

Helmut Arnold

Die Gemeinschaftsinitiative EQUAL – Möglichkeiten Sozialer Arbeit in einem europäischen Großprogramm

(überarbeitetes Impulsreferat, gehalten auf dem BuKo in Kassel, Symposium 1)



Unter Bezugnahme auf die seit Mitte 2002 laufende Gemeinschaftsinitiative EQUAL soll herausgearbeitet werden, welche Beteiligungschancen und Gestaltungspotentiale sich für die Sozialer Arbeit durch Mitwirkung an europäischen Programmen erschließen lassen. Hierzu ist zunächst die Gemeinschaftsinitiative EQUAL mit ihrer Zielstellung und ihrem Genesekontext vorzustellen. Im zweiten Schritt soll die Kritik an aktivierenden Programmen, wie sie sich in der aktuellen Fachdiskussion widerspiegelt, aufgenommen und gefragt werden, ob sich Soziale Arbeit aus professionsethischen Überlegungen überhaupt an Programmen mit aktivierender Ausrichtung wie beispielsweise EQUAL beteiligen darf. In einem später geplanten Folgebeitrag werden Intention und Strategie eines in Sachsen real existierenden EQUAL-Netzwerks ausgeleuchtet und auf Gestaltungsperspektiven geprüft.

1. Was ist EQUAL

Die Gemeinschaftsinitiative EQUAL gilt als das zentrale Innovationsprogramm der Europäischen Union im Bereich Beschäftigung & Soziales. Mit EQUAL versucht die Kommission, ihre beschäftigungspolitischen Leitlinien operationell umzusetzen und so eine gesamteuropäische und koordinierte Beschäftigungsstrategie einzuleiten, wie es 1997 im Beschäftigungskapitel zum Amsterdamer Vertrag beschlossen wurde – übrigens gegen den Widerstand der damaligen deutschen Bundesregierung, die nach Schäubleschem Subsidiaritätsverständnis Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in primär nationaler Verantwortung reklamierte. Gestützt auf die Ergebnisse und Schlußfolgerungen seiner beiden Vorläuferprogramme Adapt und Beschäftigung will EQUAL

- Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig bekämpfen und die berufliche und soziale Integration von benachteiligten Gruppen fördern – Leitziel Chancengleichheit
- drohende Arbeitslosigkeit verhindern und eingetretene bekämpfen – Leitziel Beschäftigungsfähigkeit
- den Unternehmergeist fördern – Leitziel Existenzgründung – und die Sozialwirtschaft stärken
- Beschäftigungsfähigkeit erhöhen und Humanressourcen entwickeln – Leitziel lebenslanges Lernen.

In allen Mitgliedsstaaten der EU sollen neue Wege der Arbeitsmarktpolitik erprobt, dabei erfolgreiche Modelle identifiziert („best practice“) und diese nachhaltig verbreitert werden („mainstreaming“). Die erfolgreichste Form des vertikalen Mainstreaming ist nach Programmdiktion die Verankerung von guter Praxis in nationaler Gesetzgebung – das Vorzeigemodell dafür ist Job-Rotation, was im Vorläuferprogramm Adapt erprobt wurde, Eingang in das Arbeitsförderungsgesetz SGB III fand und aktuell wieder zur Disposition steht.

Unter der Zielstellung einer gesamteuropäischen und koordinierten Beschäftigungsstrategie wird die Bedeutung eines transparenten Monitoring hervorgehoben. Alle EU-Mitgliedsstaaten haben sich verpflichtet, ihre beschäftigungspolitischen Schwerpunktsetzungen und Anstrengungen in sog. Nationalen Aktionsplänen zu dokumentieren und diese in Konkordanz zur europäischen Strategie zu halten, die sich wiederum entlang der oben benannten vier Hauptsäulen bewegt, denen die beschäftigungspolitischen Leitlinien jeweils zugeordnet sind. Oberstes Ziel ist die Erhöhung der Beschäftigungsquote auf die Zielmarke von 70%. Diese erreichen die erfolgreichsten Länder insbesondere durch eine hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen, und diese Erfolgsländer gelten auch als Leitsterne für das Benchmarking.

Neu an EQUAL sind zwei Elemente – und hier zeigen sich zugleich die Schnittpunkte zur Sozialen Arbeit:

- Zum einen favorisiert die EU auf organisatorischer Ebene einen *Netzwerk-Ansatz*. Unter der Rubrik ‚lessons learned from former actions‘ wird im Programmdokument EQUAL der Europäischen Kommission (<https://equal.cec.eu.int/equal>) sowie im Programmdokument für Deutschland (www.equal-de.de) herausgestellt, daß die Evaluations-Ergebnisse der Vorläufer-Programme zeigen, daß die Einzelprojektförderung mit Förderende verpuffe. Deshalb wird nunmehr mit dem neuen Organisationsmodell der Entwicklungspartnerschaften auf nachhaltige Netzwerkbildung abgezielt: Alle relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure sollen auf regionaler bzw. sektoraler Ebene in ein Gestaltungsnetzwerk zusammen geführt werden – mit integrierten Handlungsansatz operieren sie unter Beachtung der Querschnittsthemen gender mainstreaming, Empowerment, Informations- und & Kommunikationstechnologie und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit – Themen, die der Sozialen Arbeit nicht fremd sind.
- Zum zweiten ist die *Sozialwirtschaft* bzw. der Dritte Sektor *als eigener Themenbereich* im Programm EQUAL ausgewiesen: „Ein wichtiges Handlungsfeld von EQUAL wird die Entwicklung des Dritten Sektors und die Aktivierung seiner Beschäftigungspotenziale sein. EQUAL wird insbesondere Beiträge zur Professionalisierung von Betrieben der Sozialwirtschaft und zur Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze leisten und damit die beschäftigungspolitischen Leitlinien 11 und 13 aufgreifen“ – so der Wortlaut im Programmdokument. Diese Tatsache hat etwa das sächsische Wirtschaftsministerium bei seiner Zusammenstellung der von Landesebene favorisierten EQUAL-Projekte ignoriert. Hier setzte man auf das Oligopol bewährter gewerblicher Bildungsträger, die seit 12 Jahren als ‚Maßnahmeunternehmer‘ (Otto 1999) im Geschäft sind. Umso erstaunlicher ist, daß unsere Entwicklungspartnerschaft „Arbeitsplätze für junge Menschen in der Sozialwirtschaft“ (www.equal-sachsen-sozialwirtschaft.de) die Hürden des 3-stufigen Antragsverfahrens meistern konnte.

