

4. Fazit: Potenziale und Grenzen organisierter Beschäftigungsförderung

Diese Studie hat ein vergleichsweise junges und wissenschaftlich bislang unterbelichtetes Organisationsfeld portraitiert, das eine beachtliche Entwicklungsdynamik aufweist, aber in den letzten Jahren zunehmend unter Legitimationsdruck geraten ist. Dass das nationalkulturelle Umfeld dabei eine tragende Rolle spielt, hat nicht zuletzt der kurze Ausflug in die Verhältnisse anderer europäischer Staaten erkennen lassen. Besonders der „historiographische“ Zugang auf einzelne Organisationskarrieren hat gezeigt, wie sich die dynamischen institutionellen Bedingungen in der Entwicklung von Beschäftigungsförderungsbetrieben niederschlagen bzw. von diesen bearbeitet werden müssen. Er machte die Voraussetzungen fassbar, unter denen organisierte Beschäftigungsförderung gegenwärtig stattfindet und – im Spannungsfeld von managerialistischer Steuerungskultur und adaptiver Selbststeuerung – ihre Interventionsdynamik entfaltet. Vor diesem Hintergrund erfolgte eine evaluative Analyse mit dem Ziel, das unter Gegenwartsbedingungen bestehende Leistungspotenzial organisierter Beschäftigungsförderung abzuschätzen. Der Schlussteil dieser Untersuchung soll die entsprechenden Befunde resümieren. Er soll aber auch diskutieren, welche Erkenntnisse diese Studie im Hinblick auf die Konzeption qualitativer Evaluationen erbracht hat und welche Konsequenzen daraus im Hinblick auf weiterführende, vertiefende Evaluationsvorhaben gezogen werden können.

4.1 Leistungspotenziale organisierter Beschäftigungsförderung im Zeitalter des Managerialismus

Versucht man, die in dieser Studie durchgeführte evaluative Analyse zu bilanzieren, so liefert diese im Hinblick auf die Leistungen organisierter Beschäftigungsförderung Anhaltspunkte für beides: die Engführung bzw. Verarmung der materiellen Integrationspraxis sowie der politisch-zivilgesellschaftlichen Außenwirkung einerseits, die Existenz integrativer Leistungspotenziale trotz (betriebswirtschaftlich dominierter) Rationalisierung sowie den Fortbestand gewisser politisch-zivilgesellschaftlicher Funktionen andererseits. Gewiss: Die in den qualitativen Beschreibungen zusammengetragenen Evidenzen haben den Status analytisch verdichteter Impressionen, die sich auf eine begrenzte Zahl konkreter Einzelfälle beziehen. Man kann also die Ergebnisse nicht ohne weiteres auf das gesamte Organisationsfeld extrapolieren, obwohl mit ähnlichen trägerendogenen und -exogenen

Rahmenbedingungen vergleichbare Handlungsspielräume bestehen dürften. Summiert man die Ergebnisse, so entsteht indes ein reichhaltiges Panorama von dem, was in diesem Organisationsfeld vor sich geht und möglich ist.

Zunächst also die schlechte Nachricht, in zwei Facetten: Erstens spricht die historische Entwicklung organisierter Beschäftigungsförderung eine klare Sprache. Am Anfang stehen zivilgesellschaftliche Impulse bei der Gründung der Träger, die sich zunächst erfolgreich mit Initiativen des lokalen Sozialstaats verknüpfen. Die Institutionalisierung der Beschäftigungsförderungsbetriebe als Träger der aktiven Arbeitsmarktpolitik geht dann mit einem tendenziellen Bedeutungsverlust von „Bewegungsenergien“ im organisatorischen Umfeld einher – eine Entwicklungsdynamik, die sich europaweit beobachten lässt. Nachdem die Praxis organisierter Beschäftigungsförderung lange Zeit durch eine fruchtbare Kooperation zwischen Zivilgesellschaft und Sozialpolitik geprägt worden ist, befördert die Steuerungskultur des Managerialismus Neigungen, soziale Interventionen nur mehr als administrativ durchrationalisiertes Auftragsgeschäft zu organisieren. Der Managerialismus impliziert ein „crowding-out“ jener originär politisch-zivilgesellschaftlichen Rationalität, die einst den Nährboden für die umfassenderen Integrationsansätze organisierter Beschäftigungsförderung gebildet hat – nämlich: die Verknüpfung von „social empowerment“, kollektiver Selbsthilfe bzw. politischer „agency“ und gemeinwesenorientierten Beschäftigungsprojekten. Jedenfalls erweist es sich als zunehmend schwieriger, diesen Ansatz qua institutioneller Förderung in schlagkräftige Initiativen umzusetzen – auch weil die Rolle bürgerschaftlichen Engagements im Organisationsfeld allgemein marginal wird, von Leuchtturmprojekten abgesehen.

