche Bilanz, da sich hierin zudem die Beiträge zum Bruttoinlandsprodukt erfassen lassen.

Bürgerschaftliches Engagement ist eine wichtige Variable für das Entstehen von Beschäftigung im Dritten Sektor und wirkt nicht unmaßgeblich auf die Initiierung lokaler Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung. So lässt sich über die beschäftigungspolitische Reichweite bürgerschaftlichen Engagements zusammenfassend sagen, dass es grundsätzlich eine deutliche – wenn auch indirekte – Wirkung auf die Arbeitslosigkeit und ihre Folgen besitzt. Diese Wirkungen bürgerschaftlichen Engagements auf „Lokale Beschäftigungsförderung“ stehen derzeit durch die Umsteuerung der Arbeitsmarktpolitik weitgehend zur Disposition bzw. sind bereits durch den ersatzlosen Abbau der Maßnahmen zur Arbeitsförderung und Strukturanpassung aufgegeben worden.

4. Zwischen Interessenartikulation und psychosozialer Stärkung – Offene Arbeitslosenarbeit und bürgerschaftliches Engagement

„Warum schließen die Langzeitarbeitslosen und die Dauerarmen sich nicht zusammen zum

Marsch auf ihre jeweiligen Hauptstädte, um dort den vollen Anteil am Bürgerstatus einzu-

fordern?“, fragt Ralf Dahrendorf in seiner Abhandlung über den modernen sozialen Konflikt (1992, S. 238). Der volle Anteil am Bürgerstatus meint für Dahrendorf die Möglichkeit der Teilhabe an existenzsichernder Erwerbsarbeit, wobei für ihn als führenden Theoretiker der Bürgergesellschaft diese irreversible Exklusion von der regulären Arbeit mehr und mehr zur Bildung einer „Unterklasse“ führt. Diese ist vielfach in sich gespalten, entfremdet und hat kein einheitliches Bewusstsein, sodass die meisten ihrer Mitglieder einen eigenen, ganz persönlichen Ausweg aus der Misere suchen, was demzufolge dann auch nicht zum „Marsch auf die Hauptstädte“ führt (vgl. ebd., S. 239). „Die Schlüsseltatsache für die Unterklasse und die Dauerarbeitslosen ist, daß sie sozusagen keinen Einsatz im Spiel der Gesellschaft haben. Das Spiel findet ohne sie statt. In einem durchaus ernsten Sinn gilt die moralisch unerträgliche Feststellung, daß die Gesellschaft sie nicht braucht. In der Mehrheitsklasse wünschen viele, die Unterklasse möge einfach von der Bildfläche verschwinden; täte sie dies, dann fielen ihr Fehlen kaum jemandem auf. Die Betroffenen wissen das wohl. Für sie ist die Gesellschaft vor allem weit weg.“ (ebd.).

In diesem Sinne stellt sich dann die Frage der Bürgergesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements noch einmal neu und deutlich radikaler: **Dauerarbeitslosigkeit und die damit verbundene soziale Exklusion gefährden ganz offensichtlich die Bildung der Bürgergesellschaft**, da diese – wie auch die Enquete-Kommission betont – im Kern auf der **Identifikation mit dem Gemeinwesen und der gegenseitigen Anerkennung als prinzipiell Gleiche** beruht, d.h. als Bürger mit grundsätzlich gleichen Anrechten, wie etwa dem auf den Zugang zur Erwerbsarbeit (vgl. Dahrendorf 1992, S. 226f.).

Dauerarbeitslosigkeit gefährdet somit nicht nur prinzipiell die Entstehung und Entwicklung einer partizipativen Bürgergesellschaft, sondern auch die Bedingungen der Möglichkeit bürgerschaftlichen Engagements. So konstatieren Heinze und Strünck (2000, S. 191): „Auch die Auswertung des SOEP zeigt wie viele andere Untersuchungen, daß der ‚durchschnittliche‘ ehrenamtlich Tätige im mittleren Lebensabschnitt ist, eine gute Ausbildung besitzt und in einer gehobenen Position *erwerbstätig* ist.“ Die zusätzlich verfügbare Zeit in der Erwerbslosigkeit führt also nicht quasi „automatisch“ zu mehr bürgerschaftlichem Engagement, sondern der Status der Arbeitslosigkeit bewirkt in der Regel eher das Gegenteil. Die Gefährdung des Bürgerstatus in der Arbeitslosigkeit, die Vereinzelung der Menschen in jener virtuellen Unterklasse zwischen prekärer Beschäftigung und erzwungenem Nichtstun (vgl. Dahrendorf 1992, S. 209), die Demotivation bzw. Resignation der Betroffenen, das Fehlen mittelschichtstypischer Kommunikations- und Kooperationsformen (Heinze/Strünck 2000, S. 208) und sicherlich auch die spezifischen psychosozialen Deprivationen bei Arbeitslosigkeit, wie Beeinträchtigungen des Selbstwertgefühls, sozialer Kontakte, körperlicher und seelischer Gesundheit oder auch der Fähigkeiten des Umgangs mit Zeit (Zempel/Bacher/Moser 2001), all dies sind Gründe dafür, „...dass trotz offiziell registrierter und von der Wirklichkeit weit übertroffener vier Millionen arbeitsloser Männer und vor allem Frauen im vereinten Deutschland von einem massenhaften bürgerschaftlichen Engagement kaum die Rede sein kann“ (Wolski-Prenger 2002, S. 3).