Was interessiert die EU am Dritten Sektor / Sozialwirtschaft?

Bereits 1994 verweist die EU in ihrem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ auf unerschlossene Beschäftigungsmöglichkeiten von bis zu drei Millionen Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich. Das Beschäftigungsreservoir wird zu erheblichem Teil in sozialwirtschaftlichen Entwicklungsfeldern wie lebensweltnahen Versorgungsdiensten oder Freizeit- und Kulturangeboten ausgemacht. Dezipiert aufgelistet werden im Weißbuch

- Haushaltshilfe für alte und behinderte Personen, Pflegedienste, Zubereitung von Mahlzeiten, Hausarbeiten
- Betreuung von Kindern im Vorschulalter bzw. von Schülern außerhalb der Schulstunden
- Hilfe für Jugendliche in Schwierigkeiten und Beratung für Ausgegrenzte
- Erhaltung des örtlichen Einzelhandels, vor allem in ländlichen Gebieten,
- Renovierung von Stadtvierteln und Altbauten zur Verbesserung des Wohnkomforts

Ein Großteil der prognostizierten drei Millionen unerschlossener Arbeitsplätze entfällt demnach auf einfache Dienstleistungen. Dies korrespondiert durchaus mit der Identifizierung der zentralen Arbeitsmarktprobleme. Zieht man das Fazit aus den vorliegenden Studien, Zukunftsberichten und Prognosen der 1990er Jahre, so liegt die wesentliche Herausforderung der Beschäftigungspolitik in der arbeitsmarktlichen Integration der sog. ‚wenig produktiven‘ und ‚suboptimalen‘ Arbeitskräfte (vgl. Scharpf 1995; Kaufmann 1997).

Als Programmbudget wurden für EQUAL 10% aller Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds reserviert – eben als Innovationsprogramm mit der genannten Zielstellung.

EQUAL Entwicklungspartnerschaften – nach Ländern und nach thematischen Feldern										
	1A	1B	2C	2D	3E	3F	4G	4H	5	Total
Belgien (frz. / dt.)	19	0	5	0	10	0	3	0	1	38
Belgien (niederl.)	10	1	1	3	3	0	0	1	2	21
Deutschland	46	6	8	8	10	13	5	5	9	110
Dänemark	11	0	0	0	4	0	0	4	1	20
Finland	14	5	0	5	0	10	0	2	1	37
Frankreich	66	22	23	28	35	28	25	0	4	231
Griechenland	11	3	6	5	5	5	0	4	1	40
Irland	10	0	3	0	5	0	2	0	1	21
Italien	84	7	0	71	81	0	0	34	2	279
Luxemburg	1	0	0	0	0	0	1	0	1	3
Niederlande	29	3	13	6	14	6	12	8	6	97
Portugal	31	5	27	6	5	26	6	5	1	112
Schweden	17	0	6	0	16	0	0	5	3	47
Spanien	48	7	25	0	0	24	22	33	1	160
Tschechische Republik	5	1	2	2	3	2	1	0	0	16
Ungarn	5	0	0	0	0	0	0	0	0	5
VK – Grossbritannien	23	9	13	8	11	5	0	4	3	76
VK – Nordirland	5	0	0	0	0	0	0	1	0	6
Österreich	29	8	0	16	7	0	0	12	3	75
Total	464	77	132	158	209	119	77	118	40	1.394

Total in %	33,3	5,5	9,5	11,3	15,0	8,5	5,5	8,5	2,9	100
Deutschland in %	41,8	5,5	7,3	7,3	9,1	11,8	4,5	4,5	8,2	100

Thematisches Feld / Thematic field

- 1A Employability - (Re-)integration to the labour market
- 1B Employability - Combating racism
- 2C Entrepreneurship - Business creation
- 2D Entrepreneurship - Social economy**
- 3E Adaptability - Life long learning
- 3F Adaptability – Adaptation to change and NIT
- 4G Equal opportunities - Reconciling family and professional life
- 4H Equal opportunities - Reducing gender gaps and desegregation
- 5 Asylum seekers

Quelle: ECDB – EQUAL <https://equal.cec.eu.int/equal.jsp\index.jsp> (Hervorhebungen und Anteilsberechnung HA)

In der Übersicht erkennt man rasch die Diskrepanz zwischen dem Förderanteil, der im Programm auf die Sozialwirtschaft entfällt, und den hohen Erwartungen, die seitens der Europäischen Kommission auf dieses Themenfeld gerichtet sind – aber immerhin: die

Sozialwirtschaft kommt vor. Bereits 1999 wurde von der Kommission im Ausblick auf die anstehende Förderperiode 2000-2006 herausgestellt, die Strukturfondsprogramme mit einer ausgeprägten regionalen und lokalen Dimension zu untersetzen. „Die lokale Entwicklung kann auch von den Unternehmen und Organisationen im Bereich der Solidarwirtschaft unterstützt werden. Dies ist ein Bereich, in dem den Mitgliedstaaten aufgrund des Subsidiaritätsprinzips eine zentrale Verantwortung zufällt. Daher fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die Fähigkeit der Solidarwirtschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Gründung von Unternehmen zu fördern“ (Europäische Kommission com 127/1999, S. 9) – und eben diese Erwartungshaltung an die Solidar- bzw. Sozialwirtschaft hinsichtlich der Ausschöpfung unerschlossener Beschäftigungspotentiale tritt auch in der beschäftigungspolitischen Leitlinie Nr. 12 zu Tage, derzufolge von den Mitgliedstaaten erwartet wird, „die Möglichkeiten für die Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene, im Sozialwesen, im Bereich der Umwelttechnologien und bei neuen Aktivitäten im Zusammenhang mit den vom Markt noch nicht befriedigten Bedürfnissen voll auszuschöpfen und hierbei untersuchen, welche Hindernisse dem entgegenstehen und wie diese Hindernisse verringert werden können“ (Europäische Kommission 1999a).

