



IZA

RESEARCH REPORT SERIES

IZA Research Report No. 18

Umsetzung des Workfare-Ansatzes im BMWi-Modell für eine existenzsichernde Beschäftigung

Werner Eichhorst
Hilmar Schneider

May 2008



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Technologie



**„Umsetzung des Workfare-Ansatzes im BMWi-Modell
für eine existenzsichernde Beschäftigung“**

*Projekt 53/07 des
Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie*

ABSCHLUSSBERICHT

Werner Eichhorst und Hilmar Schneider, IZA Bonn

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	3
2	Zusammenfassung.....	4
3	Internationale Beispiele	9
3.1	Workfare in den USA	9
3.2	Workfare und ‘Sozialhilfe zu Arbeit’: Lehren aus Großbritannien	25
3.3	Aktivierung in den Niederlanden: Work First.....	46
4	Workfare in Deutschland? Das Projekt Bürgerarbeit in Sachsen-Anhalt und Thüringen.....	64
5	Zentrale Fragen der Umsetzung von Workfare.....	71
	Literatur	90

1 Vorwort

Dieser Forschungsbericht untersucht die praktische Umsetzung von „Workfare“ als Element des BMWi-Modells für eine existenzsichernde Beschäftigung. Dies geschieht anhand nationaler und internationaler Beispiele.

Der Bericht zeigt insbesondere auf, welche Tätigkeitsfelder und Organisationsstrukturen hierfür in Frage kommen, um eine möglichst hohe Wirksamkeit und Kosteneffizienz von „Workfare“ zu erreichen. Gleichzeitig zeigt die Studie, dass eine wirksame Umsetzung von „Workfare“ als Teil einer umfassenden Vermittlungs- und Aktivierungsstrategie von der Funktionsfähigkeit des regulären Arbeitsmarktes abhängt. Die einzelnen Fallstudien belegen darüber hinaus die Notwendigkeit einer sorgfältigen Zielgruppenorientierung.

Die vorliegende Studie wurde in Zusammenarbeit mit Daniel Finn, Universität Portsmouth (Fallstudie Großbritannien), Christopher O’Leary und Robert Straits, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo (USA) sowie Els Sol und Julie Castonguay, Hugo Sinzheimer Institut, Universität Amsterdam (Niederlande) erstellt. Daneben erhielten wir Informationen über die praktischen Erfahrungen durch Mitarbeiter der Wise Group in Glasgow (Schottland), der Kommune Oss in den Niederlanden sowie der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit.

2 Zusammenfassung

Workfare als Teil einer umfassenden Aktivierungsstrategie

Aus den Fallstudien zu den USA, Großbritannien und den Niederlanden sowie dem regionalen Modell der Bürgerarbeit in Ostdeutschland lässt sich zunächst ableiten, dass Workfare – verstanden als ein öffentliches Arbeitsangebot – stets als ein Teil einer umfassenden und mehrfach abgestuften Aktivierungsstrategie eingesetzt wird. Personen, die in den Transferbezug einmünden, werden mit einem frühzeitigen Profiling konfrontiert, das je nach individuellen Voraussetzungen zur Vermittlung in verfügbare Stellenangebote, zum Übergang in Qualifizierungsmaßnahmen oder subventionierte Beschäftigung führt. Nur für den Teil der Stellensuchenden, der aufgrund schwerwiegender Vermittlungshemmnisse oder Motivationsprobleme nicht anderweitig zu integrieren ist, wird ein Workfare-Job vorgehalten. Von der glaubwürdigen Androhung, in letzter Konsequenz in eine Workfare-Maßnahme eintreten zu müssen, gehen nicht nur Effekte auf die Teilnehmer dieses Programms aus, sondern auch auf die anderen potenziellen Teilnehmer, deren Stellensuchbemühungen damit verstärkt werden.

Zentral ist also eine umfassende, glaubwürdige und verbindliche Aktivierungsstrategie, bei der jedem Transferbezieher so früh wie möglich ein passendes Angebot unterbreitet wird. Je mehr Arbeitsplätze auch im niedrig entlohnten und gering qualifizierten Bereich entstehen, umso geringer ist die Notwendigkeit, öffentliche Arbeitsgelegenheiten zum Zweck der Aktivierung vorzuhalten.

Tätigkeitsfelder und Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten

Die Ausgestaltung der Workfare-Arbeitsgelegenheiten steht im Zielkonflikt zwischen Marktnähe und Marktferne. Marktnähere Jobs erleichtern die Übergänge in reguläre Beschäftigung, vor allem, wenn sie mit qualifizierenden Elementen verbunden sind; marktferne Jobs sind weniger von Verdrängungseffekten geprägt und haben eine stärker abschreckende Wirkung. Je nach Zielgruppe empfiehlt sich die Vermittlung in die eine oder andere Variante von Workfare. In der Praxis sind marktnähere Jobs überwiegend im Bereich sozialer oder personenbezogener Dienstleistungen angesiedelt und haben oft eine qualifizierende Komponente. Marktferne Jobs können - wie im niederländischen Fall - in einfacher industrieller Produktion bestehen.

Workfare ist als Gegenleistung für den Transferbezug zu verstehen. Von daher sollte die Entlohnung das Niveau der Grundsicherung zuzüglich einer Mehraufwandspauschale nicht überschreiten. Ein formales Arbeitsverhältnis zu tariflicher oder ortsüblicher Entlohnung würde die Wahrscheinlichkeit des Übergangs in reguläre Beschäftigung vermindern. Ein formales Arbeitsverhältnis auf dem Niveau der Grundsicherung könnte aber die positiven Elemente eines Vertragsverhältnisses wie die klare Festlegung von Rechten und Pflichten aufgreifen.

Auswahl und Budgetierung der Träger von Workfare-Projekten

Träger von Workfare sind in der Praxis oft öffentliche oder gemeinnützige Akteure. Sie haben die größte Erfahrung in diesem Feld. Aber auch private Anbieter kommen als Träger von Workfare in Betracht. Sie sollten grundsätzlich Zugang zum Markt für Integrationsdienstleistungen und Workfare haben. Deshalb sind Kontrakte mit den Trägern regelmäßig neu auszuschreiben. Wichtiger als die Rechtsform des Trägers sind klare Anreize im Sinne einer erfolgsabhängigen Vergütung, die sich daran bemisst, inwieweit die Träger durch geeignete Strategien vorgegebene Ziele wie den Übergang in Beschäftigung und das nachhaltige Ausscheiden aus dem Transferbezug erreichen. Dies ist mit entsprechenden Kennziffern zu prüfen. Die Budgetierung

der Kontrakte aus dem Haushalt der Grundsicherung muss eine angemessene Kostendeckung der Träger bieten und je nach Schwierigkeit der Integration bzw. Zielgruppe differenzieren. Soweit die öffentlichen, gemeinnützigen oder privaten Träger aus dem Workfare-Projekt heraus Güter und Dienstleistungen für den Markt anbieten, ist durch Mindestpreise dafür zu sorgen, dass es keine Wettbewerbsverzerrungen zwischen subventionierten und unsubventionierten Trägern gibt.

