



# jugendsozialarbeit aktuell

**N**ummer 63 / Februar 2006

**W**orkfare in Europa

*Franziska Schulz*

**Sehr geehrte Leserin,  
sehr geehrter Leser,**

in der Serie zum SGB II widmet sich die vorliegende Ausgabe von *jugendsozialarbeit aktuell* den internationalen Vorreitern der Hartz-Reformen.

Franziska Schulz skizziert in ihrem Beitrag vor allem die jugendspezifischen Workfare-Programme in Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden und fasst die Ergebnisse der vorliegenden Evaluationsstudien zusammen.

Das Ergebnis bestätigt die Skepsis, die in Deutschland u. a. von Seiten der Jugendhilfe und der Jugendsozialarbeit den Arbeitsmarkt-reformen entgegen gebracht wird: Benachteiligte junge Menschen profitieren am wenigsten von den Programmen und sind am unzufriedensten mit den Angeboten, ihre Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt gelingt unter Workfare-Bedingungen nur unzureichend.

Die Jugendhilfe ist also weiterhin gefordert.



Thomas Pütz M.A.  
Geschäftsführung


Seit Anfang der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts beginnen einige europäische Länder wie Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Norwegen und die Niederlande ihre wohlfahrtsstaatlichen Systeme zu reformieren. Standen davor Fragen über die Höhe von Sozialausgaben im Mittelpunkt der politischen Diskussionen, wird nun definiert, unter welchen Bedingungen Transferleistungen wünschenswert und nützlich sind. Unter den Bedingungen einer zunehmenden Globalisierung sehen sich die Regierungen gezwungen, die Sozialstaatsysteme effektiver zu gestalten, indem Ausgaben begrenzt und bessere Wirkungen erzielt werden sollen. Selektion und Zielorientierung kristallisieren sich dabei als neue Prinzipien heraus. Dieser neue Maßstab findet dabei insbesondere Anwendung auf Ausgaben, die für arbeitsfähige Menschen ohne gesundheitliche Einschränkungen aufgewendet werden.

Die Politik in diesen Ländern konzentrierte sich dabei vor allem auf Programme, die Kenntnisse und Fähigkeiten von Arbeitslosen verbessern und Arbeitssuche und -aufnahme

## Serie SGB II

1. Einführung
2. Fallmanagement
3. Profiling
4. Eingliederungsvereinbarung
5. Arbeitsgelegenheiten
- 6. Internationaler Vergleich**
7. Umbau des Sozialstaats
8. Abgrenzung zur Jugendhilfe
9. Sozialethische Bewertung
10. Resümee





behindernde Bedingungen beseitigen sollen. Auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik folgt die aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Eine Form dieser aktivierenden Arbeitsmarktpolitik hat sich neben Deutschland auch in mehreren anderen Ländern Europas durchgesetzt und wird unter dem Begriff Workfare oder Work-First gefasst (vgl. Lødemel 2005).

### **Workfare**

Workfare verkörpert eine spezifische Art der Aktivierung, die vor allem darauf abzielt, die Arbeitsuche und -aufnahme durch verbindliche Absprachen und die Androhung von Sanktionen zu erhöhen. Folgende drei Merkmale sind für Workfare bestimmend:

1. Es besteht eine Verpflichtung zur Teilnahme an Workfare. Eine Verweigerung zieht das Risiko der Verminderung oder Streichung von Sozialleistungen nach sich. Das verpflichtende Element hat auch Auswirkungen auf die Rechte der Betroffenen. Es verdeutlicht zudem eine implizite Annahme: Der Grund für Arbeitslosigkeit liegt nicht primär in einem Fehlen an Arbeitsplätzen, sondern am Mangel an Motivation und Anstrengung bei den Betroffenen.
2. Der Schwerpunkt von Workfare liegt auf der Aufnahme von Arbeit und weniger auf Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen oder sonstigen Formen der Aktivierung. Ob dabei als Ziel die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt oder der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit relevant ist, wird dabei zunächst offen gelassen.
3. Workfare ist entweder eine Bedingung zum Erhalt von Sozialleistungen oder aber stellt einen adäquaten Ersatz (z.B. durch eine Lohnzahlung) für diese bereit. Voraussetzung zur Teilnahme ist wie bei Sozialleistungen eine individuelle Bedürftigkeit der Betroffenen (vgl. Koch u.a. 2005).

Während sich in den USA, die Workfare umfangreich noch vor den europäischen Ländern umsetzen, das Prinzip des Workfare am strengtesten durchgesetzt hat, entwickeln die Länder Westeuropas ihre eigenen Workfare-Systeme.