Bürgerschaftliches Engagement und ehrenamtliche Tätigkeit sind also weniger eine Funktion von Zeit, sondern hängen eng mit sozialer Einbindung, gesellschaftlichem Sta-

tus und der Bildung zusammen (vgl. z.B. Gensicke 2001). „Dies ist ein Grund dafür, dass Erwerbslose im Vergleich zu Erwerbstätigen beim Engagement unterrepräsentiert sind. Die Daten des SOEP zum Erwerbsstatus zeigen, dass 36,2% der Erwerbstätigen in Westdeutschland bürgerschaftlich engagiert sind, aber nur 22,4% der arbeitslos Gemeldeten“ (Deutscher Bundestag 2002, S. 27). Zudem ist grundsätzlich zu beobachten, dass Menschen, die von Dauer- und Mehrfacharbeitslosigkeit bedroht sind bzw. in ständig wechselnden prekären Arbeitssituationen stehen, kaum in der Lage sind, bürgerschaftliches Engagement in ihrem ohnehin angespannten Lebensalltag zwischen Familie und Beruf überhaupt einzubauen, geschweige denn dort sinnvoll noch zu integrieren (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 194).

Trotz dieser Handicaps ist nicht zu ignorieren, dass seit Mitte der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts eine Fülle von Arbeitsloseninitiativen, -selbsthilfegruppen sowie Arbeitslosenzentren, -treffs und -beratungsstellen entstanden sind, deren Zahl auf 1.000 (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 257; Wolski-Prenger 2002, S. 5) bis 1.500 (vgl. Wolski-Prenger 1996, S. 31) geschätzt wird. Neben Projekten in kirchlicher und wohlfahrtsverbandlicher Trägerschaft gibt es gewerkschaftlich orientierte, autonome und auch kommunale Einrichtungen, die diese sog. **offene Arbeitslosenarbeit** jenseits von formalisierten Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen mit sehr verschiedenen Schwerpunktsetzungen betreiben. Die in diversen Dachverbänden organisierten Initiativen und Einrichtungen und ihre auf ca. 10.000 Personen geschätzten Mitglieder versuchen trotz der sehr heterogenen Strukturen und ungeachtet der großen Fluktuation der beteiligten Personen, immer wieder auch bundesweite Vernetzungen, Aktionen und Kongresse zu veranstalten (vgl. Trube 1988). Bürgerschaftliches Engage-

ment tritt hier sowohl in der Form von Selbsthilfe und politischer Interessenvertretung auf als auch in der Form eines Mix aus ehrenamtlicher wie professioneller Beratungs- und Sozialarbeit; dies allerdings ist je nach Trägerschaft, finanzieller Ausstattung und Selbstverständnis unterschiedlich ausgestaltet. **Die Arbeit der Zentren, Initiativen, Treffs usw. changiert also zwischen politischer Interessenvertretung und Selbstorganisation, fachlicher Beratungs- und Sozialarbeit sowie zwischen der Bereitstellung von Begegnungs-, Informations-, Trainings- und Vermittlungsmöglichkeiten;** hierbei ist der jeweilige Professionalisierungsgrad bzw. der Anteil ehrenamtlicher Tätigkeit durchaus sehr unterschiedlich ausgeprägt (vgl. Gallas 1994, Grehn 1996, Kandelhardt 1996, Rein/Scherer 1992; Trube 1986; Trube 1988b; Wolski-Prenger 1989; Wolski-Prenger 2002).

Wenn man die offene Arbeitslosenarbeit dem bürgerschaftlichen Engagement zurechnen kann und will – was wegen des **unterschiedlichen Professionalisierungsgrades** durchaus zu diskutieren ist –, wird man ihm trotz seiner quantitativ und auch politisch eher begrenzten Bedeutung durchaus solidarisierende und sozial stabilisierende Funktionen (vgl. Gallas 1996) sowie wichtige Beiträge zur Verarbeitung von Arbeitslosigkeit (vgl. Stielike 1996) und zur unabhängigen Beratung (Wolski-Prenger 2002) zubilligen. Aber auch diese wenigen wichtigen Ansätze bürgerschaftlichen Engagements sind in Gefahr, da die meisten Angebote und Einrichtungen der offenen Arbeitslosenarbeit vorwiegend auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bzw. vereinzelt Förderprogrammen von Ländern beruhen (so z.B. in NRW), die entweder (ABM) weitgehend gekürzt – wenn nicht völlig gestrichen – werden (s.o.) oder zunehmend an Vermittlungsquoten gebunden sind (Landesmittel). Das konterkariert

immer mehr die Offenheit, Freiwilligkeit und politische Orientierung dieser Einrichtungen,

soweit deren Existenz überhaupt noch gesichert werden kann.

5. Zwischen Erwerbsarbeit und Ehrenamt – Bürgerschaftliches Engagement als Ersatzarbeit?

Gerade mit der zunehmenden Dauer und Verfestigung der Arbeitslosigkeit während der vergangenen Jahre, entspann sich eine Diskussion, inwieweit Bürgerarbeit bzw. bürgerschaftliches Engagement eine sinnvolle Alternative zum erzwungenen Nichtstun oder sogar zur Erwerbsarbeit selbst darstellen könnten (vgl. Beck 2000). Als kleinster gemeinsamer Nenner dessen, was als bürgerschaftliches Engagement anzusehen ist, gilt das **Prinzip der Freiwilligkeit**. Bürgerschaftliches Engagement ist gar nicht denkbar, wenn es nicht auf *freiwilligem* Zusammenschluss beruht (vgl. z.B. Beck 2000, S. 51; Dahrendorf, S. 55ff.; Deutscher Bundestag 2002, S. 32; Heinze/Olk 2001b, S. 14f.; Heinze/Strünck 2000, S. 181 usw.). Das schließt einen „angeordneten“ Einsatz im bürgerschaftlichen Engagement an Stelle von Erwerbsarbeit – zumindest theoretisch – aus.

