
WZBrief Arbeit

03 | Oktober 2009

Wenig Licht, viel Schatten – der Dritte Sektor als arbeitsmarktpolitisches Experimentierfeld

Dietmar Dathe, Christian Hohendanner und
Eckhard Priller

Atypische Beschäftigungsverhältnisse wie
Teilzeitjobs und befristete Arbeitsverträge
dominieren den Dritten Sektor mehr und mehr.

Es droht eine weitere Verschlechterung der
Arbeitsverhältnisse und die Entwicklung zum
Niedriglohnsektor.

In Ostdeutschland sind 16 Prozent
der Erwerbstätigen im Dritten Sektor
in Ein-Euro-Jobs beschäftigt.

Wenig Licht, viel Schatten – der Dritte Sektor als arbeitsmarktpolitisches Experimentierfeld

Dietmar Dathe, Christian Hohendanner und Eckhard Priller

Streik in DRK-Krankenhäusern, Protestdemonstrationen der Diakonie für existenzsichernde Einkommen der Pflegekräfte, Verhandlungen zur Einführung von Mindestlöhnen in der Pflegebranche – die Schlagzeilen der vergangenen Wochen rücken einen Bereich ins Blickfeld, der sich sonst eher durch seine Leistungen ins Gespräch bringt. Zum sogenannten Dritten Sektor gehört in Deutschland ein breites Spektrum von Organisationen: große Wohlfahrtsverbände mit ihren vielfältigen Einrichtungen, freizeitorientierte Sport- und Hobbyvereine bis hin zu Initiativen und Projekten, die sich mit Umweltfragen beschäftigen.

Die Bezeichnung Dritter Sektor oder auch Nonprofit-Sektor wird für einen gesellschaftlichen Bereich verwandt, der sich von den Sektoren „Staat“ (erster Sektor) und „Markt“ (zweiter Sektor) abgrenzt. Während der Staat durch hierarchische und bürokratische Strukturen geprägt und der Markt auf Gewinnmaximierung ausgerichtet ist, folgt der Dritte Sektor anderen Handlungsprinzipien: Seinen Organisationen wird eine starke Orientierung an Werten wie Solidarität zugeschrieben, und sie bieten Hilfe und Unterstützung für Bedürftige. Sie stellen in einem großen Umfang bezahlte Arbeitsplätze zur Verfügung; außerdem engagieren sich dort viele Menschen freiwillig und unentgeltlich.

Der vorliegende WZBrief Arbeit untersucht, inwiefern sich unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen einer verstärkten Ökonomisierung des Dritten Sektors Veränderungen in der Qualität der Beschäftigungsverhältnisse ergeben.

Der Dritte Sektor wandelt sich

Im Zeitraum von 1996 bis 2008 schwankt die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Dritten Sektor – nach Hochrechnungen mit den Daten des IAB-Betriebspanels – zwischen 1,7 und 1,9 Millionen. Dabei hat sich der Anteil des Dritten Sektors an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 6 auf 7 Prozent erhöht. Werden zudem freie Mitarbeiter, geringfügig Beschäftigte, Praktikanten und Teilnehmer an „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“ (sogenannte Ein-Euro-Jobber) mitgezählt, waren 2008 etwa 2,5 Millionen Personen im Dritten Sektor (erwerbs)tätig.

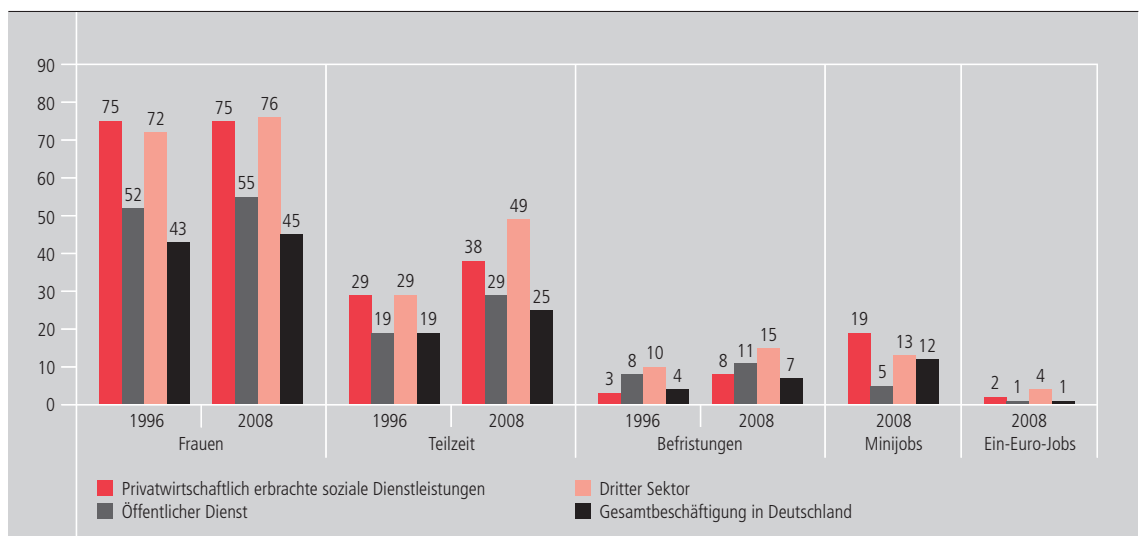
Die beschäftigungspolitische Relevanz der gemeinnützigen Organisationen ist demnach nicht mehr so stark gewachsen wie in den 1990er Jahren, als der Dritte Sektor auf eine äußerst positive Beschäftigungsentwicklung zurückblicken konnte (vgl. Zimmer/Priller 2007).