Gesamtwirtschaftliche Effekte von Workfare

In gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist Workfare als Teil einer umfassenden und abgestuften Aktivierungsstrategie auf mittlere Sicht mit erheblichen Einsparungen für die öffentlichen Haushalte in Deutschland verbunden, die aus dem Rückgang der Zahl der Transferbezieher und aus Mehreinnahmen an Steuern und Abgaben resultieren. Dem entsprechen auf individueller Ebene Verbesserungen der Einkommenschancen durch Übergänge in Beschäftigung. Diese Effekte sind umso stärker, je schneller und je vollständiger der reguläre Arbeitsmarkt das zusätzliche Arbeitsangebot aufnehmen kann. Sie werden geschmälert, wenn die Aktivierung in der Grundsicherung zu einer stärkeren Nutzung anderer Transfersysteme wie etwa Erwerbsunfähigkeitsrenten führt. Schließlich besteht eine Grenze der Kosteneffizienz von Workfare dort, wo trotz des Einsatzes aller Erfolg versprechenden Instrumente kein Übergang in den Arbeitsmarkt erreicht werden kann. In der Anfangsphase entsteht für Workfare ein Mehraufwand für die Durchführung der Aktivierungsstrategie und die Organisation von Arbeitsgelegenheiten.

Größenordnung von Workfare und Verdrängungseffekte

Mögliche Verdrängungseffekte lassen sich minimieren, indem auf der einen Seite die Offenheit und Aufnahmefähigkeit des regulären Arbeitsmarktes vergrößert wird. Auf der anderen Seite erfordert es eine abgestufte Aktivierungsstrategie gerade nicht, je-

dem Transferbezieher ein öffentliches Angebot tatsächlich zu unterbreiten, da ein Teil der Leistungsbezieher in den ersten Arbeitsmarkt oder in andere arbeitsmarktpolitische Maßnahme vermittelt werden kann. Schließlich kann durch die sorgfältige Definition der Tätigkeitsfelder die Verdrängung regulärer Beschäftigung entschärft werden.

Im Vergleich zur derzeit bereits bestehenden Anzahl an Plätzen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Zusatzjobs und neuen Formen öffentlich organisierter Ersatzbeschäftigung ist für die glaubwürdige Durchsetzung im Grunde keine Ausweitung dieses Segments in Deutschland erforderlich. Es kommt vielmehr auf die richtige und konsequente Handhabung dieser Instrumente an. Auch von dieser Seite aus ist keine Verstärkung von Verdrängungseffekten zu erwarten.

Abgestufte Einführung

Daneben bietet es sich an, die Umsetzung von Workfare nach Zielgruppen oder Regionen gestaffelt vorzunehmen. Hier sollte mit Zielgruppen bzw. Regionen mit geringeren Arbeitsmarktproblemen begonnen werden, um dann später eine Ausweitung auf schwierigere Zielgruppen oder Regionen vornehmen zu können. Dies erlaubt die Begrenzung des organisatorischen und fiskalischen Aufwands und ermöglicht es, von den anfänglichen Erfahrungen zu lernen. In der Anfangsphase könnten Jugendliche zur Zielgruppe gemacht werden, in geographischer Hinsicht Regionen mit einem aufnahmefähigen Arbeitsmarkt.

Politische Vermittlung und Akzeptanz von Workfare

Für die politische und mediale Vermittlung von Workfare ist es wichtig, auf die positiven Aspekte des Programms hinzuweisen. Dies umfasst zuerst eine aktive und explizite Thematisierung der Gerechtigkeitsprinzipien im Sozialstaat. Weiterhin kann die Akzeptanz von Workfare verbessert werden, indem auf die für die Transferbezie-

her positiven Effekte wie Integration in den Arbeitsmarkt und verbesserte Aufstiegs- und Entfaltungschancen im Vergleich zum Verbleib im Leistungsbezug hingewiesen wird. Dabei können individuelle Beispiele und Erfolgsgeschichten helfen. Darüber hinaus ist es auch wichtig darauf hinzuweisen, dass Workfare nicht nur in einer obligatorischen Maßnahmenteilnahme besteht, sondern auch fördernde Elemente umfasst wie etwa Qualifizierung, Unterstützung bei der Stellensuche oder Hilfe bei der Bewältigung individueller Problemlagen. Mit den Workfare-Arbeitsgelegenheiten kann schließlich auch ein Mehrwert für die Gesellschaft verbunden sein.

3 Internationale Beispiele

3.1 Workfare in den USA

Robert A. Straits und Christopher J. O’Leary

W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan

Einführung

Workfare ist ein Prinzip, das Arbeit notwendig macht, um die Berechtigung auf fortwährende finanzielle Unterstützung in öffentlichen Beihilfeprogrammen aufrechtzuerhalten. Gegenwärtig gibt es verschiedene Typen von Workfare-Programmen in den Vereinigten Staaten. Dies liegt daran, dass die generellen, landesweiten Regeln für die Verteilung von Geld aus bundesfinanzierten öffentlichen Beihilfeprogrammen Beschäftigungsanforderungen an die Empfänger stellen. Das US-Bundesrecht definiert die Anforderungen an den Bezug von Sozialleistungen - und Workfare erfüllt diese Anforderungen. Diese Verpflichtungen können auch von Teilnehmern in Ausbildung oder auf Arbeitssuche erfüllt werden. Darüber hinaus gibt es bestimmte Beschäftigungsziele für kommunale und staatliche Programmadministratoren.

Der „Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act“ (PRWORA) von 1996 reformierte die US-Bundesgesetze zur sozialen Grundsicherung. Ein neues System von „block grants“, d.h. zweckgebundenen Zuschüssen der Bundesregierung an die Bundesstaaten, wurde als „zeitweilige Beihilfe für hilfsbedürftige Familien“ („Temporary Assistance for Needy Families“, TANF) geschaffen, womit das bundesfinanzierte System finanzieller öffentlicher Unterstützung in den USA fundamental verändert wurde. Diese Zuschüsse wurden von der Bundesregierung mit weniger Auflagen bezüglich der Verwendung durch die Staaten vergeben. Die elementare Anforderung an die Bundesstaaten besteht jedoch darin, möglichst viele Empfän-

ger innerhalb von zwei Jahren nach der ersten Zahlung von TANF-Beihilfen in Arbeit zu bringen. Die Staaten haben bei der Wahl der Mittel hierfür weitgehend freie Hand. Der PRWORA zielt vor allem darauf ab, Sozialhilfeempfänger in Arbeit und wirtschaftliche Unabhängigkeit zu bringen und sicherzustellen, dass der Bezug von Sozialhilfe eine kurzfristige Übergangsphase und keine Lebensweise darstellt (O’Leary/Straits 2004). Workfare war und ist einer der Wege, mit denen die Bundesstaaten die vom Bund gesetzten Beschäftigungsziele für TANF-Empfänger erreicht haben.