Vor diesem Hintergrund formuliert die Enquete-Kommission des Bundestages dann auch sehr deutlich: „Bürgerschaftliches Engagement kann den Verlust des Arbeitsplatzes nicht ersetzen. Nach wie vor ist die Integration in die Erwerbsarbeit von zentraler Bedeutung für die Identität der einzelnen, für die Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand und für den Zugang zum bürgerschaftlichen Engagement“ (S. 6). Allerdings zeigt sich, dass im Zusammenhang mit dem Konzept des „Aktivierenden Staates“ (vgl. z.B. Lamping/Schridde/Platz/Blanke 2002) das Verdikt gegen staatlichen Zwang zum Bürgerengagement zu verschwimmen beginnt. Denn dieser „**Aktivierende Staat**“ tritt der Gesellschaft **sowohl fördernd als auch**

fordernd gegenüber, um zu erreichen, „... dass die Beteiligten eine stärker gemeinwohlbezogene Problemlösungsperspektive einnehmen“ (ebd. S. 36). Was dies im Bereich zwischen Arbeitslosigkeit, Erwerbstätigkeit und bürgerschaftlichem Engagement heißen kann, machen dann Heinze und Olk schon sehr viel deutlicher, indem sie affirmativ die Konsequenzen dieses neuen Staatsverständnisses beschreiben: „Bei diesen aktivierenden Strategien spielt der Rekurs auf individuelle Mitmachbereitschaften und Eigenbeiträge der Programmadressaten eine neue strategische Rolle. Während sich der Staat unter der **Maxime des ‚Förderns‘** selbst dazu verpflichtet, durch geeignete Maßnahmen ... die **Rahmenbedingungen für individuelle Problemlösungsstrategien** – etwa bei Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt – zu verbessern, setzt er andererseits unter der **Maxime des ‚Forderns‘** auf **verstärkte Eigenbeiträge** und **Mitmachbereitschaften** der Zielgruppe bei der Bewältigung ihrer Problemlage – z.B. in der Form der aktiven Teilnahme an diesen Programmen, ... Anpassung an verbleibende Arbeitsmarktchancen etc. Für den Fall, daß solche eingeforderten aktiven Leistungsbeiträge nicht (genügend) erbracht werden, werden Sanktionen (z.B. in Form von Leistungskürzungen bei der Sozialhilfe) angedroht“ (S. 46).

Damit ist die Plattform des freiwilligen Engagements endgültig verlassen und ein wesentliches Essential des zivilgesellschaftlichen Grundverständnisses verletzt. Dies stellt dann auch elementare Voraussetzungen der Bür-

gesellschaft selbst in Frage, auf der doch eigentlich das Engagement fußt. Als hätte er es bereits zehn Jahre zuvor geahnt, formulierte Dahrendorf schon 1992 apodiktisch: „An diesem Punkt ist äußerste Klarheit wichtig. Der Bürgerstatus, *Citizenship*, beschreibt zunächst eine Menge von Anrechten. Diese Anrechte sind *unbedingt*. Sie sind also weder von Herkunft und sozialer Stellung noch von bestimmten Verhaltensweisen abhängig. Wo es um Anrechte geht, ist die Aussage, ‚wer nicht arbeitet, soll auch keine Sozialhilfe empfangen‘, ... unakzeptabel. Der Status des Bürgers ist unveräußerlich. Sein konstitutives Merkmal ist, daß er nicht aufgerechnet werden kann“ (S. 55ff.).

Die Folgen dieser Aufgabe des Grundprinzips „Freiwilligkeit und Unbedingtheit“ sind einerseits für die Betroffenen und andererseits für das Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Gemeinschaft verheerend wie erschütternd (vgl. z.B. Trube/Wohlfahrt 2003; Trube/Wohlfahrt 2001): So ist zum einen angesichts einer Arbeitsplatzlücke in mehrfacher Millionengröße der **Zwang zur („Bürger“-)Arbeit weder arbeitsmarktlich noch sozial begründbar, da er keine regulären Arbeitsplätze schafft**, aber andererseits durch Leistungsstreichungen und Verpflichtungen zu **prekären „Gemeinwohlarbeiten“** (etwa i.S.v. § 19 Abs. Satz 1 Alt. 2) eher zusätzlich noch zu sozialen Stigmatisierungen („blame the victim“), materiellen Marginalisierungen und gesellschaftlicher Exklusion beiträgt. Zum Zweiten schafft diese Form der „Bürgerarbeit“, die **über Zwang gesteuert** ist, nicht das Bewusstsein der Zugehörigkeit zum Bürgerstatus des „Citoyen“. Hier beruht die Einstellung des sozialen Handelns als *Vergemeinschaftung* auf **subjektiv gefühlter Zusammengehörigkeit**, die nicht durch staatlichen Oktroi, der dann im Übrigen auch noch mit Exklusion bei Fehlverhalten droht, quasi hoheitlich herzustellen ist. Zum Dritten kon-

terkariert das Verständnis, dass die letzte soziale Sicherung im Sozialstaat durch bürgerschaftliches Engagement o.ä. zu verdienen sei, die Basis demokratischer Verfasstheit, da hier die Sicherung der Existenz des Souveräns, d.h. des Bürgers, von dem der Staat die Gewalt entliehen hat, an Wohlverhaltensklauseln gebunden werden soll. Hier kehrt sich der Grundgedanke der Demokratisierung der Gesellschaft durch Bürgerengagement just in sein Gegenteil, was weder mit der Sozialisation von Arbeitstugenden bzw. Motivationsförderung noch mit prospektiven Übergängen vom Ehrenamt zum regulären Arbeitsmarkt (vgl. Heinze/Strünck, S. 211) zu begründen ist.