Zweitens ist dieser Energieverlust Begleitumstand einer mehr oder weniger stark ausgeprägten Hinwendung der Träger zu einer stärker betriebswirtschaftlichen Handlungsrationalität bzw. zur aktiven Aneignung der neuen „Steuerungsphilosophie“ im eigenen Zuständigkeitsbereich. Besonders in einer „Interventionslandschaft“, in der Bestand und Legitimität der organisierten Beschäftigungsförderung (im Unterschied zu anderen Ländern) nicht institutionell abgesichert sind, werden solche Orientierungen für das Organisationsfeld strukturbildend – es gibt für die Träger offenbar keine „corporate identity“ jenseits davon. Dem entspricht im Alltagsmanagement ein (mehr oder weniger stark ausgeprägtes) Eingehen auf Kostenträgererwartungen am kurzfristig Zählbaren und an durchrationalisierten Dienstleistungen für den (für die meisten Beschäftigten unerreichbaren) ersten Arbeitsmarkt sowie ein sukzessives Abrücken von einem Sozialbetreuung, Gemeinwesenorientierung und die Vision der Normalbeschäftigung verknüpfenden Integrationsprojekt. Die Verarmung der Interventionsdynamik scheint unabwendbar.

Doch liefert die evaluative Betrachtung der Fallstudien andererseits auch weniger ernüchternde Hinweise, die zeigen, dass Beschäftigungsförderungsbetriebe auch im Kontext der neuen Steuerungskultur bestimmte Leistungspotenziale abrufen können – was wohl hauptsächlich daran liegt, dass sie ungeachtet anders lautender Diskurse in vielen Fällen eine Organisationspolitik *quer zum Managerialismus*

betreiben. Das Selbstverständnis einer am Ziel nachhaltiger sozialer Reintegration (im Sinne des in Kapitel 2.1 kurz umrissenen „social quality“-Ansatzes) orientierten Integrationspraxis ist weiterhin einflussreich, die Strukturierung der eigenen Settings ermöglicht durchaus noch die Verkopplung von „social empowerment“ und der Vermittlung sinnstiftender Arbeitserfahrung, wenngleich es dazu nicht selten subversiver Strategien bedarf. Die Fallstudien führen vor Augen, wie und warum Beschäftigungsförderungsbetriebe durch problemgerechte Kommunikationsstrukturen, durch ein flexibles Ressourcenmanagement und kreative Innovationsleistungen sowohl integrativ wirken als auch ihre das Organisationsfeld produktiv strukturierende Rolle im öffentlichen Raum zumindest teilweise bewahren können. Was Letzteres betrifft, so ist zumindest erkennbar, wie die Träger Energien investieren, um in diesem Raum ihre Expertise oder auch ihre sozialpolitischen Vorstellungen im Sinne eines ganzheitlicheren Integrationsziels zur Geltung zu bringen.

Wesentlich für die Fortführung der Integrationspraxis sind in jedem Fall die (verbleibenden) Möglichkeiten eines ausbalancierten Austauschs mit Partnerorganisationen, Behörden, Politikern und anderen öffentlichen Akteuren einerseits und die Spielräume zur Erschließung von Marktnischen bzw. gewerblichen Einkünften – und sei es als schlichte Arrondierung von Lohnsubventionen und anderen Zuwendungen öffentlicher Kostenträger – andererseits. Der Blick über den Tellerrand der deutschen Verhältnisse hat dabei zu erkennen gegeben, dass eine konsequente Marktorientierung der Träger Entwicklungschancen und -risiken zugleich birgt: Lassen sich Marktnischen erfolgreich besetzen und – z.B. durch zivilgesellschaftlich produziertes „Vitamin B“ – ausreichend abschotten, dann können sich Beschäftigungsförderungsbetriebe relativ eigenständig und unabhängig von politisch-administrativen Normen entwickeln. Andernfalls geraten sie rasch in wirtschaftliche Schwierigkeiten, die ihre soziale Funktion leicht kompromittieren. Insofern kann sich die Aussicht auf neue Handlungsspielräume durch mehr Marktorientierung als durchaus trügerisch erweisen.