Im folgenden werden drei Länder mit ihren jeweiligen jugendspezifischen Workfare-Programmen vorgestellt: Großbritannien, Dänemark und die Niederlande.

### **Großbritannien**

Unter dem Begriff des „New Deal“ und später des „New Deal for Young People“ führt Großbritannien 1998 ein System von aktiven Hilfen ein, das zuerst für Jugendliche zwischen 18 und 24 Jahren, später für Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende, Behinderte und Ältere, nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit automatisch und verpflichtend einsetzt. Für junge Arbeitslose beträgt die Zeitspanne sechs Monate. Jugendliche können somit nach diesem System definitiv nicht mehr langzeitarbeitslos werden (vgl. Knut 2004).

Nach sechs Monaten der Arbeitslosigkeit beginnt das New Deal-Programm und besteht grundsätzlich aus einer Abfolge von Maßnahmen mit mehreren Varianten, jedoch nicht aus einem einzelnen Instrument wie ABM oder einer Trainingsmaßnahme allein. Zu Beginn werden die Jugendlichen in einer maximal viermonatigen Eingangsphase durch Fallmanager der zuständigen Job-Center intensiv begleitet. Der Fallmanager begleitet und unterstützt den einzelnen Jugendlichen bei den ersten Schritten der Arbeitssuche. Die Fallzahl jedes Fallmanagers soll dabei die Anzahl von 40 nicht überschreiten. Zusätzlich wird ein persönlicher Aktionsplan erarbeitet. Gelingt in dieser Phase die Arbeitsaufnahme nicht, stehen Eingliederungszuschüsse zur Verfügung, oder es werden Qualifizierungs- oder Beschäftigungsmaßnahmen in verschiedensten Kombinationen bei externen Trägern vereinbart:

Bei der Option „Beschäftigung“ erhält der Arbeitgeber für sechs Monate eine Lohnsubvention für den jugendlichen Arbeitslosen. Bei der Option „Freiwilligensektor“ arbeitet der Jugendliche sechs Monate lang bei einer Organisation im öffentlichen Sektor, bei der Option „Umweltsektor“ für den gleichen Zeitraum in einem Umweltprojekt. In allen drei Optionen ist ein Tag pro Woche für Fortbildung eingeschlossen. In der Option „Ausbildung“ kann im Zeitraum von zwölf Monaten eine anerkannte Qualifikation erworben werden.

Die Ablehnung dieser „Optionen“ zieht den Verlust der Transferleistungen nach sich. Leistungen können allerdings auch während der Maßnahme entzogen werden, z. B. wegen unregelmäßiger Teilnahme, Unpünktlichkeit oder auch wegen des äußeren Erscheinungsbildes.

Führt die Teilnahme an einer solchen Maßnahme nicht zu einer Integration in Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, kehren die Teilnehmer für eine Phase der intensiven Nacharbeit zurück zu ihrem Fallmanager. So kann sich kein Fallma-

nager dauerhaft von Fallzahlen entlasten, indem er Jugendliche ohne Rücksicht auf die Wirksamkeit von Maßnahmen an Träger zuweist (vgl. Koch u.a. 2005).

### **Dänemark**

Seit 1993, mit dem Wechsel zu einer sozialdemokratischen Regierung, beginnt auch Dänemark mit einem Paradigmenwechsel in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, allerdings mit dem Anspruch, das relativ hohe Einkommensniveau zu erhalten. Arbeitslosigkeit soll weder durch eine Senkung der Leistungen für Arbeitslose, noch durch eine Senkung der Mindestlöhne reduziert werden. Größeres Gewicht wird jedoch auf die individuelle Verantwortung und die Pflichten des Einzelnen gelegt. Mit der 1998 eingeführten „Aktivlinie“ verschärfen sich die Zumutbarkeitskriterien zur Arbeitsaufnahme.

Grundsätzlich hat jeder Arbeitslose das Recht auf einen seiner Motivation und seinen Kompetenzen entsprechenden Handlungsplan, der ihm verschiedene Wege aus der Arbeitslosigkeit aufzeigen soll. Mit dem Recht auf die Teilnahme an dem Programm besteht aber gleichzeitig auch die Pflicht der Teilnahme als Gegenleistung für die erhaltenen finanziellen Mittel.

Jugendlichen und jungen Erwachsenen soll spätestens nach 13 Wochen der Arbeitslosigkeit ein Maßnahmeangebot unterbreitet werden. Dabei stehen zwei Kategorien von Programmen, Weiterbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen zur Auswahl. Zu den Beschäftigungsmaßnahmen gehören verschiedene Formen von subventionierter Beschäftigung in privaten oder öffentlichen Unternehmen oder in einem kommunalen Beschäftigungsprojekt.