Abgesehen von dieser Grundsatzdiskussion, die auf die Gefahren der verpflichtenden Verknüpfung von Arbeitslosigkeit und „Bürgerarbeit“ im aktivierenden Staatskonzept hinweisen will, sind gleichermaßen auch positive Wirkungen nicht zu verkennen, die beispielsweise in einschlägigen Studien über Projekte zur freiwilligen Übernahme sinnvoller Aufgaben durch Erwerbslose im Dritten Sektor herausgefunden wurden.

Eines dieser Projekte ist „TAURIS“, das von der Sächsischen Staatsregierung initiiert und finanziert sowie von der Technischen Universität Dresden hervorragend evaluiert wird. Hier übernehmen Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger bei geringen Aufwandsentschädigungen (ca. 150,- DM/Woche) Aufgaben im Umfang von 14 Std. (wöchentlich) bei Non-Profit-Organisationen oder Kommunen, und zwar bei freiwilliger Wahl angebotener Tätigkeiten im Gemeinwesen (vgl. Nitsche/Richter 2003, S. 60). Da die wissenschaftliche Begleitung dieses Modells im Experimental-Kontrollgruppen-Design angelegt war, lassen sich abgesicherte Aussagen zu den Wirkungen der Arbeitstätigkeit auf die Zufriedenheit, die psy-

Bürgerschaftliches Engagement gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit

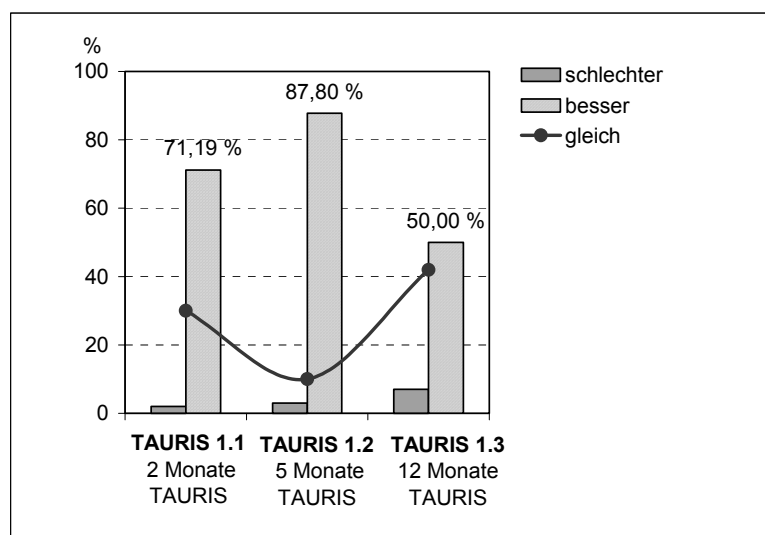
chosoziale Befindlichkeit sowie die seelisch-körperliche Gesundheit machen, die im Vergleich zu Arbeitslosen ohne Engagement bzw. zu analog beschäftigten Erwerbstätigen stehen. Ohne an dieser Stelle alle Untersuchungsergebnisse en detail referieren zu können, lassen sich die folgenden wesentlichen Erkenntnisse zusammenfassen (vgl. Nitsche/Richter 2003, S. 103ff.):

- Im Vergleich mit ähnlichen Erwerbsarbeiten zeigt sich, dass die TAURIS-Tätigkeiten vielfach deutliche Potenzen im Bereich der Lern- und Persönlichkeitsförderlichkeit aufwiesen, was nicht zuletzt mit ihrer zyklischen Vollständigkeit (Werkcharakter) und den zeitlichen Freiheitsgraden zusammenhing.
- Es konnte nachgewiesen werden, dass die TAURIS-Tätigkeiten insbesondere auf die seelische Gesundheit und z.T. auch auf das psychosoziale Wohlbefinden deutlich positive Effekte hatten, wobei diese allerdings auch von der zuvor zurückgelegten Arbeitslosenbiographie abhängig waren.
- Entscheidende Variablen für die Stärke und Persistenz der positiven Wirkungen waren

vor allem die materielle Lage der Betroffenen, die erlebte soziale Unterstützung und nicht zuletzt auch die perzipierten Perspektiven in oder nach der Maßnahme, also der Aspekt der Arbeitslosigkeit bzw. der weiteren Beschäftigung.