4.2 Grenzen organisierter Beschäftigungsförderung

Ein wesentliches Ziel der in diesem Buch durchgeführten Analyse bestand darin, die Bedeutung der für die Praxis organisierter Beschäftigungsförderung (auch auf lokaler Ebene) bestehenden restriktiven Handlungskontexte als evaluationsrelevant herauszustellen und gleichzeitig Mechanismen zu beschreiben, über die Beschäftigungsförderung – entgegen den für klassische Evaluationsdesigns typischen Feststellungen – integrationsstiftend wirken kann. Wie in der Einleitung bereits erörtert, ging es nur am Rande darum, Defizitpotenziale auf der Ebene einzelner Träger des Organisationsfelds zu ermitteln. Mitunter mag diese Vorgehensweise dem Eindruck Vorschub geleistet haben, dass Defizite, wie sie im Bereich organisierter Beschäftigungsförderung auftreten und gerade von Praktikern tagtäglich erfahren und ertragen werden, immer und durchweg als Resultat unabänderlicher Kontextbedingun-

gen zu werten sind. Dass dieser Eindruck trügt und es hausgemachte Probleme gibt, hat der kurze Abschnitt im dritten Kapitel in mehrerlei Hinsicht angedeutet und entspricht auch der im zweiten Kapitel begründeten These von der partiellen Eigenständigkeit von Organisationen des Sozialsektors. Die Bestimmung von Defizitpotenzialen im Allgemeinen und die Entwicklung eines diesbezüglichen Kategoriensystems im Besonderen sind zweifelsohne integrale Bestandteile eines ganzheitlichen Evaluationskonzepts, und die in dieser Studie nur knapp vorgetragenen „Negativbefunde“ verweisen auf die Notwendigkeit, in Folgeuntersuchungen die Interventionsdynamik organisierter Beschäftigungsförderung zum Gegenstand „neutralerer“ Evaluationen zu machen und die mit der Konzentration auf Leistungspotenziale verbundene implizite „Parteilichkeit“ des Untersuchungsdesigns aufzugeben.

Darüber hinaus muss aber auch eingeräumt werden, dass organisierte Beschäftigungsförderung an *Grenzen* stößt, die gewissermaßen in der Natur der Sache liegen – also in dem Umstand einer aus Wirtschaft und Restgesellschaft ausdifferenzierten und zugleich in ihrem zeitlichen und sachlichen Wirkungsradius stark eingeschränkten Interventionspraxis. Auch darüber informieren die Fallstudien:

- Organisierte Beschäftigungsförderung steht vor dem Grundsatzproblem, dass sie in einer Art arbeitgesellschaftlichem Ghetto stattfindet – ein Umstand, der weder den Geförderten noch der Organisationsumwelt verborgen bleibt. Ein Maßnahmenteilnehmer formuliert die Außenwahrnehmung vieler Träger recht drastisch: „Da rennen nur die Asozialen hin.“ „Social empowerment“ und die Vermittlung normaler Erwerbsarbeitsverfahren stoßen mit einer solchen Stigmatisierung auf erhebliche Barrieren. Allerdings ist alles eine Frage der Alternativen: Sowohl eine längerfristige Erwerbslosigkeit als auch die nicht selten erniedrigende Erfahrung instabiler „bad jobs“ erweisen sich häufig noch weit weniger als integrationsstiftend.
- Die bislang bestehende Beschränkung der organisierten Beschäftigungsförderung auf gemeinnützige Tätigkeiten hat eine Reihe von Nachteilen. Sie zwingt freien Trägern beispielsweise bestimmte interne „governance“-Strukturen auf, die das Alltagsmanagement möglicherweise behindern. So berichtet der Geschäftsführer einer kleinen Initiative: „Diese Tatsache, dass wir einen ehrenamtlichen Vorstand brauchen, hat uns in den vergangenen Jahren massivst behindert.“ Wie die Studie gezeigt hat, können solche Strukturen allerdings auch nützlich sein, wenn es um die Mobilisierung von politischer oder ressourcenrelevanter Unterstützung geht. Eine andere Beschränkung ergibt sich, wie sich in gleich mehreren der Fallportraits gezeigt hat, aus dem Konkurrenzverbot. Dieses verstellt mögliche Marktzugänge, aber womöglich auch Perspektiven der Arbeitsvermittlung: „Ich muss ... Maßnahmen konzipieren, wo ich zumindest eine relative Wahrscheinlichkeit sehe, dass ich auch hinterher jemanden vermitteln kann; da kommen wir wieder in einen Widerspruch rein, weil ABM von den Fördervoraussetzungen her eigentlich immer zusätzliche Arbeit im öffentlichen Interesse ist“ (Overhead-Mitarbeiter). In gewisser Weise schützt das Konkurrenzverbot die Träger allerdings auch, denn es legitimiert unter den bestehenden