2. Soziale Arbeit und Beschäftigungsentwicklung

Die Ausgangssituation ist für die klassischen Zielgruppen der Sozialarbeit wenig ermutigend. Das Beschäftigungspotential am ersten Arbeitsmarkt schrumpft; der Arbeitsmarkt zeigt folgende Trends (vgl. genauer Böhnisch u.a. 1999):

- quantitative Beschäftigungslücke und Verschlankung im Marktsektor:
 - deutsche Großunternehmen realisieren erhebliche Personaleinsparungen und haben weitere angekündigt;
 - die Handwerkskammer Dresden erwartet, daß in Sachsen auf mittleren Zeitraum und trotz bereits erfolgtem Abbau weiterhin jährlich zehn Prozent der Arbeitsplätze im Handwerk verloren gehen (Sächsische Zeitung, 4./5. August 2001) – eine Trendumkehr ist bis heute nicht absehbar;
- qualitativ neue Anforderungsprofile in der Arbeitswelt – weniger Jedermans-Arbeitsplätze, gebündelte Tätigkeitszuschnitte – erfordern mehr Wissens-, Kommunikations- und Kooperationskompetenzen;
- strukturschwache Regionen tragen ein höheres Beschäftigungsrisiko (regionale Disparitäten);
- die Angebotsknappheit an betrieblichen Ausbildungsstellen hält zumindest bis 2005/6 an („demographische Wende“).

Zwischenresümee 1: Diesseits – im sog. Ersten Arbeitsmarkt – wird die Erwerbsarbeit zum knappen Gut, der erste (Markt) und zweite Sektor (Staat) betreiben Kostenkonsolidierung durch Abbau von ‚Personalüberhängen‘. Jenseits – im Dritten Sektor – werden große Hoffnungen auf die Solidarwirtschaft gesetzt, sie wird als Akteur lokaler Entwicklung erkannt, sie ist zur Schaffung von Arbeitsplätzen aufgerufen; die Sozialwirtschaft rangiert im „arbeitsmarktpolitischen Laboratorium“ (Arbeitsminister Riester, EQUAL Newsletter 1/2002) der Gemeinschaftsinitiative EQUAL als eigenständiger thematischer Schwerpunkt.

Soll sich Soziale Arbeit vor dieser Ausgangslage an Beschäftigungsförderung generell und an einem Programm wie EQUAL speziell beteiligen? Eine einfache, pragmatische Antwort

könnte lauten: Ja! Um dem Spar-Dilemma der kommunalen Haushalte zu entkommen, auf die Jugendhilfe und Sozialarbeit in ihrem Kernbestand angewiesen sind (und bleiben!), stellt die Partizipation an europäischen Programmen zumindest eine partielle Chance der Existenzsicherung dar. Die in unserer Entwicklungspartnerschaft involvierten operativen Akteure sind überwiegend Verbände und Vereine im Bereich der Jugendarbeit und soziokulturelle Initiativen. Alle sind akut von Einsparungen kommunaler Fördermittel betroffen. Mit dieser Begründung, die im Kern auf Organisationssicherung abzielt, lässt sich allerdings jedwedes Engagement legitimieren. So könnte man, um die Idee eines unserer Netzwerkpartner aufzunehmen, mit technisch versierten Sozialarbeitern (und –innen?) unter Einbeziehung von technisch versierten Jugendlichen – EQUAL-Motto *Empowerment* – Homepages erstellen und weitere Auftragsarbeiten annehmen und gewerblich vermarkten, um letztlich Jugendarbeit zu refinanzieren – letzteres unter dem EQUAL-Motto ‚Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen‘ und *Unternehmergeist*. Die Frage muß deshalb präziser gestellt werden: Mit welcher Intention beteiligen sich Akteure der Sozialen Arbeit an beschäftigungspolitischen Programmen wie EQUAL?

Teilt man die Grundannahme, daß gesellschaftlicher Status und Teilhabe-Chancen nach wie vor an den Erfolg im Erwerbsleben gekoppelt sind, so hat sich auch die Soziale Arbeit dieser Frage anzunehmen – und zwar nicht als sektoral abgegrenztes Problem, das dem institutionellen Setting der Berufs- und Qualifizierungshilfen zur Bearbeitung zugewiesen wird, mit dem man möglichst wenig Berührung wünscht, um nicht in den Strudel des Forderns & Förderns zu geraten – sondern als Herausforderung, die viele Handlungsfelder der Sozialen Arbeit tangiert und deshalb auch als Querschnittsaufgabe aufgenommen und im disziplinären Diskurs reflektiert werden muß. Tatsache ist, daß Soziale Arbeit immer schon in das Problemfeld Arbeitslosigkeit und Berufsnot involviert ist:

- im Bereich der Jugendberufshilfe verstärkt seit Mitte der 70er Jahre, als geburtenstarke Jahrgänge auf einen krisenerschütterten (‚Ölpreisschock‘) und nach dem ‚kurzen Traum immerwährender Prosperität‘ (Lutz 1984) erstmals stagnierenden Ausbildungs- und Arbeitsmarkt trafen – Logik: Puffer, Überbrückung;
- mit einem riesigen quantitativen Expansionsschub aufgrund der Berufsnot junger Menschen in den neuen Bundesländern – Logik: Auffangsystem, Ausfallbürge, zeitlich begrenzt bis zum Erblühen der Landschaften (Diktion Kohl) bzw. bis zur Selbstheilung durch die demografische Wende (Diktion der ‚Weitsichtigen‘, die glauben, mit ihrer Warnung vor morgen ‚leer gefegtem‘ Ausbildungs- und Arbeitsmarkt die aktuelle Rekrutierungs- und Einstellungsdisposition der Unternehmen im Vorgriff beeindrucken und beeinflussen zu können);
- daneben traditionell in den Hilfen zur Arbeit für Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger – neuerdings „Integrationskunden“ nach Hartz IV;
- und mit ihrer – im Unterschied zum neuen Fallmanager der Arbeitsverwaltung – traditionell professionellen Kernkompetenz als Orientierungshilfe und in Beratungssettings – mit festen Komm- und mobilen Gehstrukturen, gender-orientiert, niederschwellig, zielgruppenspezifisch – auch mit Aktivierungsintention gegenüber ‚arbeitsweltfernen Subkulturen‘, so etwa im Berliner Programm 301 und 501, das hinsichtlich der Zielgruppenbestimmung bei JUMP als Mustervorlage gelten darf.

Der Diskurs um Beteiligungsoptionen und Gestaltungsmöglichkeiten kann sich also durchaus auf die eigene Geschichte arbeitsweltbezogener Sozialer Arbeit beziehen und die Erfahrungen in diesem Handlungsfeld kritisch-konstruktiv aufnehmen. Dabei ist es legitim und unverzichtbar, die Folgen der arbeitsmarktpolitischen Reformagenda für die Sozialarbeit zu antizipieren.

Die Arbeitsmarktpolitik im aktuellen Fachdiskurs Sozialer Arbeit

Der Sozial Extra Ausgabe 8-9/2003 mit Ausblick auf den 5. Bundeskongreß Soziale Arbeit ist zu entnehmen, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik in ihrer aktuellen Diktion des ‚Fördern & Fordern‘ die eigene Fachlichkeit bedroht. Der Paternalismus des aktivierenden Staates setzt auf punitive und repressive Mittel, er favorisiert Arbeitsdruck und Arbeitszwang zur Herstellung von Sicherheit und Ordnung, er fordert employability (vgl. ebd. Dahme/Wohlfahrt, 20).

Dies wird verhandelt unter ständiger Beschwörung des Skandals, daß die Ärmsten und Schwächsten unserer Gesellschaft ihrer eh rudimentären sozialen Rechte beraubt werden: „Die Entwicklung führt weg von Rechten, hin zu nebulösen ‚Chancen‘, weg von Selbstachtung, Selbstbestimmung und Emanzipation, hin zu autoritären Fürsorgeangeboten.“ (ebd. Spindler, 12) – „Wer Angeboten des Aktivierers [beispielhaft benannt werden: Gemeinnützige Tätigkeiten, sozialkonformes Verhalten, den vom JobCenter vermittelten Arbeitsplatz, das Weiterbildungsangebot] nicht nachkommt (...), hat seine Chance vertan und muß mit dem Ausschluß von Leistungen rechnen“ (ebd. Dahme/Wohlfahrt, 21).

Die workfare-Politik dränge Soziale Beschäftigungsträger „in die Rolle von ‚Agenturen für Arbeitsdienste‘“ (ebd. Spindler, 12). Nun ist es kein Geheimnis, daß in eben diesem Kontext die Träger im Bereich Beschäftigung und Qualifizierung sich hervortun, durch Binnenrationalisierung das an sie gestellte Plansoll in Sachen Effizienz und Effektivität wechselseitig überzuerfüllen. Stichworte sind profiling oder case management in der neuen Diktion der Arbeitsverwaltung und die Anwendung von vermeintlich modernen Methoden wie assessment-center als Form der Bestenauslese (creaming) mit dem Ziel der Gewinnung programmfähiger Adressaten (vgl. Arnold 2001).

Aber selbst wenn es zutrifft, daß die Praxisakteure durch Überanpassung zu glänzen versuchen, daß sie willfährig ihre Platzierung in der ‚Leistungskette‘ (v. Bandemer u.a. 2000) des aktivierenden Staates einnehmen und damit von einer ‚konfliktuellen Kooperation‘ (Heinze/Strünck 1996), die zur Kernsubstanz des wohlfahrtspluralistischen Ordnungsmodells in der Aufgaben- und Rollenteilung zwischen öffentlichen und „freien“ Trägern zählt, tendenziell bis de facto Abschied genommen zu haben scheinen – ist es denn hilfreich, wenn die praktischen Leistungen der Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekte als „Arbeitsdienst“ desavouiert und die Handelnden auf Projektträgerenebene zu Agenten desselben diskreditiert werden?

Michael Galuske (1993) hat den MitarbeiterInnen sozialer Beschäftigungsprojekte – wenig Trost spendend – vor Augen geführt, dass sie im Orientierungsdilemma verharren: Wohl wissend, dass die ‚Überflüssigen der Arbeitsgesellschaft‘ (Krafeld 2000) zunehmen und somit die Abfahrt von der Brücke ‚Übergangshilfen‘ ans rettende Ufer des ersten Arbeitsmarkt verstopft ist (vgl. Arnold 2002), trainierten sie unverzagt ihre Klientel (‚Fitmachen‘), allenfalls des Abends beim Bier oder eben in der alltagsüberschreitenden Situation des qualitativen Interviews von Sinnkrisen erschüttert.