Die quantitative Stabilität geht mit deutlichen strukturellen und qualitativen Veränderungen einher. Drei Entwicklungstendenzen lassen sich dabei beobachten: ein überproportionaler Anstieg der Teilzeitbeschäftigung, eine zunehmend exzessive

Befristungspraxis und – vor allem in Ostdeutschland – eine deutliche Verschiebung der öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisse von sozialversicherungs-pflichtigen Maßnahmen (insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, ABM) hin zu Ein-Euro-Jobs. Von dieser Entwicklung sind insbesondere Frauen betroffen, da sie mit 76 Prozent (2008) die Mehrheit der im Dritten Sektor Beschäftigten stellen (vgl. Abbildung).

Die ebenfalls hohe Frauenquote bei den privatwirtschaftlich erbrachten sozialen Dienstleistungen macht deutlich, dass nicht der Dritte Sektor per se verstärkt Arbeitsplätze für Frauen anbietet, sondern soziale Dienstleistungen an sich „frauentypische“ Arbeitsplätze sind.

Beschäftigungsanteile – Frauen, Teilzeit, befristete Beschäftigte, Mini- und Ein-Euro Jobber – nach Bereichen (in Prozent)



Die Bezugsgröße für die Anteile Frauen, Teilzeitbeschäftigte, Befristungen und Minijobs sind sozialversicherungspflichtig Beschäftigte; die Bezugsgröße für Ein-Euro-Jobs sind die Erwerbstätigen insgesamt.

Datenbasis: IAB Betriebspanel 1996–2008; hochgerechnete Werte

Teilzeit, Befristung und geringfügige Beschäftigung (sogenannte Minijobs¹) sind Merkmale atypischer Beschäftigungsverhältnisse.² Sie sind zwar nicht mit prekären Beschäftigungsverhältnissen gleichzusetzen, wohl aber ist der Anteil der prekären Beschäftigungsverhältnisse an den atypischen Beschäftigungsverhältnissen sehr hoch: Nach einer Untersuchung des Statistisches Bundesamtes liegt der Verdienst jedes zweiten atypisch Beschäftigten im Niedriglohnbereich.³

Mehr Teilzeitarbeit, mehr Befristungen

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung hat sich im Dritten Sektor von 29 Prozent im Jahr 1996 auf 49 Prozent im Jahr 2008 erhöht (vgl. Abbildung). Die Teilzeit hat damit in diesen Organisationen eine wesentlich höhere Bedeutung als im öffentlichen Dienst (29 Prozent) und bei den privatwirtschaftlich erbrachten sozialen Dienstleistungen (38 Prozent).

Der Anstieg der Teilzeit im Dritten Sektor lässt sich nicht allein mit dem hohen Frauenanteil erklären. Frauen bevorzugen oft aus Gründen der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie Teilzeitarbeitsplätze, der Anteil der Frauen ist aber im untersuchten Bereich nur geringfügig angestiegen. Ein anderer Erklärungsansatz für den Anstieg von Teilzeitbeschäftigung ist der zunehmende Ökonomisierungsdruck der vergangenen Jahre, der sich durch die Reduzierung öffentlicher Fördermittel verschärft hat. Die Organisationen schließen bei geringerem finanziellem Spielraum zunehmend Teilzeit- statt Vollzeitverträge ab.

Minijobs sind eine besondere Form der Teilzeitbeschäftigung: 13 Prozent der Beschäftigten im Dritten Sektor waren 2008 geringfügig beschäftigt. Der Anteil der Mini-Jobber liegt zwar niedriger als bei den privatwirtschaftlich erbrachten sozialen Dienstleistungen (17 Prozent), aber mit 12 Prozent leicht über dem Gesamtdurchschnitt.