institutionellen Bedingungen Zuwendungen an sozial engagierte Organisationen sowie hier und da auch den faktischen Schutz von Dienstleistungsnischen.⁹⁰

- Schließlich hat sich organisierte Beschäftigungsförderung in Deutschland seit jeher an einem Ordnungskonzept orientiert, das an der Vision (oder Illusion) der Integration der Beschäftigten in den ersten Arbeitsmarkt festhält. Öffentlich subventionierte Beschäftigung soll grundsätzlich befristet sein, unabhängig von der Kostenfrage. Overhead-Mitarbeiter beklagen, dass Personen mit längerfristigem Begleitungsbedarf auf halbem Wege „ausgebremst“ werden und beispielsweise eine Schuldenregulierung maßnahmenextern und häufig mit weniger Verbindlichkeit fortgeführt werden muss. Überhaupt erzeugt das perspektivlose Ausscheiden vieler Maßnahmenteilnehmer Frustrationen bei allen Beteiligten. Ein Overhead-Mitarbeiter formuliert das Kardinalproblem – sicherlich etwas überspitzt – wie folgt: „Wir haben Leute, ich meine das nicht böse, da kann man ganz klar sagen, die sind zu dumm für jeden Job und zu schlau für eine Behindertenwerkstatt.“

Man kann also von organisierter Beschäftigungsförderung, auch wenn sie sich am Ursprungskonzept sozialer Reintegration durch (Zeit-)Beschäftigung, Sozialunterstützung und Gemeinwesenanbindung orientiert, keine Wunder erwarten. Sie hat Nebeneffekte, die nicht übersehen werden dürfen. In dem Maße, wie das Organisationsfeld der Beschäftigungsförderung zum „Billiglohnsektor“ mutiert, werden bestimmte politische und wirtschaftliche Akteure von ihrer Integrationsverantwortung entlastet. Das aber gefährdet das Unterfangen, sozial Benachteiligte an durchschnittliche Lebensbedingungen heranzuführen, und reizt weitere Ausgrenzungen von Leistungsschwächeren aus dem Bereich der Normalbeschäftigung an. Die „freie Wirtschaft“ übt diesbezüglich schon seit längerem wenig Zurückhaltung. Es ist überdies eine unausgesprochene Wahrheit, dass Städte und Landkreise in den 1980er Jahren dazu übergegangen sind, leistungsschwächeres Personal nur mehr über (kommunale) Beschäftigungsförderungsbetriebe einzustellen. Mehr noch: Der gegenwärtigen Strategie, Sozialhilfeempfänger gegen Mehraufwandsentschädigung (mehr oder weniger zwangsweise) zu beschäftigen, droht den Charakter des Organisationsfelds nachhaltig zu verändern. Die über die sog. Integrationspauschalen beschäftigten Personen leben nah an der Armutsgrenze, sind formal und symbolisch (mehr als je zuvor) Arbeitsbürger zweiter Klasse und dürften sich in vielen Fällen bezüglich des für sie arrangierten Integrationsparcours äußerst passiv verhalten. Dass dem Ziel einer „social quality of life“ für alle damit langfristig kaum gedient ist, liegt auf der Hand. Gerade insofern stellt organisierte Beschäftigungsförderung unter heutigen Bedingungen eine Gratwanderung dar.