Zwischenresümee 2: Den Projekten der arbeitsweltbezogenen Sozialarbeit fehlt es an einem Leitbild – und zwar nicht an einem solchen, wie es modisch von Consult-Büros im Rahmen von Organisationsentwicklung „mit dem Team“ zur Optimierung von Geschäftsprozessen erarbeitet wird, sondern an einer Leitorientierung, die aus dem Orientierungsdilemma herausführt und die eigenen Handlungsansätze auf der Höhe der Zeit, sprich im Kontext der sozialen Auswirkungen einer flexibilisierten, beschleunigten und schlanken

Arbeitsgesellschaft zu bestimmen ermöglicht. Zudem verlieren rituelle Formen der Selbstdarstellung von Arbeitsprojekten als caritative Hilfsunternehmung für Benachteiligte aller Kategorien an Legitimierungskraft nach außen: Die unter Kostendruck stehenden Repräsentanten öffentlicher Gewährleistungsträger insistieren zunehmend auf meßbare Ergebnisse. Die lokalen Akteure reden zwar nicht von new governance, das Leitkonzept des aktivierenden Staates ist noch nicht bei ihnen angekommen, wohl aber haben sich die kommunalen Verwaltungsspitzen eine Verpflichtung auf ‚neue Steuerung‘ auferlegt, deren politisch-administrative Imperative auch den Sozialbereich durchdringen – manche sprechen auch von ‚durchforsten‘ – sollen. Wo früher noch – salopp gesagt – eine Grundhaltung des guten Willens nach dem Motto: „Irgendwer muß sich ja um die armen Ausgegrenzten kümmern, laß die mal machen – solange es die lokale Handwerkerschaft nicht stört“ vorherrschte, prägt inzwischen ein skeptisch einforderndes Geschäftsgebahren das Klima ‚partnerschaftlicher Zusammenarbeit‘. Die rituellen Verweise auf die Gestaltungsautonomie der gemeinwohlorientierten Sozialwirtschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip beeindruckt nicht.

Leitprinzipien wohlfahrtspolitischer Steuerung	
<p style="text-align: center;">Subsidiarität</p> <ul style="list-style-type: none"> • sozialetische Leitvorstellung mit Wurzeln im klassischen <i>Liberalismus</i> und der katholischen <i>Soziallehre</i> • im Sozialgesetzbuch festgeschriebener Vorrang der Verbände der freien Wohlfahrtspflege • => partnerschaftliches Miteinander allerdings mit Begrenzung staatlicher Initiativen und Aufgaben <p>Kritik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • anfällig für Fehlentwicklungen („Rosinenpicken“) • erhebliche Effizienz- und Effektivitätsprobleme <p>=> deshalb:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Öffnung des ‘Wohlfahrtskartells’ für marktgewerbliche Anbieter • „Für die Kunden der sozialen Dienste ist es eher unerheblich, ob diese öffentlich, wohlfahrtsverbandlich organisiert oder privat erledigt werden.“ (v. Bandemer/Hilbert 2000) <p>zentrale Diskurslinien</p> <p>Förderung – Ausstattungsstandards – Rahmenbedingungen – Strukturqualität – sozialanwaltschaftliches Mandat für Gefallene und Bedürftige – Kompetenz zur Bildung von Sozialkapital und Bindung von freiwilligem Engagement: sozialetische Traditionen – Sozialraumverantwortung (?)</p>	<p style="text-align: center;">aktivierender Staat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufgabenkritik: Konzentration auf die Rolle hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung (Kernaufgaben) • kein Rückzug auf einen Minimalstaat, sondern neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Leistungserbringern • Leitmaxime: „Fördern & Fordern“ • Koproduktion von Leistungen, Kontraktmanagement • Leistungsaktivierung über die gesamte Wertschöpfungskette • Staat muß Gesamtverantwortung tragen <p>=> deshalb:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Selbststeuerungspotentiale steigern: aktivierender Staat will aktivere, gestaltendere Position • Einforderung eines Qualitätsmanagements / Organisation von Benchmarking (best practice) • Inszenierung eines Leistungs-, Qualitäts- und Kostenwettbewerbs <p>Kritik: governementale Vereinnahmungsstrategie = Verwischung von Zuständigkeiten in der Gewährleistungs-Verantwortung</p> <p>zentrale Diskurslinien</p> <p>Potentialaktivierung in der Leistungskette durch f&f – Differenz der Verantwortungsebenen – Transparenz – Fallführung und Fallbearbeitung mit Ergebnisverantwortung – best practice Wettbewerb – Sozialraumverantwortung entsprechend funktionaler Verortung in der „Wertschöpfungskette“</p>

Substanziell hat sich an der Gratwanderung im altbekannten Spannungsfeld von Hilfe und Kontrolle, das die auf Normalisierung von Biografien angelegte arbeitsweltbezogene Sozialarbeit im Vergleich zu anderen Sozialarbeitsdomänen in exponierter Weise kennzeichnet, nichts geändert. Auch die Modernisierung der Terminologie bezüglich der Adressaten – vormals als „19er“ und „ABMer“, zuvor als FAD-ler, dann als RAD-ler (vgl. Dudek 1988) und nunmehr als „Integrationskunden“ bezeichnet – wird die diesem Handlungsfeld immanente Gratwanderung nicht auflösen. Ob die Waage, wie beschworen, zur Seite der punitiven Sozialdisziplinierung abkippt und die biografiestützenden Handlungsansätze und Gestaltungsräume der Arbeitsprojekte auf Null herunter gefahren werden, wie mit der Beschwörung zugleich unterstellt, bleibt empirisch zu beobachten. Richtig ist: die Zumutbarkeit gegenüber Adressaten nach Gesetzeslage ist verschärft; richtig ist aber auch, daß sowohl Arbeitsverwaltung wie auch Kommunen einigermaßen ratlos sind, wie sie den arbeitsgesellschaftlich überflüssigen Integrationskunden Arbeitsangebote unterbreiten sollen und können – und sie setzen dabei starke Hoffnungen auf konzeptionelle Initiativen der gemeinwohlorientierten Akteure.

Was sich nun allerdings geändert hat, ist die neue Aufmerksamkeit, die die Disziplin der „Arbeitsfrage“ (Pankoke 1990; 1999) entgegenzubringen bereit ist – wenngleich in altgewohnter Grundhaltung des Warnens und Mahnens mit dem Tenor: Wir müssen aufpassen, daß die Soziale Arbeit nicht instrumentalisiert wird! Beeindruckend am aktuellen Sturzflug der Theorie-Adler auf die Arbeitsfrage und diejenigen, die sich im Rahmen von Jugendberufshilfe, Hilfe zur Arbeit und modernster Konzeptionen (adaptability statt mismatch, life-long-learning usw. usf.) mit eben dieser Arbeitsfrage beschäftigen, ist einzig die Rigidität, mit der die üblichen staatstheoretischen Ableitungen (vgl. dazu Vobruba 1983) ihren Anspruch auf Leitorientierung in nunmehr diesem Handlungsfeld einfordern. Diese Leitorientierung bleibt allerdings für die Praxis der Arbeitsprojekte ohne jede Handlungsrelevanz, sofern man den radikalen Abolismus nicht als solche erkennen mag.