- Diese Frage der dauerhaften Perspektive mit angemessener Bezahlung bzw. auskömmlicher Sicherung des Lebensunterhalts ist offensichtlich die Achillesferse des Erfolgs bei bürgerschaftlichem Engagement von Arbeitslosen jenseits der Erwerbsarbeit. Anfänglich positive Wirkungen auf die seelische Gesundheit, auf psychosoziales Wohlbefinden und die allgemeine (Lebens-)Zufriedenheit verlieren sich recht rasch, wenn solche Perspektiven nicht erkennbar sind. Das Schaubild 2 zeigt diesen Sachverhalt am Beispiel der persönlichen Lagebeurteilung von TAURIS-Teilnehmern, deren anfänglich positive Einschätzung sich deutlich mit zunehmender Projektdauer mehr und mehr reduziert, wobei die konstant schlechte materielle Lage ganz offensichtlich eine große Rolle spielt (vgl. Nitsche/Richter 2003, S. 134ff.):

Schaubild 2: Veränderungen der persönlichen Zufriedenheit im Verlauf der bürgerschaftlichen Tätigkeit



Wenn man das TAURIS-Projekt als *pars pro toto* für die Frage bürgerschaftlichen Engagements im Umfeld von Arbeitslosigkeit nimmt, dann lässt sich konstatieren, dass solche Angebote vielfach als eine Art „Türöffner“ zum **Ersten oder Zweiten Arbeitsmarkt** dienen können, wobei jedoch in TAURIS vorwiegend die materiell schlechter gestellten Teilnehmer bei wachsender Unzufriedenheit in dem Projekt verblieben sind (vgl. Nitsche/Richter 2003, S. 178). Allerdings zeigt sich zugleich freiwilliges Bürgerengagement im Dritten Sektor für Langzeitarbeitslose als eine durchaus sinnvolle Alternative zu erzwungenem Nichtstun und zu sozialem Ausschluss, da es psychosoziale Stabilisierung und gesellschaftliche Einbindung

erfahrbar macht, wenn Perspektiven angemessener Existenzsicherung bzw. Eingliederung in den Arbeitsmarkt erkennbar sind. **Ansonsten bleibt der Zwiespalt zwischen dem gemeinwohlorientierten Anspruch und der Tatsache, dass die Betroffenen den ausreichenden Lebensunterhalt nicht einfach aus der Sinnstiftung ihrer Tätigkeit beziehen können, unüberbrückbar für Konzept und Wirklichkeit.** „Wenn Tätigkeit im dritten Wirtschaftssektor nur immateriell den klassischen Feldern der Berufarbeit gleichgestellt ist (...), aber materiell (...) de praxi nicht bzw. kaum zur Kenntnis genommen wird, ist dieser Widerspruch nicht aufzulösen“ (Nitsche/Richter 2003, S. 179).

6. Chancen und Handlungsmöglichkeiten der Politik

Bürgerschaftliches Engagement kann den Verlust des Arbeitsplatzes nicht ersetzen. Staatlich verordnete „Bürgerarbeit“, die als eine Art Forderungskomponente des Aktivierungskonzepts agiert, hat für die Erwerbslosen deutlich kontraproduktive Konsequenzen, indem über Sanktionierungen soziale Exklusion und bürokratische Entdemokratisierung erfolgen. Der Bürger wird so zum *Behandlungsobjekt* des Staates, obwohl er eigentlich mündig in Gemeinschaft handeln soll. **Das systemstrukturelle Problem „Arbeitslosigkeit“ ist eindeutig nicht über die Aktivierung der einzelnen Erwerbslosen anzugehen oder gar lösbar, was klare Grenzen der Empfehlungen für staatliches Handeln in dieser Richtung setzt.**

Greift man das Bild von Lamping, Schridde, Pläß und Blanke zu den Handlungsorientierungen von Staat und Bürger auf, so wird man angesichts des verhärteten Strukturproblems der Massen- und der Langzeitarbeitslosigkeit wohl kaum an einen schlanken Staat oder an

den Kommunitarismus – und auch nur bedingt – an einen Wohlfahrtsmix als Lösungswege appellieren können. **Notwendig ist ein aktiv sozialpolitisch agierender Verantwortungsstaat,** der das Problem nicht in den Dritten Sektor an die Bürger abschiebt, und dann im Sinne des funktionalen Dilettantismus (vgl. Seibel 1992) hoffen kann, dass – wenn auch keine substanziellen Lösungen – so doch wenigstens Legitimation zu gewinnen ist, indem symbolische Politik eine Aktivierung der gesellschaftlichen Kräfte suggeriert. Der soziale Verantwortungsstaat will es nicht dulden, wenn durch die Arbeitslosigkeit die soziale Kohärenz so extrem bedroht ist, dass die Voraussetzungen der Bürgergesellschaft insbesondere im Zuge der Segmentierung einer neuen Unterklasse elementar gefährdet sind, weil damit letztlich auch die Basis zivilgesellschaftlichen Engagements in Frage steht. Die Verortung dieser Vorstellung im Schnittpunkt zwischen Staat und Bürger veranschaulicht das Schaubild 3:

Schaubild 3:
Handlungsorientierungen von Staat und Bürgern im Gegenstandsfeld „Arbeitslosigkeit“

		Bürger	
		individualistisch	Assoziativ
Staat	Residual	„Schlanker Staat“	„Kommunitarismus“
	interventionistisch	„Aktiver Staat“ Sozial-politischer Verantwortungsstaat	„Wohlfahrtsmix“

Original von Lamping/Schridde/Plaß/Blanke 2001 – Veränderungen von A.T.

Versucht man die Agenda dieses neu akzentuierten Verständnisses der Arbeitsteilung zwischen Staat und Bürger zu umreißen, so bieten sich die folgenden Punkte an:

- Der soziale Verantwortungsstaat sieht als seine wesentliche Aufgabe die Sicherung und den gezielten Ausbau der öffentlich geförderten Beschäftigung, da sie die Kombination von Bürgerengagement, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und eine Stärkung sozialer Inklusion erlaubt, wenn deren Umsetzung vor Ort mit Non-Profit-Organisationen erfolgt und eine gezielte Einbindung der arbeitsmarktlich bislang irreversibel Ausgegrenzten stattfindet.
- Auf dieser Basis können bei einer deutlich langfristigeren Förderung neue Arbeitsfelder und Infrastrukturen mit zusätzlicher Beschäftigung entstehen (Arbeitsplatzgenerierung), die insbesondere in den Bereichen

„Soziale Dienste“, „Kunst/Kultur/Medien“ und „Gesundheitsförderung“ gleitende Übergänge vom Bürgerengagement in die Erwerbsarbeit erlauben.