Und dennoch: Bis auf weiteres sind keine Alternativen in Sicht. Organisierte Beschäftigungsförderung hat zumindest den Vorteil, dass sie (bislang jedenfalls) genuin mit zivilgesellschaftlicher „agency“ sowie mit kommunaler Sozialpolitik

⁹⁰ Wie etwa den Ausschluss kommerzieller Altkleidersammler aus dem „Sammlungssystem“ einer Kommune (in einer der Fallstudien).

verwoben ist. Es sind bis heute die noch in solchen Kontexten verankerten Kräfte, die am ehesten praktische und politische Akzente gegen den managerialistischen Umgang mit sozialer Exklusion setzen. Ein anschauliches Beispiel dafür sind die derzeitigen Bemühungen aus dem Bereich der freien Wohlfahrtspflege, bestimmte Auswirkungen der neuen Arbeitsmarktpolitik (z.B. im Hinblick auf den „Sanktionscharakter“ von gemeinnützigen Arbeitsgelegenheiten) zu entschärfen.⁹¹ Und grundsätzlich gilt: Solange die gegenwärtige Arbeitsgesellschaft ausgegrenzte Minderheiten produziert, bedarf es organisierter Bemühungen zu deren menschenwürdigen Reintegration. Beschäftigungsförderungsbetriebe sind diesbezüglich ein Instrument, das zwar optimierungsbedürftig, aber letztlich alternativlos erscheint.

4.3 Perspektiven der Evaluation organisierter Beschäftigungsförderung

Diese Untersuchung hat nicht nur Anhaltspunkte dafür geliefert, was Beschäftigungsförderungsbetriebe leisten (können) und wo sie auf Barrieren stoßen. Sie hat darüber hinaus illustriert und plausibilisiert, wie sich die durch sie bewerkstelligte Interventionsdynamik angemessen evaluieren lässt. Mit Hilfe des in dieser Studie entwickelten Evaluationskonzepts konnte nachvollziehbar gemacht werden, *in welcher Hinsicht und auf welche Weise* die Träger ihr Leistungspotenzial abrufen bzw. warum dies unterbleibt. Genau diese Problemperspektive kennzeichnet den Ansatz „realistischer Evaluation“, der für diese Untersuchung richtungsweisend war. Abschließend sollen die auf das Evaluationsproblem bezogenen Erträge dieser Studie resümiert und im Hinblick auf weiterführende Perspektiven reflektiert werden.

Der „Probelauf“ einer lokale Organisationssettings fokussierenden qualitativen Evaluation hat im Hinblick auf methodologische Fragen verschiedene Aufschlüsse verschafft. Einerseits erschließen sich aus den Fallanalysen überhaupt erst die *Mechanismen*, über die Beschäftigungswirkung integrative Wirkungen entfalten kann – und Erkenntnisse über solche Mechanismen informieren dann auch Suchstrategien, mit deren Hilfe sich Organisationsversagen testen lässt. Die Auseinandersetzung mit diesen Mechanismen macht erkennbar, worauf es im Prozess organisierter Beschäftigungsförderung ankommt und was demzufolge primär evaluationsrelevant ist:

- Im Hinblick auf das *Selbstverständnis* der Betriebe betrifft dies z.B. Dimensionen der Sinnstiftung, die dem Handeln der Akteure Richtung geben. Eine der evaluativen Kernfragen lautet hier: Orientiert sich dieses Selbstverständnis an

⁹¹ Wobei der Umgang der freien Wohlfahrtspflege mit den „Ein-Euro-Jobs“ einem Balanceakt gleichkommt, erheben doch Kritiker den Vorwurf, dass diese ihre Personal- und Budgetprobleme durch einen sorglosen Rückgriff auf „billige“ Workfare-Klienten zu lösen gedenke. Dessen ungeachtet haben die Verbände in ihren im Herbst 2004 veröffentlichten Stellungnahmen bekräftigt, ausschließlich Freiwillige in ihren Projekten beschäftigen und überdies institutionelle Vorkehrungen gegen die Substitution bestehender Normalarbeitsplätze treffen zu wollen.

der (im zweiten Kapitel umrissenen) Vision einer umfassenden „social quality of life“ oder nicht?