Die sozialphilosophisch elaborierte Analyse belehrt uns, daß die neue „Politik der Härte“ der Sozialarbeit eine „tough love“ abfordere und der Paternalismus der Aktivierungsprogramme die Soziale Arbeit in ihrer tradierten Professionalität erschüttere: Etzioni zu Ende gedacht bedeute, daß „man sich auch von Konzepten wie Freiwilligkeit, gelingendes Leben, Akzeptanz, nichtdiskriminierendes Verhalten, Kooperation, Dialog, Bedürfnisorientierung der Hilfe, Selbständigkeit der Hilfesuchenden und ähnlichen sozialpädagogisch abgeleitetem und begründeten Handlungswissen verabschieden bzw. diese im aktivierenden Staat neu definieren“ muß (Dahme/Wohlfahrt 2003, 20).

Fazit: Hände weg von der Beschäftigungsförderung, denn hier droht die größte Verschmutzungsgefahr!

Dementgegen wird hier die These vertreten, daß Beschäftigungsfähigkeit – employability – und Subjektorientierung kein naturgegebenes Gegensatzpaar darstellen müssen. In den Praxisprojekten geht es immer schon und – mit oder gegen Hartz – auch zukünftig um eine gelingende Verschränkung von Arbeitswelt- und Sozialisationsbezug. Arbeitsweltbezogene Sozialarbeit kann ihrem systemisch-arbeitsweltbezogenen und (scheinbar) prioritären Auftrag zur Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit gerade dadurch gerecht werden, daß sie nutzbare Gelegenheitsstrukturen für ihre AdressatInnen schafft und die ‚Umwege‘ biografisch produktiv werden läßt. Diese Umwege sind insofern als produktiv zu werten, als sie zur

Herstellung jener für Beschäftigungsfähigkeit zentralen Kompetenzen, nämlich Selbstvertrauen und Handlungsfähigkeit, beitragen. Soweit das originär sozialpädagogische Argument. Angesichts der Realität der neuen Arbeitsgesellschaft und ihrer faktischen Abschottung gegen die originäre Zielklientel der Sozialarbeit erscheint die panische Fixierung auf den 1. Arbeitsmarkt zunehmend fehlgesteuert – und geradezu irrsinnig in strukturschwachen Regionen, wo das unzulängliche Beschäftigungsangebot auf die ‚Mitte der Gesellschaft‘ durchschlägt. Es geht hier weniger um *Vermitteln*, sondern um *Entwickeln* – und zwar um Entwickeln von Projekten, die Betätigungs- und Beschäftigungsstrukturen für die ‚Überflüssigen‘ erschließen und so zu impulssetzenden Mitgestaltern regionaler Entwicklung werden (vgl. Böhnisch u.a. 1999). Die praktische Arbeit zur Erschließung zusätzlicher Beschäftigung kann sich auf Evers‘ Einsicht stützen:

„Lokale Initiativen [können] eine unersetzliche Gestaltungsfunktion für die ortsnahe Entwicklung von Nachfrage und Angebot bestimmter Dienste haben. Natürlich können Krabbelstuben, Familienzentren, AIDS-Initiativen, Car-Sharing, Gruppenreiseangebote für Kinder aus sozial schwachen Familien und andere orts- und haushaltsnahe Dienste prinzipiell irgendwann zu öffentlichen Einrichtungen der Regelversorgung mutieren, aber sie können mitsamt der dabei geschaffenen Erwerbsarbeitsmöglichkeiten nicht als solche entstehen.“ (Evers 1999, S. 99)

Was Evers hier für die orts- und haushaltsnahen Dienste überzeugend darlegt, gilt auch über diesen Bereich hinaus. Entscheidend ist hier vor allem der Hinweis Evers‘, daß solche Initiativen nicht aus dem Markt selbst heraus generiert werden, wohl aber sich später marktförmig verselbständigen können, wie etwa das Beispiel des Elektronikschrottrecyclings überzeugend belegt. Allerdings kann dies im Ansatz nur gelingen, wenn die arbeitsweltbezogenen Projekte ihre defensive Maßnahmeorientierung überwinden und durch eine ‚corporate identity‘ als Gestaltungsakteure ersetzen und praktisch als Innovationsmotor netzwerkorientierter Regionalentwicklungsprozesse wirken. Und eben hierzu bietet das Programm EQUAL eine Chance.

Hier muß m.E. die Theorieführung bezogen auf das Handlungsfeld ansetzen und hierfür ihre Kraft und zu Ungunsten der allgemeinen Ableitungen einsetzen. Zumindest einer progressiven Praxis im Arbeitsfeld wäre so, sprich: durch disziplinär elaborierte Flankierung und – warum auch nicht – Wegweisung eher gedient als durch die ableitungstheoretisch begründete Generalverdächtigung der Instrumentalisierung („Agenturen für Arbeitsdienste“ usw.).

Die Netzwerk-Politik im aktuellen Fachdiskurs Sozialer Arbeit

Ein zweiter zentraler Kritikpunkt im Fachdiskurs lenkt die Aufmerksamkeit auf Handlungskonzepte, die auf vernetztes Zusammenwirken zwischen öffentlichen Akteuren und Leistungserbringern angelegt sind, wie es mit dem Leitkonzept des aktivierenden Staates intendiert ist.