- Voraussetzung eines freiwilligen und ungehinderten Wechsels zwischen Bürger- und Erwerbsarbeit ist nach wie vor die Implementation eines Grundsicherungsmodells, das Bürgerengagement zu einer wirklichen Option (nicht nur für die Mittelschicht) werden lässt, was dann auch Ausdruck von Souveränität und nicht von Verpflichtungen zu Notstandsarbeiten oder zu Arbeitsdiensten ist.
- Die Kombination aus Beschäftigungsförderung und Grundsicherung bietet das Terrain, auf dem bürgerschaftliches Engagement sich bei gezielter Unterstützung auch als Interessenvertretung von Arbeitslosen sowie unabhängige Beratung mit psychosozialer Sta-

bilisierung selbstorganisiert etablieren kann. Dabei ist es unabdingbar, dass die ausschließliche Fokussierung der Beschäftigungspolitik auf die Vermittlung zukünftig einer multiplen Zielsetzung weicht, die angesichts des Millionendefizits von Arbeitsplätzen den Erfolg der Angebote nicht nur schlicht an den Einmündungsquoten misst, sondern das bürgerschaftliche Engagement, die soziale Einbindung u. Ä. in den Katalog der Qualitäts- und Förderkriterien mit aufnimmt.

- Ein wesentlicher Schwerpunkt der Politik des neuen Verantwortungsstaats sollte die Förderung von Ansätzen subsistenzwirtschaftlicher Gemeinwesenökonomie sein. Hierbei können erhebliche lokale Potenziale einerseits mit den Humanressourcen der Bürger andererseits synergetisch verbunden werden, sodass sowohl soziales Kapital als auch eine örtliche Betriebsstruktur entsteht, die durch die Globalisierung und internationale Konkurrenz nur wenig bis gar nicht gefährdet ist. Dabei geht es gezielt um die Unterstützung von zumeist selbstorganisierten Projekten, die modellhaft neue Wege eines alternativen Wirtschaftens erproben können, das eine örtliche Versorgung mit innovativen Übergängen zwischen Erwerbs-, Eigen- und Bürgerarbeit verbinden soll.

Wenn es um Politikempfehlungen im Handlungsfeld zwischen Bürgerengagement und Er-

werbslosigkeit geht, ist insgesamt zu einer Art **neuer Bescheidenheit** zu raten, da Versprechen, die Arbeitslosigkeit in bestimmtem Umfang zu reduzieren, kaum seriös zu machen sind. Wer suggeriert, dass durch Förderung bürgerschaftlichen Engagements das Strukturproblem „Arbeitslosigkeit“ quasi aus der Welt zu schaffen sei, begibt sich unter Ideologieverdacht, da mit solchen Ankündigungen eigentlich nur eine Verschiebung des Problems aus den Sektoren „Staat“ und „Markt“ in den Dritten (Non-Profit-)Sektor gemeint sein kann. Das mag dann eher der Vermeidung der Legitimationsprobleme von Politik und Wirtschaft als einer wirksamen Bekämpfung der Erwerbslosigkeit dienen (vgl. Seibel 1991). Diese Skepsis ist allerdings nicht als Plädoyer für Tatenlosigkeit misszuverstehen. **Durch eine gezielte Beschäftigungsförderung vor Ort im Dritten Sektor in Kombination mit einem angemessenen Grundversicherungsmodell können die dringend notwendigen Voraussetzungen einer synergetischen Verbindung von Bürger- und Erwerbsarbeit geschaffen werden.**

Zum Autor

Professor Dr. Achim Trube ist Inhaber des Lehrstuhls für Sozialpolitik und -verwaltung an der Universität Siegen. Er ist u.a. Experte zu Fragen des zweiten Arbeitsmarktes und zur Beschäftigungsförderung. trube@ispa.uni-siegen.de

Literaturhinweise

Anheier, Helmut/Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette (Hrsg.): Der Dritte Sektor in Deutschland – Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel, Berlin, 1997.

Anheier, Helmut/Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette (Hrsg.): Der Dritte Sektor in Deutschland – Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel, Berlin, 1997.

Arendt, Hannah 1960: Vita Aktiva oder vom tätigen Leben, Stuttgart.