- Hinsichtlich der *Strukturqualität* machen die Fallstudien gegenständlich erfahrbar, wie Beschäftigungsförderung durch die Gestaltung von Arbeits- und Begleitstrukturen integrativ wirken kann oder auch wirken sollte. Es geht konkret um den Arbeits-, den Sozial- und den Lebensraumzusammenhang: Ist das Arbeitssetting so gestaltet, dass es respektable und authentische Tätigkeiten bietet, ist es mit besonderen Sozialerfahrungen verbunden (z.B. mit Selbstorganisationsprozessen), gibt es eine Verknüpfung mit räumlichen Bindungen (z.B. Gemeinschaftsbildung in sozialen Brennpunkten)?
- Bezüglich der *Procederequalität* lassen sich mit Hilfe der Fallstudien Ebenen identifizieren, auf die es im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit organisierter Beschäftigungsförderung de facto ankommt: Das gilt für die Kommunikationsebene, auf der sich z.B. als kritisch erweist, ob es Akteure gibt, die Alltagsprobleme mit Beschäftigten auf dem „kurzen Dienstweg“ verhandeln, ob Führungsgremien sich sensibel zeigen im Hinblick auf spezifische Problemgruppen, oder ob sich sozialprofessionelle Rationalität einen Weg durch managerialistisch geprägte Reorganisationsansätze bahnen kann, für die die Perspektive des „social empowerment“ nachrangig ist. Es gilt ferner für die Ebene des Ressourcenmanagements, auf der es um die synergetische Nutzung von Sach- und Personalkapazitäten geht, ferner um die Fähigkeit, den Haushalt durch sachdienliche Eigenmittel (z.B. Verkäufe aus in normalitätznahen Arbeitssettings produzierten Leistungen) zu arrondieren, und um die strategische Nutzung „zufällig“ im Betrieb verfügbarer Gelegenheiten (beispielsweise Nebenqualifikationen auf Seiten des Overhead-Personals). Kritische Momente werden auch im Hinblick auf die Innovationsorientierung der Organisationen erkennbar: Besteht die Neigung und Fähigkeit, im (politischen und zivilgesellschaftlichen) Umfeld anschlussfähige Projekte zu kreieren? Sind die Innovationen insofern stimmig, als sie solide Eigenkompetenzen bzw. verlässliche Umweltkontakte aufgreifen? Interessant ist hier nicht zuletzt das Moment zivilgesellschaftlich-lokaler Einbettung, denn in sämtlichen Fallstudien zeigt sich eine hohe Relevanz proaktiver Bezüge auf das Gemeinwesen (z.B. Kirchengemeinden oder kommunale Instanzen).
- Dies leitet über zum Bereich *politisch-zivilgesellschaftlicher Praxis*. Die Fallstudien geben zunächst überhaupt erst einmal Anhaltspunkte dafür, inwiefern dieser Aspekt für organisierte Beschäftigungsförderung von Bedeutung sein kann. Über eine solche Praxis stellt sich lokale Reputation her (auch im Kontakt mit „der Wirtschaft“), sie ermöglicht die Pflege von Schnittstellen zu anderen Kräften im Sozialsektor; und sie erzeugt eine Sensibilität für Belange des (örtlichen) Gemeinwesens, was zur Bildung einer Organisationsgrenzen überschreitenden Produktivkraft führen kann. Die Übernahme einer Maklerrolle oder der Funktion eines „arbeitsmarktpolitischen Gewissens“ in der lokalen Öffentlichkeit können sich dabei als ebenso nützlich erweisen wie Verbindungen zu Ak-

teuren, die die Sache der Organisation (etwa durch Spenden oder durch „publicity“) sporadisch unterstützen.

Die Reflektion solcher Untersuchungsergebnisse erlaubt es, gewissermaßen Subkategorien zu bilden, die mit Blick auf eine vertiefende Erforschung des „Wie“ und „Warum“ von Interventionswirkungen weiterführen. Das dieser Studie zu Grunde liegende grobe Kategoriensystem kann auf diese Weise verfeinert werden. Letzten Endes müssten die durchgeführten „Fallevaluationen“ zum Bestandteil eines umfassenderen Evaluationsprozesses werden, der kumulativ verläuft, mit Blick auf einzelne Subkategorien über mehr Fälle „ausgerollt“ und dann auch zum Gegenstand quantitativ-vergleichender Erhebungen wird. Die qualitative Beschreibung von Mechanismen, über die organisierte Beschäftigungsförderung wirken kann, bleibt dabei ein unverzichtbarer Baustein.