Anstrengungen zur direkten Jobschaffung durch Einrichtungen des öffentlichen Sektors haben normalerweise drei Hauptziele:

- 1) Einkommenstransfer zu Gunsten von arbeitslosen Personen mit geringem Einkommen,
- 2) Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit, damit die Fähigkeit, unbezuschusste Arbeit zu erhalten, gesteigert wird und
- 3) Schaffung eines Mehrwerts für die Gesellschaft.

Zwischen 1971 und 1982 hatte die Bundesregierung nach dem „Comprehensive Employment and Training Act“ (CETA) direkt Jobs geschaffen, indem sie Anstellungen in Staats- und örtlichen Regierungen bezuschusste, was als Beschäftigung im öffentlichen Dienst bezeichnet werden konnte („public service employment“/PSE). Diese Anstrengungen waren darauf gerichtet, den Arbeitslosen dabei zu helfen, Humankapital zu erwerben, das zu unbezuschuster Arbeit führen könnte, und gleichzeitig die Regierungen zu unterstützen, ihren Bürgern notwendige Dienstleistungen anbieten zu können. Wie festgestellt wurde, hatten diese Programme einen positiven Effekt auf die nachfolgende Beschäftigung der Teilnehmer, aber es wurde auch – wichtiger noch - festgestellt, dass sie reguläre Angestellte der Staats- und örtlichen Regierungen verdrängten (Cook/Adams/Rawlins 1985). Die Bundesregierung der Vereinigten Staaten hat seit CETA keine PSE mehr finanziert. Einige Jobs wurden im Rahmen von Workfare direkt von staatlichen und örtlichen Einrichtungen geschaffen, die versuchten, die Beschäftigungsziele nach TANF zu erreichen. Das Au-

genmerk liegt bei Workfare momentan auf der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit.

Gegenwärtige Ausgestaltung von Workfare in den USA

Seit dem Beginn des Programmjahres 2007 am 1. Oktober 2006 muss jeder Staat eine Beschäftigungsquote von 50% für alle Familien erreichen, die öffentliche Beihilfen in den Vereinigten Staaten erhalten, und eine von 90% bei Familien mit zwei Elternteilen. Die Quoten werden für jede Abnahme der Fallzahlen nach 2005, die nicht durch Änderungen der Berechtigungsregeln zu erklären sind, nach unten korrigiert. Die Minderungen der Zielgrößen der Beschäftigungsquote spiegeln die Erwartung wider, dass Empfänger, die einfacher zu beschäftigen sind, TANF zuerst verlassen, so dass es zunehmend schwieriger wird, die verbleibenden Personen in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die Kriterien für die Beschäftigungsteilnahme werden durch den Haushaltsstatus vorgegeben:

- Allein erziehende Eltern mit einem Kind unter sechs Jahren müssen mindestens 20 Kernstunden pro Woche arbeiten.
- Allein erziehende Eltern mit Kindern über sechs Jahren müssen 20 Kernstunden und mindestens zehn Stunden außerhalb des Kernbereichs arbeiten.
- Familien mit zwei Elternteilen, denen keine Kinderbetreuung gestellt wird, müssen mindestens 30 Kernstunden und fünf außerhalb des Kernbereichs arbeiten.
- Familien mit zwei Elternteilen, denen Kinderbetreuung gestellt wird, brauchen mindestens 50 Kernstunden und fünf Stunden außerhalb des Kernbereichs.

Kernstunden umfassen unbezuschusste und bezuschusste Beschäftigung, Ausbildung am Arbeitsplatz, Aktivitäten zur Arbeitsuche und zur Steigerung der Arbeitsbe-

reitschaft, Praktika, ehrenamtliche Tätigkeiten, Berufsausbildung und die Bereitstellung von Kinderbetreuung für andere Teilnehmer. Zu Aktivitäten außerhalb der Kernzeiten zählen Arbeitsausbildung, die in direkter Beziehung zur Beschäftigung steht, Ausbildung mit direktem Bezug zur Beschäftigung für Individuen, die keinen sekundären Schulabschluss besitzen, Abschluss einer Sekundarschulausbildung und Vorbereitung auf den GED-Test („General Educational Development“), welcher individuelle Kompetenzen abfragt.

Die von einem Staat geforderte Beschäftigungsquote wird um die Prozentpunktzahl, um die sich die Zahl der Familien im Beihilfebezug mindert, herabgesetzt. Die Quote für Familien mit zwei Elternteilen wird anhand der Zahl dieser im Beihilfebezug im Vergleich zu den Zahlen von 1995 angepasst.

In den Programmjahren 2005 und 2006 verfehlten nur Indiana und Guam die geforderten Beschäftigungsziele für alle Familien. Mehr als ein Drittel aller Staaten haben kein Programm für Familien mit zwei Elternteilen. Jedoch haben unter den Staaten mit einem entsprechenden Programm Arkansas, Guam und der District of Columbia die erforderlichen Beschäftigungsquoten 2006 nicht erreicht. Ohne Anrechnung der Fallzahlreduktion hätten die meisten Staaten entweder die 50%-Quote für alle Familien oder die 90%-Quote für Familien mit zwei Elternteilen nicht erreicht. Nur Georgia, Illinois, Kansas, Montana, South Dakota, Tennessee, Virginia und Wyoming übertrafen die geforderte Mindestquote von 50% vor Anrechnung der Fallzahlreduktion.

Die Schaffung von Workfare-Jobs

Kernstunden können durch unbezuschusste und bezuschusste Beschäftigung, Praktika, Ausbildung am Arbeitsplatz oder ehrenamtliche Tätigkeiten erreicht werden. Die meisten Staaten bevorzugen Jobs, die zu einem Lohn führen, der die ökonomische Selbstversorgung erlaubt. Für eine Familie mit allein erziehendem Elternteil beträgt der Selbstversorgungslohn im Großraum Detroit US\$ 20,83 pro Stunde. Die meisten Bezieher von öffentlichen Beihilfen verfügen nicht über die notwendige Bil-

derung und die Fähigkeiten, um auf dem Niveau des Selbstversorgungslohnes in den Arbeitsmarkt einzutreten. Unbezuschusste Jobs und Ausbildungsgänge am Arbeitsplatz, die zu besser bezahlten Positionen auf einer höheren Ebene führen, sind deshalb die begehrtesten Vermittlungsangebote. Jedoch sind diese Aktivitäten nicht jederzeit für Langzeitarbeitslose mit geringem Einkommen verfügbar. Arbeitgeber, die Karriereleitern und Programme zur Erstattung von Unterrichtsgebühren eingeführt haben, sind die beliebtesten. Jedoch zeigt die Erfahrung, dass viele Empfänger öffentlicher Beihilfen zunächst zuverlässige Arbeitsgewohnheiten entwickeln müssen, bevor eine dauerhafte Anstellung im gewinnorientierten Sektor angestrebt werden kann. Arbeitgeber für derartige Beschäftigungsprogramme sind unter anderem Regierungsorganisationen, gemeinnützige Organisationen und Bildungsinstitutionen. Es gibt nur eine begrenzte Anzahl von Jobs im öffentlichen Sektor, die sinnvolle Arbeitserfahrung und angemessenes Monitoring bieten. Man steht weiterhin vor dem Dilemma, dass die Effektivität des Programms mit der Zeit deutlich verbessert werden könnte, wenn man auch in schulische und Ausbildungsprogramme investierte statt lediglich Arbeitsgelegenheiten am unteren Ende zu schaffen.