- Beck, Ulrich** (Hrsg.): Die Zukunft von Arbeit und Demokratie, Frankfurt/Main, 2000.
- Beck, Ulrich**: Wohin führt der Weg, der mit dem Ende der Vollbeschäftigungsgesellschaft beginnt? in: **Beck, Ulrich** (Hrsg.): Die Zukunft von Arbeit und Demokratie, Frankfurt/Main, 2000, S. 7–66.
- Bell, Daniel**: Die nachindustrielle Gesellschaft, Frankfurt/Main, 1975.
- Bellmann, Lutz/Dathe, Dietmar/Kistler, Ernst**: Der Dritte Sektor – Beschäftigungspotenziale zwischen Markt und Staat; in: IAB Kurzbericht Nr. 18 v. 20.8.2002.
- Berger, Peter/Konietzka, Dirk**: Die Erwerbsgesellschaft – Neue Ungleichheiten und Unsicherheiten (Sozialstrukturanalysen, Bd. 16), Opladen, 2001.
- Betzelt, Sigrid/Bauer, Rudolph**: Nonprofit-Organisationen als Arbeitgeber, Opladen, 2000.
- Bourdieu, Pierre** u.a.: Das Elend der Welt – Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft (édition discours, Bd. 9), Konstanz, 1998.
- Dahrendorf, Ralf**: Der moderne soziale Konflikt, Stuttgart, 1992.
- Dahrendorf, Ralf**: Über Staatsgesellschaft und Bürgergesellschaft – Ist die moderne Gesellschaft eine Bürgergesellschaft? in: Pongs, Armin: In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich? (Gesellschaftskonzepte im Vergleich, Bd. 1) München, 1999, S. 97–104.
- Deutscher Bundestag** (Hrsg.): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“; in: Bundestagsdrucksache 14/8900, Berlin, 2002.
- Elsen, Susanne**: Gemeinwesenökonomie – eine Antwort auf Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung? Neuwied/Kriftel, 1998.
- Engelmann, Jan/Wiedemeyer, Michael** (Hrsg.): Kursbuch Arbeit: Ausstieg aus der Jobholder-Gesellschaft – Start in eine neue Tätigkeitskultur, München, 2000.
- Etzioni, Amitai**: Die Verantwortungsgesellschaft – Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie, Frankfurt/Main, 1997.
- Gallas, Andreas**: Politische Wirkungsmöglichkeiten von Arbeitslosen; in: Wolski-Prenger, Friedhelm (Hrsg.): Arbeitslosenarbeit – Erfahrungen, Konzepte, Ziele, Opladen, 1996, S. 168–186
- Gallas, Andreas**: Politische Interessenvertretung von Arbeitslosen, Köln, 1994.
- Gensicke, Thomas**: Das bürgerschaftliche Engagement der Deutschen – Image, Intensität und Bereiche; in: **Heinze, Rolf/Olk, Thomas** (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland – Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen, 2001, S. 283–304.
- Giddens, Anthony**: Der dritte Weg – Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt/Main, 1999.
- Grehn, Klaus**: Der Arbeitslosenverband Deutschland e.V. – Modellversuch, Alternative oder ostdeutscher Sonderweg in der Arbeitslosenarbeit? in: **Wolski-Prenger, Friedhelm** (Hrsg.): Arbeitslosenarbeit – Erfahrungen, Konzepte, Ziele, Opladen, 1996, S. 67–79
- Hartz, Peter** u.a.: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin, 2002 (masch. vervielf. MS).
- Heinze, Rolf/Olk, Thomas** (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland – Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen, 2001.
- Heinze, Rolf/Olk, Thomas**: Bürgerengagement in Deutschland – Zum Stand der wissenschaftlichen und politischen Diskussion; in: **Heinze, Rolf/Olk, Thomas** (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland – Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen, 2001, S. 11–26.
- Heinze, Rolf/Strünck, Christoph**: Die Verzinsung des sozialen Kapitals – Freiwilliges Engagement im Strukturwandel; in: **Beck, Ulrich** (Hrsg.): Die Zukunft von Arbeit und Demokratie, Frankfurt/Main, 2000, S. 171–216

- IAB** – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.): Zahlen-Fibel; in: <http://www.iab.de/asp/fibel/fibSearch.asp> v. 20.2.2003, Übersicht 7.3.1.
- Kantelhardt**, Uwe: Gewerkschaftliche Arbeitslosenarbeit; in: **Wolski-Prenger**, Friedhelm (Hrsg.): Arbeitslosenarbeit – Erfahrungen, Konzepte, Ziele, Opladen, 1996, S. 137–154.
- Kieselbach**, Thomas: Arbeitslosigkeit und Gesundheit – Perspektiven eines zukünftigen Umgangs mit beruflichen Transitionen; in: **Trube**, Achim/**Wittig-Koppe** (Hrsg.): Effekthascherei oder: Wie Effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik? (Zweiter Arbeitsmarkt, Bd. 4), Münster, 2000.
- Kieselbach**, Thomas/**Wacker**, Ali: individuelle und gesellschaftliche Kosten der Massenarbeitslosigkeit, Weinheim/Basel, 1985.
- Lamping**, Wolfgang/**Schridde**, Henning/**Plaß**, Stefan/**Banke**, Bernhard: Der Aktivierende Staat – Positionen, Begriffe, Strategien, Bonn, 2002.
- Nitsche**, Ines/**Richter**, Peter: Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit – Evaluation des TAURIS-Projektes (Zweiter Arbeitsmarkt, Bd.6), Münster, 2003.
- Priller**, Eckhard/**Zimmer**, Annette (Hrsg.): Der Dritte Sektor international – Mehr Markt, weniger Staat? Berlin, 2001.
- Rein**, Harald/**Scherer**, Wolfgang: Erwerbslosigkeit und politischer Protest – Zur Neubewertung von Erwerbslosenprotest und der Entwicklung sozialer Arbeit, Frankfurt/Main, 1992.
- Reisch**, Roman: Ausbildung, Beschäftigung, Qualifizierung: Wohlfahrtsverbände und Dritter Sektor oder der Weg vom Projekt zum sozialen Dienstleistungsunternehmen; in: **Priller**, Eckhard/**Zimmer**, Annette (Hrsg.): Der Dritte Sektor international – Mehr Markt, weniger Staat? Berlin, 2001.
- Ries**, Heinz/**Elsen**, Susanne/**Steinmetz**, Bernd/**Homfeld**, Hans Günther (Hrsg.): Hoffnung Gemeinwesen – Innovative Gemeinwesenarbeit und Problemlösungen in den Bereichen lokaler Ökonomie, Arbeitslosigkeit, Gesundheit und Benachteiligung, Neuwied/ Kriftel, 1997.
- Rothschild**, Kurt: Arbeitslose – Gibt's die? Marburg, 1990.
- Schmid**, Günther: Wege in eine neue Vollbeschäftigung – Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/Main, 2002.
- Seibel** Wolfgang: Erfolgreich scheiternde Organisationen – Zur politischen Ökonomie des Organisationsversagens; in: Politische Vierteljahresschrift, 32. Jg., Heft 3/1991, S. 479–496.
- Seibel**, Wolfgang: Funktionaler Dilettantismus – Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat, Baden-Baden, 1992.
- Stadt Essen** (Hrsg.): Der Essener Konsens – Kooperation als Philosophie und Methode, Essen, 2000 (masch. vervielf. MS).
- Stielike**, Ursula: Die Bedeutung eines Arbeitslosen-Zentrums bei der Verarbeitung von Arbeitslosigkeit; in: **Wolski-Prenger**, Friedhelm (Hrsg.): Arbeitslosenarbeit – Erfahrungen, Konzepte, Ziele, Opladen, 1996, S. 89–95.
- Tönnies**, Ferdinand: Gemeinschaft und Gesellschaft – Grundbegriffe der reinen Soziologie, Berlin, 1912.
- Trube**, Achim: Arbeitsloseninitiativen und -zentren: Ausgangspunkte einer neuen sozialen Bewegung? in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 37. Jg., Heft 6/1986, S. 223–229.
- Trube**, Achim: Alternative Organisation oder Alternativen zur Organisation? Von den Problemen der Realisation eines basisdemokratischen Kongresses; in: **Fachhochschule Frankfurt** – FB Sozialarbeit/ Sozialpädagogik (Hrsg.): 2. Bundeskongreß der Initiativen gegen Arbeitslosigkeit und Armut (Materialien zur Sozialarbeit und Sozialpolitik, Bd. 23), Frankfurt/Main, 1988, S. 282–287.