Als Anschauungsmaterial hierfür kann neben EQUAL das vom bmbf initiierte Programm „*Lernende Regionen - Förderung von Netzwerken*“ dienen. Auch diese Programminitiative versteht sich als Innovationsvorhaben mit dem Ziel, die zentralen arbeitsmarktlichen Akteure auf regionaler Ebene stärker zu verknüpfen. Das Bundesministeriums für Bildung und Forschung betrachtet *Lernende Regionen* als Kernstück des Aktionsprogramms ‚Lebensbegleitendes Lernen für alle‘ und will durch ‚Vernetzung von unten‘

strukturverändernde Wirkungen erzielen. Durch Zusammenarbeit möglichst vieler Beteiligter (z.B. Bildungseinrichtungen, Betriebe, Sozialpartner, Jugendämter, Arbeitsämter, soziokulturelle Einrichtungen, Agenda 21-Projekte) sollen bildungsbereichs- und trägerübergreifende regionale Netzwerke etabliert werden, in denen innovative Maßnahmen im Bereich lebensbegleitendes Lernen entwickelt, erprobt und auf Dauer angelegt werden. Für das Programm stehen in den Jahren 2001 bis 2006 insgesamt rund 117,6 Mio. € zur Verfügung, darunter rund 51,1 Mio. € aus dem ESF (vgl. Berufsbildungsbericht 2002). Nur regionale Kooperationsbündnisse oder Netzwerke sind als Projektträger vorgesehen und wie auch bei der Gemeinschaftsinitiative EQUAL (hier in organisatorischer Gestalt von Entwicklungspartnerschaften, wie dargelegt) antragsfähig.

Netzwerksteuerung – so setzt nun die Kritik an – sei die moderne Form neoliberaler Politik und als strategisches Großprojekt der *new governance* angelegt. In dieser neuen Ordnungspolitik fungieren Netzwerke und inter-organisatorische Zusammenarbeit „als Alternative zu Strategien der Privatisierung oder schlichter Deregulierung“. Netzwerke seien als „neue Form der Aktivierung“ und Vereinnahmung der Selbstorganisation gesellschaftlicher Akteure für staatliche Zwecke zu sehen (Dahme/Wohlfahrt 2000, 327ff.).

Dementgegen wird hier ganz plakativ die These vertreten, daß Netzwerk-Kooperation ein Steuerungsmodus zur Herstellung von Transparenz darstellt, der Gegengifte zu einer Kultur der Abschottung von Platzhirschen, der Intransparenz und der Absicherung trägeregoistischen Interessen injizieren und so zur Beförderung bedarfsorientierter, fachlich qualifizierter Leistungsstrukturen beitragen kann. Allerdings ist auch diese hier vertretene Position, die sich im Kontrast zur scharfen Ordnungsstaatskritik der *new governance* zugegeben gutgläubig-naiv ausnimmt, weniger auf der Glaubens- als auf der Empirieebene zu überprüfen. Und damit ist zumindest auf der Theorieebene mittlerer Reichweite eine zentrale Aufgabe klar umrissen: Die Entwicklung und Implementierung von Monitoring-Instrumenten für eine kritische wissenschaftliche Begleitung der Praxisprojekte, vornehmlich jener, die sich als wegweisend ausgeben oder per Programmdiktion als solche fungieren sollen (wie etwa die Netzwerke im Programmkontext von EQUAL oder *Lernende Regionen*). Ein kritisch-konstruktives Monitoring kann die Verlegenheit der Praxis mildern, sich selbst permanent als best practice hypostasieren zu müssen, es sollte Stärken von Handlungsansätzen identifizieren und gleichermaßen auch auf Grenzen und Irrwege (bad practice) aufmerksam machen. Im Praxiskontext von EQUAL darf man gespannt sein, was die Evaluation, die sowohl auf Projektebene jeder einzelnen Entwicklungspartnerschaft, auf der nationalen Ebene jedes Mitgliedsstaates wie auch auf europäischer Zentralebene stattfindet – und somit handelt es sich unbestreitbar um ein gut ausgestattetes Innovationsprogramm – zutage fördert.

Literatur

<https://equal.cec.eu.int/equal> (Homepage der EU) // www.equal-de.de (nationale Equal-Homepage)
www.equal-sachsen-sozialwirtschaft.de (Homepage der EP)

Arnold, H.: Berufliche Ausbildung und Beschäftigung junger Menschen und der Beitrag der arbeitsweltbezogenen Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe in Sachsen. In: Kommission Sächsischer Jugendbericht (Hrsg.): Expertisen zum Zweiten Sächsischen Jugendbericht (erscheint 2004)

Arnold, H.: Beschäftigungsentwicklung im ländlichen Raum. In: Land Brandenburg, Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen (Hrsg.): Perspektiven der Arbeitsgesellschaft B Ansätze für eine neue Qualität der Arbeit. Potsdam 2003