Die Rolle privater und öffentlicher Arbeitgeber

Die Beschäftigung bei den privaten, gewinnorientierten Unternehmen in den Vereinigten Staaten wird im Wesentlichen von der Nachfrage bestimmt. Um freie Stellen zu besetzen, wählen Arbeitgeber unter den Stellenbewerbern auf Basis ihrer Fähigkeiten, Erfahrung, Eignung, Interessen und Ausbildung die am besten geeigneten Kandidaten aus. Die öffentlichen und gemeinnützigen Sektoren weisen aber eine größere Erfahrung mit der Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt auf. Unbezahlte Beschäftigung im Dienstleistungsbereich auf Gemeindeebene wurde als eine Form von Workfare in den 1980ern in einer Reihe kleinerer Pilotprojekte ausprobiert (Brock/Butler/Long 1993). Im Gegensatz zu geeigneten Vergleichsgruppen erhöhten diese Initiativen allerdings weder die Beschäftigungsquote noch die Einkommen der Teilnehmer. Jedoch hatten diese Programme weder die

Förderung direkter noch indirekter Vermittlung oder Beschäftigung in unbezuschusste Jobs im öffentlichen Sektor zum Ziel.

Organisatorische Voraussetzungen

Basis eines erfolgreichen Workfare-Modells ist das Zusammenspiel von privaten Arbeitgebern und den Arbeitsagenturen. Arbeitgeber des privaten Sektors müssen willens sein, erforderliche Fähigkeiten zu identifizieren und bekannt zu geben, sich dazu zu verpflichten, Individuen mit den entscheidenden Fähigkeiten anzustellen und fortwährende Rückmeldung an die Dienstleistungsagenturen zu liefern. Agenturen des öffentlichen Sektors müssen bereit sein, in Beratung und Schulungen gemäß den Anforderungen des privaten Sektors zu investieren. Standards, die auf den Ergebnissen (d.h. Vermittlungsraten, Verweilraten und Kosten) basieren, sollten durch Aufsichtskomitees überwacht werden, um die Integrität des Systems zu gewährleisten.

Ein uniformer Ansatz „von der Stange“ zeigt keinen Erfolg dabei, auf die Bedürfnisse der Zielgruppe einzugehen. Zusätzlich zur Ausbildung und der Erreichung von beruflichen Fähigkeiten müssen andere Aspekte der Personen Beachtung finden. Erfolg muss im Gesamtkontext der Familie erreicht werden. Die Herausforderungen beinhalten psychische wie physische Gesundheitsprobleme, die Gesundheit und schulische Entwicklung abhängiger Kinder, stabile Beziehungen zwischen Ehepartnern und die Vermeidung von häuslicher Gewalt oder Alkohol- und Drogenmissbrauch sowie die Pflege älterer Haushaltsmitglieder. All das beeinflusst die Fähigkeit einer Familie, im bestorganisierten Programm erfolgreich zu sein. Das US-Modell überlässt die Entscheidung, von wem eine Teilnahme an einer Arbeitsaktivität verlangt wird, den einzelnen Staaten. Obschon sich die Problemlagen oft ähneln, ist die Entscheidung darüber, wer von Workfare-Anforderungen ausgenommen wird, oft eine individuelle Einschätzung auf Basis der Wahrnehmung eines Fallmanagers anstatt einer Entscheidung auf der Basis von Standards.

Größenordnung von Workfare

Jobgelegenheiten im regulären Arbeitsmarkt ergeben sich aufgrund ökonomischer Bedingungen auf lokalen Märkten. Eine wachsende Wirtschaft bietet eine steigende Zahl von Arbeitsplätzen. Die öffentliche Schaffung von Jobs, die auf dem Interesse der Teilnehmer oder dem verfügbaren Arbeitsangebot fußt, ist prinzipiell eine Belastung der Wirtschaft. Nur etwa ein Prozent der fünf Millionen Bezieher öffentlicher Beihilfen im Land nahm in den Jahren direkt nach der Einführung des Personal Responsibility and Work Opportunity Act (PRWORA) 1996 an einem Workfare-Programm teil. Der Anteil der Maßnahmenteilnehmer ist mit den Jahren langsam gestiegen, was zum großen Teil an der Reduzierung der Zahl der Transferbezieher aufgrund des starken wirtschaftlichen Wachstums liegt.

Zur Finanzierung

Die Kosten der Ausbildung und der Arbeitserfahrung, die im öffentlichen Sektor geboten werden, werden von der Regierung getragen. Die Kosten der Beschäftigung bei privaten und gewinnorientierten Arbeitgebern einschließlich der zusätzlichen Kosten, die durch die Einstellung von Langzeitarbeitslosen entstehen, fallen beim Unternehmen an. Zum Beispiel würde ein Arbeitgeber, der vor der Einstellung einen Fähigkeits-, Eignungs- oder auch Drogentest fordert, die Kosten dieser Dienste tragen. Die weitere Ausbildung von Personen, die kürzlich das öffentliche Beihilfesystem verlassen haben, kann das Verweilen im Job und die Karriere beim Arbeitgeber fördern. Dies ist deshalb eine Gelegenheit für sinnvolle öffentliche Investitionen, um die Kosten des Arbeitgebers zu vermindern, da nicht nur diese, sondern auch die Allgemeinheit davon profitieren. Einige Studien legen nahe, dass Lohnzuschüsse oder bessere Initialvermittlung zu größerer Stabilität des Arbeitsverhältnisses führen können, dass aber breite, nicht fokussierte Dienste nach der Anstellung ineffektiv sind (Campbell/Maniha/Rolston 2002).

Rangajaran, Schochet und Chu (1998) untersuchten die Möglichkeiten bei Diensten zur Beschäftigungserhaltung, Sozialhilfeempfänger, die zunächst Jobs finden, gemäß ihrer persönlichen und arbeitsmarktbezogenen Charakteristika anzusprechen. Die Studie ergab, dass vermittelte Jobs, die betriebliche Sozialleistungen bieten und keine physische Herausforderung darstellen, mit großer Wahrscheinlichkeit von Personen, die das Transfersystem verlassen, beibehalten werden.