Andererseits geben die Fallstudien auch Hinweise auf Leistungen (oder Fehlleistungen) erklärende *Kontexte*. Der Ansatz der „realistischen Evaluation“ argumentiert, dass gerade die Sensibilität für den Einfluss von (verschiedenartig wirkenden) Kontexten für eine aufklärende evaluative Analyse von zentraler Bedeutung ist. Man lernt zu unterscheiden: Warum bewegen sich die einen Betriebe so und die anderen anders? In den Fallstudien wurde dieser Zugang v.a. über die Beobachtung von Restriktionen (bzw. Leistungsbarrieren) operationalisiert, und zwar hauptsächlich mit Blick auf die Prozederequalität. Die Auseinandersetzung mit wirtschaftlicher Konkurrenz, die Art und Fluktuation der Maßnahmenförderung, die begrenzten (finanziellen) Möglichkeiten zur Projektentwicklung, Schwierigkeiten bei der Mobilisierung freiwilliger Zuwendungen in einem für „sponsoring“ unattraktiven Feld sozialer Hilfe, der notorische Innovationsdruck im Hinblick auf Maßnahmendesigns und die durch die Klientelstruktur bedingten internen Spannungen – all diese Momente bestimmen den operativen Kontext, in dem sich die Organisationen (je spezifisch) bewegen.

Gleichzeitig gibt es gewissermaßen glückliche lokale Umstände: Zufälligerweise ist ein Overhead-Mitarbeiter mit strategisch anschlussfähigen nebenberuflichen Qualifikationen verfügbar, zufällig bestehen persönliche Kontakte zu Umfeldakteuren, die weiterhelfen können, zufällig passen bestimmte kommunalpolitische Strategien zu dem, was ein Beschäftigungsförderungsbetrieb bieten kann. Jenseits solcher kontingenten – häufig nicht oder kaum steuerbaren – Gegebenheiten ist der lokale Rahmen dann durch Mitarbeiter und Manager ausgestaltet. Ihr Geschick, ihr Commitment und ihr Beziehungsmanagement geben häufig den Ausschlag darüber, wie mit Kontextbedingungen und hier nicht zuletzt: mit der in allen Fallanalysen aufscheinenden managerialistischen Steuerungskultur umgegangen werden kann.

Dass diese Steuerungskultur Teil des Kontextes ist und eben auch in den Mechanismen seinen Niederschlag findet, über die Beschäftigungsförderung heute vollzogen wird, daran lassen die Fallstudien allerdings keinen Zweifel: Die Infrastruktur der Organisationen wird nicht nachhaltig, sondern projektorientiert im „trial and error“-Verfahren alimentiert, die Orientierung an hohen Vermittlungsquoten verdrängt ganzheitlichere Organisations- bzw. Integrationsziele, der Projekt-

wettbewerb orientiert sich zunehmend am outputorientierten Vergabemarkt, eine am lokalen Grundbedarf orientierte und insofern frei disponible Basisförderung bleibt den Trägern in wachsendem Maße vorenthalten. Gleichzeitig überträgt sich die neue Steuerungskultur auch auf die Strategien der Organisationen, die mitunter ihr Heil im freien Markt suchen oder ambitioniert in das „Vermittlungs-Business“ einsteigen.

Man kann die Dynamik organisierter Beschäftigungsförderung nicht hinlänglich beurteilen, wenn dieser Kontext und seine Effekte ignoriert werden. Umgekehrt ist es gerade unter evaluatorischen Gesichtspunkten bemerkenswert, dass innerhalb des Organisationsfelds noch immer Energien wirken, die von der Vision einer umfassenderen (Re-)Integration sozial Benachteiligter in gesellschaftlich als normal geltende Lebensverhältnisse genährt werden. Die den Trägern in der politischen und fachwissenschaftlichen Öffentlichkeit immer wieder vorgeworfene Eigensinnigkeit ist deshalb unter den heute gegebenen Voraussetzungen weit weniger Ausdruck von Besitzstandsinteressen als ein Beleg für das in ihrem Organisationsfeld versammelte spezifische Integrationspotenzial – und zwar im Hinblick auf Leistungsdimensionen, die im Mainstream der Evaluationsforschung notorisch übersehen werden.