Neben der Teilzeitbeschäftigung ist der hohe Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse typisch für den Dritten Sektor (vgl. Abbildung). 2008 waren 15 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse im Dritten Sektor befristet, in dem vergleichbaren Teil der Privatwirtschaft liegt der Anteil bei lediglich 8 Prozent. Noch dramatischer ist die Situation bei den Neueinstellungen: Etwa zwei Drittel sämtlicher Neueinstellungen im ersten Halbjahr 2008 erfolgten auf Basis eines befristeten Arbeitsvertrags. Nur im öffentlichen Dienst zeigt sich mit einem Anteil von 73 Prozent eine noch exzessivere Befristungspraxis.

Die Ausweitung der befristeten Einstellungen wird durch die Abhängigkeit der Organisationen im Dritten Sektor von öffentlicher Finanzierung verursacht, die meist in Form von (befristeten) Projektfinanzierungen erfolgt. Die Finanzierung aus arbeitsmarktpolitischen Programmen trägt mit ihrer zeitlichen Beschränkung ebenfalls dazu bei.

Befristungen im Dritten Sektor werden in Ost- und Westdeutschland unterschiedlich gehandhabt: Im Osten liegt der Befristungsanteil mit 22 Prozent deutlich höher als im Westen (14 Prozent). Dieser Unterschied lässt sich vor allem auf die große Bedeutung öffentlicher Beschäftigungsförderung in Ostdeutschland zurückführen.

Ein-Euro-Jobs und Prekarisierung

Im Zuge der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe im Jahr 2005 („Hartz IV“) wurden sozialversicherungspflichtige ABM weitgehend reduziert. An deren Stelle traten, mit aktiver Unterstützung der Wohlfahrtsverbände, die sogenannten Ein-Euro-Jobs.⁴ Im Gegensatz zu den ABM erwerben die Teilnehmer damit keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Da sie nicht als Arbeitnehmer gelten, sind sie auch weitgehend von betrieblichen Schutz- und Mitbestimmungsrechten ausgeschlossen. Anstelle der Bindung an die ortsübliche tarifliche Vergütung tritt zusätzlich zu den Leistungen der Grundsicherung eine Aufwandsentschädigung von ein bis zwei Euro für jede tatsächlich geleistete Arbeitsstunde. Angesichts einer beständig angespannten Finanzlage der Dritte-Sektor-Organisationen werden die Teilnehmer solcher Maßnahmen nur selten in reguläre Beschäftigungsverhältnisse übernommen (vgl. Hohendanner et al. 2009). Das bedeutet für viele Betroffene, dass sie sich am Ende eines Ein-Euro-Jobs häufig in derselben Situation wie vorher befinden. Zum Teil entstehen sogenannte Maßnahmekarrieren über die wiederholte Ausübung derartiger Ein-Euro-Jobs oder anderer solcher Maßnahmen.

Viele Einrichtungen des Dritten Sektors waren wie oben beschrieben schon immer auf eine prekäre Sockelfinanzierung und die Finanzierung ihrer Stellen über arbeitsmarktpolitische Instrumente angewiesen. Dies setzt sich – unter deutlich schlechte-

ren Bedingungen für die Betroffenen – jetzt in Form der Ein-Euro-Jobs fort. Der Dritte Sektor entwickelt sich so zunehmend zu einem bevorzugten Experimentierfeld für arbeitsmarktpolitische Programme (vgl. Dathe/Priller 2009).

Augenfällig ist die besondere Rolle der Ein-Euro-Jobs im ostdeutschen Dritten Sektor: Bezogen auf alle Erwerbstätigen haben die Ein-Euro-Jobs hier einen Anteil von 16 Prozent (Dritter Sektor in Westdeutschland: 4 Prozent, Anteil der Ein-Euro-Jobber an allen Erwerbstätigen in Deutschland: 1 Prozent).

Negative Folgen für die Beschäftigten

Der Dritte Sektor schafft demnach heute zwar keine nennenswerte Zahl an neuen Arbeitsplätzen, ist aber auch nicht durch Arbeitsplatzverluste geprägt. Doch die hier beschriebenen strukturellen und qualitativen Entwicklungstendenzen werfen kritische Fragen auf – hinsichtlich der Fürsorgepflicht gegenüber den Beschäftigten und der „Anwaltsfunktion“ gegenüber den Betreuten. Es besteht die Gefahr einer Transformation des Dritten Sektors in einen Niedriglohnssektor. Nicht auszuschließen ist, dass Ein-Euro-Jobs das freiwillige Engagement oder die reguläre Beschäftigung negativ beeinflussen und sich die Qualität der sozialen Dienstleistungen verschlechtert.