Kosten und Nutzen für die öffentliche Hand

Der Effekt für die öffentliche Hand hängt in großem Maße vom Zustand der Wirtschaft ab. Momentan betragen die durchschnittlichen Kosten für die Unterstützung einer allein erziehenden Person mit einem Kind durch öffentliche Beihilfen ungefähr US\$ 8.400 pro Jahr. Dies umfasst eine monatliche finanzielle Beihilfe von US\$ 400 zuzüglich Essensmarken. Die Ausbildungskosten bewegen sich zwischen US\$ 2.000 und US\$ 5.000 pro Jahr und die meisten Ausbildungsgänge werden innerhalb eines Jahres abgeschlossen.

Es gibt auch indirekte Kosten, die aus Regelungen erwachsen, die die positiven Ergebnisse von Workfare-Modellen beeinflussen können. Zum Beispiel können Programme zur Umleitung von Beihilfen und ausführliche individualisierte Bewertungen personalintensiv und teuer sein. Ein verbesserter Zugang zu Kinderbetreuung, Mobilitätshilfen und anderen Unterstützungen zur Arbeit verursacht jeweils assoziierte Kosten.

Ökonomische Wirkungen

Workfare treibt die Wirtschaft nicht an, sondern hängt eher von ihr ab. Bezuschusste Jobs sind eine Belastung für die Wirtschaft und unbezuschusste tragen zum Steueraufkommen bei. „Welfare to work“-Programme konzentrieren sich auf die Vermittlung in unbezuschusste Beschäftigung. Diese Strategie hat bedeutende Erfolge

in Staaten mit niedriger Arbeitslosigkeit und einer hohen Arbeitsnachfrage erzielt. Staaten mit hoher Arbeitslosigkeit betonen dagegen generell die schulische und berufliche Ausbildung, um die Erwerbsbevölkerung auf die Jobs der Zukunft vorzubereiten.

Zur Frage der Verdrängung regulärer Beschäftigung

Hinweise zeigen, dass die Gewinne bei den Jobvermittlungs- und den Verweilraten von Personen, die öffentliche Beihilfen bekommen, minimal sind. Diese Individuen sind generell am geringsten qualifiziert und sehen sich den größten Beschäftigungsbarrieren gegenüber. Anders ausgedrückt werden sie oft auf der untersten Sprosse der Karriereleiter eingestellt. Sie sind die letzten, die in Wachstumsphasen eingestellt werden, und die ersten, denen gekündigt wird, wenn sich das Wirtschaftswachstum verlangsamt. Eine Ausnahme gab es in den 1970ern bei den Beschäftigungsprogrammen im öffentlichen Dienst (PSE), die nach dem Comprehensive Employment and Training Act (CETA) finanziert wurden. PSE war eine große Initiative des öffentlichen Dienstes, die während einer Phase außergewöhnlich hoher Arbeitslosigkeit Personen ohne Beschäftigung im öffentlichen Sektor in Arbeit bringen sollte. Wegen der hohen Arbeitslosigkeit hatten viele Teilnehmer gute berufliche Fähigkeiten und waren in der Lage, die Verantwortlichkeiten höherer Positionen im öffentlichen Dienst zu tragen. Folglich wurde öffentlichen Arbeitgebern oft vorgeworfen, ehemals bezahlte Stellen mit Arbeitnehmern, die nach dem Äquivalent von Workfare subventioniert waren, zu ersetzen (Johnson/Tomola 1977).

Unterschiedliche Zielgruppen

Es gibt eine Reihe von Programmen, die speziell auf bestimmte Zielgruppen oder Personenkategorien zugeschnitten sind. Darunter sind Programme für Jugendliche, für ältere Arbeiter und für Behinderte. Öffentliche Beihilfe wird in den Vereinigten

Staaten hauptsächlich bedürftigen Familien mit abhängigen Kindern geboten. Die große Mehrheit dieser Haushalte wird von einer allein stehenden Frau unter 45 geführt. Workfare, das sich an solche Haushalte richtet, sollte von Unterstützung bei der Kinderbetreuung einschließlich frühkindlicher Bildung für die Angehörigen begleitet werden, wie auch von anderen flankierenden Dienstleistungen einschließlich Mobilitätshilfen und Altenbetreuung.

Wirksame Kommunikationsstrategien

Vor 50 Jahren wurde Workfare als ein Weg für die Empfänger öffentlicher Beihilfen betrachtet, um die erhaltenen Zahlungen „abzuarbeiten“ und somit die Steuern zahlende Öffentlichkeit zufrieden zu stellen. Eine sinnvolle Beschäftigung im öffentlichen Sektor, die die Lebensqualität in einer Gemeinde hebt und dem Einzelnen das Äquivalent eines guten Tagelohns bietet, war für die meisten Bürger akzeptabel. Für kurzfristige konjunkturelle oder saisonale Arbeitslosigkeit wird diese Art des Regierungsprogramms generell wohlwollend betrachtet. Für Personen, die in zweiter oder dritter Generation öffentliche Beihilfen erhalten und denen es an Fähigkeiten und Bildung mangelt, trifft dies jedoch nicht zu.

Beispiele auf der regionalen oder kommunalen Ebene

Die Entscheidung, Beschäftigungsquoten als Basis für die Reduzierung von Sozialhilfefällen zu verlangen, war eher eine Festlegung als auf erwiesenen Erfolg gegründet. Während eine bescheidene Fallminderung der Teilnahme an Workfare zugeschrieben werden kann, liegen die erheblichen Gewinne in diesem Bereich an einer generellen Straffung des Arbeitsmarktes infolge des Wirtschaftswachstums und der Abschaffung unbefristeter Leistungsansprüche durch eine Befristung der Bezugsdauer finanzieller Beihilfen im Lebensverlauf. Außerdem sind angemessene Unterstützungssysteme für Familienverbände, ein individualisierter Ansatz bei der beruflichen

und schulischen Ausbildung und arbeitsbezogene Praktika, die auf individuelle Eignungen zugeschnitten sind, geeigneter. Die Reform des Sozialsystems im Jahre 1996 hat dazu geführt, dass gleichfalls wichtige Reformen bei den arbeitsunterstützenden Systemen in den letzten anderthalb Jahrzehnten in den Hintergrund traten. Nicht nur die Bundesregierung hat ihre Unterstützung ausgeweitet – vor allem für „Earned Income Tax Credits“ (EITC), die Krankenversicherung von Geringverdienern (Medicaid) und Kinderbetreuung – sondern auch die Staaten haben die Mittel, die durch den Rückgang der Fallzahlen in der Sozialhilfe frei wurden, genutzt, um stark in dieselben Unterstützungssysteme zu investieren (Sawhill/Haskins 2002).