Während die Weiterbildungsmaßnahmen nicht nach dem Workfare-Prinzip im engeren Sinn gezählt werden, trifft dies jedoch für die Beschäftigungsprogramme wegen der Kombination von Beschäftigung, Verpflichtung und Sanktion zu. 1996 ergänzt die Regierung das Programm für jugendliche Arbeitslose: Nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit haben Jugendliche ohne Berufsausbildung das Recht und die Pflicht auf eine 18-monatige Ausbildungsmaßnahme bzw. Beschäftigungsmaßnahme. Neben umfangreichen Erstausbildungen werden dabei auch Kurzlehrgänge durchgeführt (vgl. Braun 2003).

### **Niederlande**

Auch das niederländische Welfare-to-Work-System zielt primär auf junge und langzeitarbeitslose Transferempfänger. Bereits 1991 führen

die Niederlande innerhalb ihrer Arbeitsmarktpolitik ein Garantieprogramm für Jugendliche zunächst von 16 bis 21 Jahren ein, den sogenannten Jugend-Werk-Garantieplan (JWG). Die Garantie beinhaltet den Gedanken, dass jedem arbeitslosen Jugendlichen nach einem halben Jahr der Arbeitslosigkeit ein überzähliger Arbeitsplatz im öffentlichen Sektor (wenn möglich auch in der Privatwirtschaft) angeboten wird. Nach maximal sechs Monaten wechseln diese Jugendlichen dann auf einen anderen, über das JWG-Programm beantragten, Arbeitsplatz. In der Praxis kann jedoch nur etwa die Hälfte der Jugendlichen vermittelt werden (vgl. Salverda 1997). 1998 verabschiedet die Regierung ein neues Gesetz zur Eingliederung von Arbeitssuchenden, das sogenannte „Wet Inschakeling Werkzoekenden“ (WIW). Das WIW setzt im Gegensatz zum JWG den Schwerpunkt auf Jugendliche mit Ausbildungs- und Integrationsschwierigkeiten: Haben Jugendliche innerhalb von zwölf Monaten keine Arbeit gefunden, wird vom Arbeitsamt ein Plan aufgestellt, der den betroffenen Jugendlichen entweder eine Berufsausbildung, eine Weiterbildung oder eine Beschäftigung im Rahmen des WIW von den Kommunen anbietet.

Nach dem WIW ergeben sich drei Möglichkeiten:

1. Schulungen für die Hinführung zum Arbeitsmarkt. Ist diese Hinführung noch nicht möglich, ist die Teilnahme an sozialen Aktivitäten eine Alternative.
2. Subventioniertes Arbeitsverhältnis bei der Gemeinde, die den Jugendlichen auch an andere Arbeitgeber ausleiht.
3. „Zustromarbeitsplatz“, bei dem jeder Arbeitgeber vorübergehend subventioniert wird.

Darüber hinaus können Kommunen in eigener Regie weitere Angebote wie Sprachkurse, Aktivitäten zur Verbesserung des Selbstvertrauens und der sozialen Fähigkeiten, verschiedene Formen der Schulung und Erziehung anbieten (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 1998).

### **Ergebnisse**

Aussagen über die Wirksamkeit von Workfare-Programmen können aufgrund der eingeschränkten Evaluationsdesigns und der statistischen Methoden generell nur mit Einschränkungen getroffen werden. Dennoch lassen sich einige Tendenzen feststellen:

Mehrere Studien legen nahe, dass Job-Training-Maßnahmen in Privatunternehmen die höchste Übergangswahrscheinlichkeit in ein reguläres Arbeitsverhältnis bieten. In den Niederlanden

haben Jugendliche, die in Privatfirmen ein Training absolvierten, höhere Chancen als diejenigen, denen im öffentlichen Sektor eine Maßnahme zugewiesen wird (vgl. Konle-Seidl 2005 und Fafo 2002).

In Großbritannien legen offizielle Zahlen nahe, dass etwa 50 % aller Jugendlichen mit Hilfe des Programms in eine längerfristige Beschäftigung einmünden. Auch in Dänemark lassen die Ergebnisse darauf schließen, dass Beschäftigungsmaßnahmen – anders als Weiterbildung und sonstige Maßnahmen – die erwartete Dauer des Transferbezugs reduzieren. Als mögliche Gründe für die positiven Effekte subventionierter Beschäftigung werden die erhöhte Suchintensität der Teilnehmer und die durch Learning-on-the-Job gestiegenen Qualifikationen benannt. Allerdings wird in keiner der Studien auf Selektionsmechanismen hin unterschieden (vgl. Koch u.a. 2005).