Bürgerschaftliches Engagement gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit

- Trube**, Achim: Arbeitsloseninitiativen und -zentren: Zur Professionalisierung eines neuen Zweiges sozialer Arbeit (Arbeitslosigkeit und Neue Armut, Bd. 2), Bochum, 1988.
- Trube**, Achim: Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 189), Nürnberg, 1995.
- Trube**, Achim: Sozio-ökonomische Analysen zum geldwerten Nutzen von Gemeinwesenarbeit, Stuttgart/Köln/Berlin, 1998.
- Trube**, Achim: Sozioökonomische Analysen öffentlicher Beschäftigungsförderung – Grundlagen, Methode und ausgewählte Ergebnisse; in: **Trube**, Achim/**Wittig-Koppe** (Hrsg.): Effekthascherei oder: Wie Effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik? Münster, 2000, S. 63–94.
- Trube**, Achim: Zur Theorie und Empirie des Zweiten Arbeitsmarktes – Exemplarische Erörterungen und praktische Versuche zur sozioökonomischen Bewertung lokaler Beschäftigungsförderung (Zweiter Arbeitsmarkt, Bd. 1), 3. Aufl., Münster, 2001.
- Trube**, Achim: Zur Frage des volkswirtschaftlichen Nutzens eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors – Legitimation, Funktion und Probleme; in: WIDERSPRÜCHE Heft 83, März 2002, S. 101–116.
- Trube**, Achim/**Koße**, Sabine/**Luschei**, Frank/**Weiß**, Carsten: Entwürfe zum Endbericht des Forschungsprojekts „ABM-real“, Siegen, 2003 (masch. vervielf. Ms).
- Trube**, Achim/**Wohlfahrt**, Norbert: Der „aktivierende Sozialstaat“ – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit; in: WSI-Mitteilungen, 54. Jg., Heft 1/2001, S. 27–35.
- Trube**, Achim/**Wohlfahrt**, Norbert: Prämissen und Folgen des Hartz-Konzepts – Die Modernisierung des Sozialstaats durch Arbeitszwang und Selektion nach erwerbstätiger Nützlichkeit; in: WSI-Mitteilungen, 56. Jhg., Heft 2/2003.
- Weber**, Max: Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie, (5. Aufl.), Tübingen, 1972.
- Wiedemeyer**, Michael/**Friedrich**, Horst: Arbeitslosigkeit – ein Dauerproblem, Opladen, 1998.
- Wilke**, Helmut: Supervision des Staates, Frankfurt/Main, 1997.
- Wolski-Prenger**, Friedhelm (Hrsg.): Arbeitslosenprojekte zwischen sozialer Arbeit und sozialer Bewegung, Frankfurt/Main, 1989.
- Wolski-Prenger**, Friedhelm (Hrsg.): Arbeitslosenarbeit – Erfahrungen, Konzepte, Ziele, Opladen, 1996.
- Wolski-Prenger**, Friedhelm: Arbeitslosenprojekte in der Bürgergesellschaft – Bürgerschaftliches Engagement gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit: Chancen und Handlungsmöglichkeiten für den Aktivierenden Staat, Bonn, 2002 (masch. vervielf. Ms).
- Zempel**, Janette/**Bacher**, Johann/**Moser**, Klaus (Hrsg.): Erwerbslosigkeit – Ursachen, Auswirkungen und Interventionen (Psychologie sozialer Ungleichheit Bd. 12) Opladen, 2001.