Ein Modell für Workfare

Workfare zielt darauf ab, die Abhängigkeit von öffentlichen Transferleistungen durch die Vermittlung von Arbeitserfahrung zu beenden. Unmittelbarer Erfolg bei der Entwicklung der für langfristigen Erfolg am Arbeitsplatz notwendigen Zuverlässigkeit, Kooperation und Ausdauer kann am besten mit bezuschusster Beschäftigung und gemeinnützigen Arbeitgebern erzielt werden. Nachhaltige Beschäftigungsaussichten werden am besten mit unbezuschussten öffentlichen und privaten Arbeitgebern, die betriebliche Sozialleistungen einschließlich Gesundheitsfürsorge und bezahlten Krankentagen, Feiertagen und Urlaub anbieten, erreicht. Zieht man die öffentlichen Einkommenszuschüsse in Betracht, müssen Praktika nicht zwingend nennenswerte Entlohnung bieten. Der permanente Ausstieg aus der Abhängigkeit erfordert jedoch angemessene Löhne und die Aussicht auf Gehaltssteigerungen. Seit der PRORWA die „Sozialhilfe, wie wir sie kennen“ beendet hat, hat sich das System weiterentwickelt, um ein breites Angebot unterstützender Dienstleistungen bereitzustellen. Das Netzwerk der häuslichen Unterstützung für Kinder, Beziehungen, Mobilität und Gesundheit ist ein notwendiges Element, um den Übergang in die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu schaffen.

Ein Beispiel auf der lokalen Ebene

Das Greater Avenues for Independence (GAIN) Programm wurde zwischen 1989 und 1997 in sechs kalifornischen Regierungsbezirken erprobt. Von den sechs Pilotprojekten war das im Regierungsbezirk Riverside das erfolgreichste. Es folgt dem Work-First-Design. Sozialhilfeempfänger, die weder einen sekundären Schulabschluss, eine GED-Bescheinigung noch elementare Mathematik- und Lesefähigkeiten besaßen, konnten die Dienstleistungen entweder mit Arbeitsuche, grundlegender Ausbildung oder Unterricht in Englisch als Fremdsprache beginnen. Die anderen wurden zuerst zur Arbeitsuche gebracht. Alle Teilnehmer konzentrierten sich auf eine baldige Anstellung. Für die typischen allein erziehenden Sozialhilfeempfänger stieg das Einkommen um 44 Prozent und die Sozialhilfezahlungen fielen um 15 Prozent (Brown 1977).

Ein aktuelles Programm auf bundesstaatlicher Ebene

Einige der besten Beispiele von Workfare in den Bundesstaaten werden von der Agentur Wisconsin Works (W-2) betrieben. Das Programm Wisconsins hat das Programm „Hilfe für Familien mit abhängigen Kindern“ („Aid to Families with Dependent Children“/AFDC) im September 1997 ersetzt. Im Gegensatz zu AFDC, das hauptsächlich finanzielle Hilfe lieferte, fußt W-2 auf Arbeit und persönlicher Verantwortung. Das Hauptziel ist die wirtschaftliche Unabhängigkeit. Die Teilnehmer werden damit unterstützt, über die W-2-Leiter wann immer möglich in unbezuschusste Beschäftigung zu wechseln.

Diese Leiter hat vier Sprossen: a) W-2 Übergänge (W2Ts), b) gemeinnützige Jobs („Community Service Jobs“, CSJs), c) Testjobs und d) unbezuschusste Anstellungen. Von diesen sind die ersten drei öffentlich finanzierte Aktivitäten, während Teilnehmer in unbezuschusteten Anstellungen die Dienstleistungen von Fallmanagern in Anspruch nehmen können. Arbeitslose können sich an dieser Leiter „hocharbeiten“:

1. Die Arbeitslosen mit den schwerwiegendsten Problemen werden in Übergangsarbeit vermittelt (W-2Ts), was die Durchführung von Therapien oder Tätigkeiten in Rehabilitationswerkstätten umfasst. Hier können US\$ 628 pro Monat erreicht werden, wobei kein Anspruch auf EITC entsteht.
2. Gemeinschaftsdienste („Community Service Jobs“, CSJ) werden anderweitig nicht zu vermittelnden Arbeitslosen verbindlich angeboten. Sie umfassen 30 Wochenstunden Gemeinschaftsdienst und 10 Wochenstunden Berufsberatung und Ausbildung. Ziel ist es, dadurch Arbeitserfahrung zu erlangen sowie Fähigkeiten zu erwerben, die ein regulärer Job verlangt, z.B. Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit. Sie sind mit US\$ 673 pro Monat vergütet, wobei kein Anspruch auf EITC besteht, allerdings auf Zugang zu Lebensmittelmarken, Gesundheitsversorgung und Kinderbetreuung. Sie laufen maximal zwei Jahre (sechs Monate mit Verlängerungsoption). Tätigkeiten in CSJ umfassen: Verkauf in Gebrauchtwarenläden, Büro- und Kundendienste, Kinder- oder Altenpflege, leichte Hand- und Hausarbeit, Telefondienst, Aktenablage, Arbeiten in Parks, Krankenpflege etc. Neben den CSJ werden weiterhin Transferleistungen bezogen, Fallmanagement und Monitoring sind besonders intensiv. CSJ werden durch beauftragte Organisationen abgewickelt. Diese können gemeinnützig oder privat sein.
3. Weniger qualifizierte Arbeitsuchende oder solche mit weniger Berufserfahrung erhalten einen Probearbeitsvertrag bei einem privaten Arbeitgeber (mit einem Lohnkostenzuschuss von bis zu 80%). Diese Jobs werden wenigstens mit dem gesetzlichen Mindestlohn vergütet; dieser wird durch eine Steuergutschrift aufgestockt (EITC).
4. Kandidaten, die regulärer Arbeit nachgehen können, bekommen Beratung und Hilfe bei der Jobsuche.

Eine Person in CSJ oder W-2T kann bis zu zehn beziehungsweise zwölf Stunden schulischer oder beruflicher Ausbildung pro Woche erhalten. Die Ausbildung und Schulung kann Vorbereitungen auf die GED- und HSED-Tests („High School Equivalency Diploma“), Kurse an technischen Schulen oder andere Bildungskurse, die

eine beschäftigungsrelevante Fähigkeit vermitteln, eine vom Arbeitgeber bezahlte Schulung, Englischkurse und grundlegende Kurse der Erwachsenenbildung beinhalten. Falls eine Beurteilung zeigt, dass eine Person grundlegende Bildung benötigt und wünscht, muss die W-2-Agentur diese Aktivität in den Beschäftigungsplan der Person einbauen und für grundlegende Bildungsdienste zahlen.

„Wisconsin Works“ hat zu einem rapiden Rückgang der Arbeitslosigkeit und des Transferbezugs geführt. Kurzfristig verfügbare Informationen zeigen einen Rückgang der Fallzahlen innerhalb von zwei Jahren nach Beginn von 65.000 auf 17.000. Insgesamt befanden sich im Jahr 2003 noch knapp 12.000 Personen im System. Es ist als konsequente Aktivierungsstrategie in einem System mit befristeten Sozialhilfeleistungen und einem sehr aufnahmefähigen und flexiblen Arbeitsmarkt anzusehen.