- Arnold, H.: Ausbildung, Arbeit und Beschäftigung. In: Schröer, W./Struck, N./Wolff, M. (Hrsg.): Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim und München 2002
- Arnold, H.: Stand und Perspektiven der Jugendberufshilfe in Ostdeutschland. In: Paritätische Akademie Berlin (Hrsg.): Kompetenzen erweitern – Neue Ansätze der arbeitsweltbezogenen Jugendsozialarbeit in den neuen Bundesländern. Tagungsdokumentation. Berlin 2001
- Arnold, H./Böhnisch, L.: Jugendberufshilfe in Ostdeutschland – Ausgangsbedingungen und exemplarische Perspektiven. In: Fülbier, P./Münchmeier, R. (Hrsg.): Handbuch Jugendsozialarbeit. Band 1. Münster 2001
- Böhnisch, L./Arnold, H./Schröer, W.: Sozialpolitik B Eine sozialwissenschaftliche Einführung. Weinheim und München 1999
- Baethge, M.: Subjektivität als Ideologie. Von der Entfremdung in der Arbeit zur Entfremdung auf dem (Arbeits-)Markt. In: Schmidt, G. (Hrsg.): Kein Ende der Arbeitsgesellschaft. Arbeit, Gesellschaft und Subjekt im Globalisierungsprozeß. Berlin 1999
- v. Bandemer, S./Hilbert, J.: Vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In: v. Bandemer, S. u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 2000
- Bauer, R./Betzelt, S.: Erwerbsarbeit im „Dritten Sektor“: Wachstum oder Stagnation? Bericht zum Forschungsstand über das Beschäftigungspotential und die Zukunft der Arbeit in gemeinnützigen Organisationen der Bundesrepublik. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 4/1999
- Böhnisch, L./Arnold, H./Schröer, W.: Sozialpolitik. Eine sozialwissenschaftliche Einführung. Weinheim und München 1999
- Bonß, W.: Jenseits der Vollbeschäftigungsgesellschaft. Zur Evolution der Arbeit in globalisierten Gesellschaften. In: Schmidt, G. (Hrsg.): Kein Ende der Arbeitsgesellschaft. Arbeit, Gesellschaft und Subjekt im Globalisierungsprozeß. Berlin 1999
- Braun, F./Lex, T./Rademacker, H.: Probleme und Wege der beruflichen Integration von benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Expertise. München/Leipzig, Arbeitspapier 1/1999
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N.: Die „verborgene“ Seite des aktivierenden Staates. In: Sozial Extra, Heft 8+9/2003
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N.: Auf dem Weg zu einer neuen Ordnungsstruktur im Sozial- und Gesundheitssektor. In: Neue Praxis, Heft 4/2000
- Dudek, P.: Erziehung durch Arbeit. Arbeitslagerbewegung und freiwilliger Arbeitsdienst 1920-1935. Opladen 1988
- Esping-Andersen, G.: Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. In: Lessenich, S./Ostner, I. (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Frankfurt/New York 1998
- Europäische Kommission: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch. Luxemburg 1994
- Europäische Kommission: Entschliessung des Rates zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999. Internetausgabe 1999 (a)
- Europäische Kommission: Gemeinschaftspolitiken zur Förderung der Beschäftigung. Mitteilung vom 21.4.1999. Internetausgabe 4/1999, COM 127 (b)
- Europäische Kommission: Vorschlag für eine Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten zur Festlegung der Leitlinien für Programme im Rahmen von Gemeinschaftsinitiativen (PGI), für die die Mitgliedsstaaten Vorschläge für eine Unterstützung im Zuge der Initiative EQUAL einreichen können. COM (99) 476 (endg.) vom 13.10. 1999. Internetausgabe 2/2000
- Evers, A.: Lokale Beschäftigungspolitik und der Beitrag des 3. Sektors. In: Sachße, C./Tennstedt, F./Uhlendorff, U. (Hrsg.): Kommunale Beschäftigungspolitik zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt. Kassel 1999
- Galuske, M.: Das Orientierungsdilemma. Jugendberufshilfe, sozialpädagogische Selbstvergewisserung und die modernisierte Arbeitsgesellschaft. Bielefeld 1993
- Heinze R.G./Strünck, C.: Kontraktmanagement im Windschatten des `WohlfahrtsmixA? Neue kommunale Steuerungsmodelle für das System der Wohlfahrtsverbände. In: Evers, A./Olk, T. (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus – Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen 1996
- Kaufmann, F.-X.: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt a. M. 1997

- Kocka, J.: Arbeit früher, heute, morgen: Zur Neuartigkeit der Gegenwart. In: Kocka, J./Offe, C. (Hrsg.): Geschichte und Zukunft der Arbeit. Frankfurt/New York 2000
- Krafeld, F. J.: Die überflüssige Jugend der Arbeitsgesellschaft. Eine Herausforderung an die Pädagogik. Leverkusen 2000
- Mielenz, I.: Aufgaben der Jugendhilfe bei Arbeitslosigkeit und Berufsnot junger Menschen. Bonn 1985
- Lutz, B.: Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts. Frankfurt/New York 1984
- Offe, C.: Vollbeschäftigung? Zur Kritik einer falsch gestellten Frage. In: Bentele, K./Reissert, B./Schettkat (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Frankfurt/New York 1995
- Otto, H.-U.: Jugendliche Arbeitsdissidenten? In: Neue Praxis, Heft 1/1999
- Pankoke, E.: Die Arbeitsfrage. Arbeitsmoral, Beschäftigungskrisen und Wohlfahrtspolitik im Industriezeitalter. Frankfurt a. M. 1990
- Pankoke, E.: Die Krise der Arbeitsgesellschaft und die Zukunft der Arbeit. In: Sachße, C./Tennstedt, F./Uhlendorff, U. (Hrsg.): Kommunale Beschäftigungspolitik zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt. Kassel 1999
- Pongratz, H./Voß, G.: Arbeitskraftunternehmer. Erwerbsorientierungen in entgrenzten Arbeitsformen. Berlin 2003
- Raab, E.: Kein Leben ohne Arbeit - Beruf und Arbeit in der Lebensplanung Jugendlicher. In: Jugend, Beruf, Gesellschaft. Zeitschrift für Jugendsozialarbeit, Heft 1/1998
- Rifkin, J.: Arbeit in Gemeinschaft und Markt. In: Becker, K. E./Schreiner, H. P.: Geht uns die Arbeit aus? Beschäftigungsperspektiven in der Gesellschaft von morgen. Frankfurt/New York 1998
- Scharpf, F. W.: Subventionierte Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit? In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 2/1995
- Sennett, R.: Der flexible Mensch: Die Kultur des neuen Kapitalismus. Berlin 1998
- Spindler, H.: Überfordern und Überwachen. In: Sozial Extra, Heft 8+9/2003
- Tidow, S.: Aktive Politik oder ‚Passive Revolution‘? Beschäftigungspolitik als neues Politikfeld der EU. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 1/1999
- Vobruba, G.: Politik mit dem Wohlfahrtsstaat. Frankfurt a. M. 1983

Helmut Arnold, Dipl.-Päd., Dr., Institut für regionale Innovation und Sozialforschung, Koordinator einer EQUAL-Entwicklungspartnerschaft in Sachsen. Kontakt: helmutarnold@gmx.de