Hauptursache dieser Entwicklungen ist, dass der Staat seine Beziehungen zum Dritten Sektor in den vergangenen Jahren extrem verändert hat. Dazu gehört eine stärkere Leistungsvergabe unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten bei gleichzeitiger Öffnung des sozialen Dienstleistungsmarktes für private Anbieter. Der daraus resultierende Kostendruck schlägt sich mehr und mehr in atypischen Arbeitsverhältnissen nieder.

Konsequenzen hat dies nicht zuletzt für die Arbeitszufriedenheit und -belastung der Beschäftigten in sozialen Einrichtungen wie Altenheimen, Jugendzentren und Behörden: Laut der Studie „Arbeit und Leben in Organisationen 2008“, für die Supervisoren meist aus dem Non-Profit-Bereich befragt wurden, ist der Leistungsdruck gestiegen; das Innovations- und Veränderungsstempo droht die Beschäftigten zu überfordern, und die Planungssicherheit für die berufliche Zukunft fehlt (vgl. Haubl/Voß 2009).

Die Analysen zeigen, dass die Zahl der Beschäftigten im Dritten Sektor nicht mehr gestiegen ist, aber die Beschäftigungsstruktur sich stark verändert hat. Durch den hohen Anteil von Teilzeitbeschäftigung, befristeten Beschäftigungsverhältnissen und Ein-Euro-Jobs droht der Dritte Sektor an Attraktivität als Beschäftigungsbereich zu verlieren. Dies kann zu einer Gefahr für seine Leistungsfähigkeit werden.

Zu den Autoren

Dr. Dietmar Dathe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Projektgruppe Zivilengagement am WZB; Christian Hohendanner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg (Forschungsbereich: Betriebe und Beschäftigung), und Dr. sc. Eckhard Priller ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und leitet die Projektgruppe Zivilengagement am WZB.

Der WZBrief **Arbeit** erscheint mehrmals im Jahr in unregelmäßigen Abständen. Er bietet knappe Analysen von WZB-Forscherinnen und -Forschern zu einem Thema aus dem Bereich Arbeit.

Der WZBrief **Arbeit** wird elektronisch versandt. Abonnieren unter:
wzbrieftarbeit@wzb.eu

Weiterführende Literatur

Dietmar Dathe/Eckhard Priller (2009): Der Dritte Sektor in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In: Thomas Klein/Ansgar Klein/Birger Hartnuß (Hg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden (im Erscheinen).

Christian Hohendanner/Matthias Klemm/Markus Promberger/Frank Sowa (2009): Vom Ein-Euro-Jobber zum regulären Mitarbeiter? Eine Mixed-methods-Evaluation von Klebeeffekten der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. In: Zeitschrift für Evaluation (im Erscheinen).

Rolf Haubl/Günter Voß (2009): Psychosoziale Kosten turbulenter Veränderungen. Arbeit und Leben in Organisationen 2008. Positionen. Beiträge zur Beratung in der Arbeitswelt. Heft 1/2009, Kassel University Press.

Annette Zimmer/Eckhard Priller (2007): Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung. Wiesbaden.

Quellenverzeichnis

- ¹ Geringfügig beschäftigt ist, wer entweder über ein monatliches Entgelt von 400 Euro verfügt oder nur kurzfristig beschäftigt wird (d.h. für maximal zwei Monate oder maximal 50 Tage im Jahr).
- ² Normalarbeitsverhältnisse sind durch folgende Merkmale charakterisiert: Vollzeitätigkeit, Sozialversicherungspflicht, unbefristet. Weicht ein Beschäftigungsverhältnis in einem oder mehreren Merkmalen davon ab, spricht man von atypischer Beschäftigung.
- ³ Die Niedriglohngrenze liegt bei einem Bruttostundenverdienst von 9,85 Euro.
- ⁴ Die Ein-Euro-Jobs sind zwar ebenfalls befristet, begründen aber kein Beschäftigungsverhältnis im arbeitsrechtlichen Sinne, weshalb sie nicht bei den zuvor genannten befristeten Beschäftigungsverhältnissen erfasst werden.

Impressum

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung
Herausgeberin
Prof. Jutta Allmendinger Ph.D.
Redaktion
Dr. Paul Stoop
Kerstin Schneider

Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
www.wzb.eu
Telefon: +49 30 25 491-0
Telefax: +49 30 25 491-684