Programmstatistiken für 2003 weisen eine Gesamtzahl von 11.716 Teilnehmern an W-2-Programmen aus (Wisconsin Department of Workforce Development 2006). Von diesen nahmen 3.135 oder 27 Prozent an W2T teil, während 5.706 oder 49 Prozent an CSJ teilnahmen. Einige hatten sich vor weniger als sechs Monaten neu eingeschrieben (39% bei W2T und 36% bei CSJ), während andere ihr Zweijahreslimit für die Teilnahme überschritten hatten (5% von W2T und 12% von CSJ). Von denen, die das gesamte W-2-Programm 2002 verließen, waren 54 Prozent 2003 erwerbstätig und verdienten durchschnittlich US\$ 3.428 pro Quartal. Im Jahre 2003 hatte die Hälfte der Abgänger aus W2T des vorigen Jahres, die Arbeit hatten, Einkommen (einschließlich des Steuerfreibetrags), das sie über die bundesweite Armutsgrenze hob. Nach erfolgreicher Absolvierung von CSJ ist ein Aufstieg in eine der höheren Stufen möglich, d.h. der Übergang in eine subventionierte oder unsubventionierte Beschäftigung. Etwa 36% waren bis zu sechs Monate in CSJ, weitere 25% zwischen sechs und zwölf Monaten. Etwa 20% der Teilnehmer wurden wegen mangelnder Anwesenheit sanktioniert. Je verpasster Stunde in Aktivierungsmaßnahmen wurden Geldleistungen um US\$ 5,15 gekürzt. 2003 wurden im Durchschnitt bei den CSJ-Teilnehmern Sanktionen für etwa 45 Stunden ausgesprochen.

Wirkt Workfare in den Vereinigten Staaten?

Nach den Anforderungen des Bundes, die durch PRWORA und TANF gestellt werden, betreiben die meisten Staaten Programme, die eine Art Workfare umfassen. In den meisten Fällen hilft Workfare die Fähigkeit zur Ausübung einer regulären Beschäftigung wieder herzustellen, welche durch eine Phase der Arbeitslosigkeit erodiert. Die rehabilitierende Vermittlung von Lese- und Rechenkenntnissen wird unterstützt sowie auch in vielen Staaten eine Ausbildung und Hilfestellungen bei der Arbeitssuche, um Arbeit im unbezuschussten Sektor zu finden. Der Grad der Einkommensunterstützung, der durch Workfare-Jobs geleistet wird, ist in den meisten Fällen minimal, wobei die Workfare-Aktivität eine Hürde für die weitergehende Berechtigung zum Bezug von TANF-Unterstützungszahlungen darstellt.

Es gibt keine Hinweise darauf, dass Workfare-Jobs einen materiellen Beitrag zum gesellschaftlichen Arbeitsertrag geleistet haben, es gibt jedoch auch keine Hinweise, dass sie unter PRWORA reguläre Angestellte im öffentlichen Sektor verdrängt haben. Verfügbare Daten zu denen, die TANF verlassen, zeigen, dass die Mehrheit ein Jahr später ein regelmäßiges Einkommen hat, wobei ein nennenswerter Anteil über der Armutsgrenze liegt. Erfolge werden oft durch ein Bündel verwandter Unterstützungen und Leistungen erzielt. Dazu gehören: Kinderbetreuung, Mobilitätsbeihilfen, bezuschusster Zugang zur Gesundheitsversorgung, Familienberatung und der Steuerfreibetrag. Workfare kann für einige der Start in die wirtschaftliche Unabhängigkeit sein. Der Erfolg, den Workfare bringt, könnte weiter zementiert werden, indem man Mechanismen zum Verweilen in Arbeit und deren Verbesserung ausbaut.

Bei der Bewertung der US-amerikanischen Erfahrungen ist in jedem Fall zu bedenken, dass der Arbeitsmarkt dort aufgrund niedriger Steuer- und Abgabenbelastungen und eines sehr moderaten gesetzlichen Mindestlohnes auch für Personen mit geringer oder entwerteter Qualifikation Arbeitsplätze bietet. Gleichzeitig übt das vergleichsweise karge Sozialleistungssystem erheblichen Druck auf die Aufnahme einer bezahlten Erwerbstätigkeit aus. Diese beiden Merkmale unterscheiden sich von den europäischen Systemen fundamental. In dem Maße, wie das Sozialleistungssys-

tem großzügiger gestaltet und die Lohnspreizung nach unten begrenzt wird, wächst die Notwendigkeit der Aktivierung auch über öffentliche Arbeitsgelegenheiten hinaus, welche in den USA nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die US-amerikanische Arbeitsmarktpolitik geht jedoch von der Annahme aus, dass fast jeder Langzeitarbeitslose nach einer Aktivierungsphase in reguläre Beschäftigung wechseln kann.

3.2 Workfare und ‘Sozialhilfe zu Arbeit’: Lehren aus Großbritannien

Dan Finn, University of Portsmouth

Hintergrund: Befristete Beschäftigungsprogramme und Workfare

Im heutigen Großbritannien wurden befristete Beschäftigungsprogramme für Arbeitslose zuerst in den siebziger und frühen achtziger Jahren eingeführt. Diese entwickelten sich aus kurzfristigen Notmaßnahmen zu groß angelegten, befristeten Beschäftigungsprogrammen, die sowohl darauf abzielten, jungen Leuten und Langzeitarbeitslosen Arbeitserfahrung zu vermitteln, als auch Dienstleistungen und Güter anzubieten, von denen die größere Gemeinschaft profitierte. Die Projekte wurden gewöhnlich von öffentlichen und freiwilligen (gemeinnützigen) Agenturen betreut und unterlagen der Zustimmung von Arbeitgebern und Gewerkschaften, um Verdrängungs- oder Substitutionseffekte zu vermeiden. Zur Spitzenzeit beschäftigte das größte „Gemeinschaftsprogramm“ über 250.000 Teilnehmer.

Als die Arbeitslosenzahlen Mitte der achtziger Jahre zu fallen begannen, wurden diese frühen Eingriffe kritisiert und anschließend umgestaltet. Vor allem wurde der Effekt der Maßnahmenteilnahme durch Hilfe bei der Arbeitssuche verstärkt, der Anreizeffekt wurde durch Pflichtteilnahme sichergestellt. Auch gab es bedeutende Änderungen bei der Dauer und den Beschäftigungsbedingungen. Die Teilnahme wurde auf maximal sechs Monate begrenzt. Die Teilnehmer erhielten nicht mehr (relativ geringe) Löhne, sondern nur ihre Beihilfe und eine kleine Summe von normalerweise £10 pro Woche. Diese nationalen „Beihilfe Plus“-Programme wurden als „Workfare“ kritisiert.