Mehrere Studien kommen ebenfalls zu dem Schluss, dass länderübergreifend Teilnehmer mit einem höheren Bildungsniveau mehr von den Workfare-Programmen profitierten als benachteiligte Teilnehmer mit sozialen Problemen. So verringern sich in den Niederlanden die Chancen auf einen regulären Arbeitsplatz mit geringem Bildungsstatus, Migrationshintergrund und steigendem Alter. 1996 brachen ca. 25% der Teilnehmer die Maßnahmen ab und tauchten nicht mehr im Transfersystem auf. Diese Abbrecher wiesen im Durchschnitt mehr soziale Problemlagen auf als andere Teilnehmer und verzeichneten ein höheres Risiko für eine „ernsthafte Marginalisation“ (Handler 2002, S. 31). In England ist die Übergangswahrscheinlichkeit für Jugendliche mit dem höchsten Bildungsabschluss dreimal höher als für solche mit einem niedrigen Bildungsniveau (vgl. Fafo 2002).

Die Mehrheit der Teilnehmer äußert sich zufrieden mit den Angeboten. Sie fühlen sich gestärkt in ihrem Selbstwertgefühl und glauben, dass sich durch die Maßnahmen ihre Beschäftigungsfähigkeit und ihre Bildungsqualifikation erhöht haben. Die Ergebnisse der Studien legen aber auch nahe, dass insbesondere stark benachteiligte Teilnehmer am wenigsten von den Programmen profitieren und am unzufriedensten mit den Angeboten sind (vgl. Fafo 2002).

#### Fazit:

Die Integration benachteiligter junger Menschen in Gesellschaft und Arbeitsmarkt gelingt auch unter Workfare-Bedingungen nur unzureichend. Kurzfristige Ansätze, die Jugendlichen möglichst

rasch in Arbeit zu platzieren und sich bei der Aus- und Weiterbildung auf kurze Maßnahmen zu beschränken, sind nur dort erfolgreich, wo auch Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Um die Chancen zu erhöhen, überhaupt im ersten oder zweiten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, müssen weitere Anstrengungen unternommen werden: Grundlegende Qualifikationen müssen vermittelt und individuelle soziale Schwierigkeiten gelöst bzw. verringert werden. Aus den Erfahrungen der anderen Länder kann auch für Deutschland weiterhin festgestellt werden: Die Jugendhilfe bleibt unverzichtbarer Partner für die berufliche Integration benachteiligter Jugendlicher.

#### Literatur:

*Braun, Thorsten:* Ein neues Modell für Flexicurity – der dänische Arbeitsmarkt. WSI Mitteilungen 2/2003

*Fafo, Institute for Applied Social Science (Hrsg.):* Social integration through obligation to work: Current European “workfare” initiatives and future directions. Final Report - Full Version, Oslo, 2002

*Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.):* Ausbildungs- und Beschäftigungsgarantien für Jugendliche: Eine Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 15. September 1998 in Halle und ergänzende Recherchen. (Reihe “Wirtschaftspolitische Diskurse; 121) Bonn, 1998

*Handler, Joel:* Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: From Status to Contract. Draft presented and the 9th International Congress “Basis Income European Network”, Genf, September 2002

*Knut, Matthias/ Finn, Dan:* Hartz oder Harrods? Reformen der Arbeitsförderung im Vereinigten Königreich. IAT-Report 2004-04

*Koch, Susanne u.a.:* Workfare: Möglichkeiten und Grenzen. IAB-Discussion Paper Nr. 17/2005

*Konle-Seidl, Regina:* Lessons learned. Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. IAB-Forschungsbericht Nr. 9/2005

*Lødemel, Ivar:* Workfare. CESinfo DICE Report 2/2005

*Salverda, Wiemer:* Niederländische Maßnahmen zur Erhöhung der Anzahl gering qualifizierter Arbeitsplätze. In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten in Deutschland vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Frankreich, den Niederlanden und Schweden. (Gesprächskreis Arbeit und Soziales; 78). Bonn, 1997

---

#### IMPRESSUM:

jugendsozialarbeit aktuell  
c/o LAG KJS NRW  
Postfach 290 250  
50524 Köln  
EMAIL: [aktuell@jugendsozialarbeit.info](mailto:aktuell@jugendsozialarbeit.info)  
WEB: [www.jugendsozialarbeit.info](http://www.jugendsozialarbeit.info)

VERANTWORTLICH: Thomas Pütz M.A.

REDAKTION: Franziska Schulz

DRUCK/VERSAND: SDK Systemdruck Köln