In einigen Gegenden mit hoher Arbeitslosigkeit entwickelten örtliche Anbieter und Partnerschaften einen alternativen Ansatz, der als „Zwischenarbeitsmärkte“ („Intermediate Labour Markets“, ILM) bekannt wurde. Im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Randaktivitäten, die typisch für konventionelle befristete

Beschäftigungsprogramme sind, versuchten die ILM, realistische Arbeitserfahrung zu vermitteln, indem sie Projekte in örtliche Regenerationsprogramme und Initiativen einbrachten, die die Arbeitsplatzschaffung durch eine Ausweitung der Sozialwirtschaft zu stimulieren versuchten. Die ursprünglichen ILM, die durch örtliche Vermittler wie die „Wise Group“ und „Glasgow Works“ entwickelt wurden, hatten eine Reihe von besonderen Charakteristika (Marshall/MacFarlane 2000):

- die Teilnahme war freiwillig;
- die Teilnehmer erhielten einen Arbeitslohn und wurden wie reguläre Angestellte behandelt, beispielsweise konnten sie wegen Fehlverhaltens entlassen werden;
- die Teilnehmer wurden für bis zu ein Jahr angestellt;
- Schulungen waren ein Kernelement des Programms, und
- die verrichtete Arbeit war „echte Arbeit“, die von offensichtlichem Nutzen für die Gemeinschaft war. Beispiele sind die Wärmedämmung von Sozialwohnungen, Aufforstung und Kinderbetreuung.

Seit den späten 1980er Jahren wurde der britische Ansatz zu nationalen Beschäftigungsprogrammen von zwei internationalen Entwicklungen beeinflusst. Erstens gab es die aufkommende Übereinkunft über die Wichtigkeit der Modernisierung „passiver“ Sozialleistungssysteme, damit sie Arbeitsmarktbindung und Aktivität fördern. Zweitens wurden britische Politiker und Entscheidungsträger stark durch die amerikanische Debatte über Sozialhilfeabhängigkeit und „Workfare“ beeinflusst. In den USA war das Kernargument, dass Sozialhilfezahlungen an allein stehende Eltern zunehmend locker gehandhabt würden und dass die Gewährung von Einkommensbeihilfen ohne starke Arbeitsverpflichtungen der Staat Arbeitsanreize unterminiert hätte, was zur Entstehung einer dauerhaft von öffentlicher Unterstützung abhängigen „Unterschicht“ beigetragen hätte. Einer der Schlüsselvorschläge war, dass man seine Beihilfeberechtigung „abarbeiten“ und Sozialhilfe durch „Workfare“ ersetzen sollte. Anfangs lehnte die konservative britische Regierung einen Workfare-Ansatz bei Arbeitslosen oder allein stehenden

Eltern ab. Eine Verpflichtung derjenigen, die für Kinderbetreuung verantwortlich waren, behagte ihr nicht. Und sie scheute die Kosten, die damit verbunden gewesen wären, „Arbeitgeber in letzter Instanz“ für Langzeitarbeitslose zu werden. Jedoch gab sie einer Aktivierungsstrategie Vorrang, die darauf abzielte, die Arbeitslosen bei der Arbeitssuche unter Druck zu setzen und die als die „stricter benefit regime“ bekannt wurde. Dies gipfelte 1996 in der Ersetzung der Arbeitslosenhilfe durch den „Zuschuss für Arbeitsuchende“ (Jobseeker’s Allowance, JSA).

Die neue JSA-Regelung folgte einem „Work First“-Ansatz, der zum Ziel hatte, die Arbeitslosen so schnell wie möglich in reguläre Arbeit zu bringen. Teurere Schulungs- und Beschäftigungsprogramme wurden auf Langzeitarbeitslose oder diejenigen, die drohten, dies zu werden, beschränkt. Obwohl die damalige Regierung befristeten Beschäftigungsprogrammen gegenüber skeptisch war, hatte sie sich 1996 durch den Vorschlag einer groß angelegten Erweiterung von „Project Work“, einem Programm, das die Langzeitarbeitslosen verpflichtete, Teilzeitarbeit für ihre Beihilfen in gemeinnützigen Projekten zu verrichten, zu „Workfare“ hin bewegt. Project Work sollte die Entfremdung vom Arbeitsmarkt überwinden, die andere befristete Beschäftigungsprogramme charakterisierte, indem verpflichtende Arbeitserfahrung direkt in die strengere Beihilferegulierung integriert wurde.¹

Mitte der neunziger Jahre gab New Labour seine Opposition gegen verpflichtende Beschäftigungsprogramme auf, obwohl man gegenüber dem, was man als „Workfare-Programme minderer Qualität“ seitens der konservativen Regierung ansah, weiterhin kritisch blieb. Stattdessen schlug man die Einführung eines „New Deals“ für junge und Langzeitarbeitslose vor, der teilweise an dem schwedischen „Beschäftigungsprinzip“ und dem australischen „Jobvertrag“ für Langzeitarbeitslose ausgerichtet war. Sein Kernprinzip war, Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern,

¹ Zwei experimentelle ProjectWork-Modelle wurden 1995 eingeführt. Die Pilotprojekte richteten sich an Personen zwischen 18 und 50 Jahren, die seit mehr als zwei Jahren arbeitslos waren, und wurden von privaten Schulungsorganisationen und von gemeinnützigen oder wohltätigen Einrichtungen getragen. Während der ersten 13 Wochen bekamen Teilnehmer intensive Hilfe bei der Arbeitssuche. Darauf folgten bis zu 13 Wochen Arbeitserfahrung in gemeinnützigen Jobs, wozu unter anderem Maler- und Renovierungsarbeiten, Baustellen- oder Gartenarbeit zählte. Den Arbeitslosen wurde der minimale Sozialhilfesatz plus £10 wöchentlich gezahlt und jeder, der diese Arbeitsplätze ablehnte oder ohne „guten Grund“ verließ, wurde über die Beihilfe sanktioniert.

indem Betroffenen intensive Beratung und Hilfe in der ersten Periode der Arbeitslosigkeit angeboten wurden und, falls sie dann immer noch ohne Arbeit waren, ein Einkommen nur im Gegenzug für ihre Teilnahme an einem Arbeits- oder Schulungsprogramm gewährt wurde. Obwohl das Hauptaugenmerk darauf gelegt wurde, Teilnehmer entweder in bezuschussten Anstellungen im privaten Sektor oder in Vollzeitschulungen unterzubringen, wurde auch betont, dass es immer noch Bedarf für befristete Jobs für das Gemeinwohl gäbe.

Die „New Deals“ und befristete Beschäftigungsprogramme für schwer Vermittelbare

Seit 1997 stehen die „New Deals“ an der Spitze der „Sozialhilfe zu Arbeit“-Strategie der Labour-Regierung. Das Kernprinzip des New Deal für die Arbeitslosen ist, dass sie „garantierte“ intensive Hilfe zur Stellenaufnahme nach einer bestimmten Arbeitslosigkeitsdauer erhalten. Ab diesem Zeitpunkt müssen alle JSA-Bezieher in ein Arbeitsverhältnis vermittelt sein oder an einem Vollzeitbeschäftigungsprogramm teilnehmen, worauf sie nicht weiter als arbeitslos gelten.² Junge Arbeitslose zwischen 18 und 24 Jahren müssen einen New Deal sechs Monate nach Beantragung von JSA eingehen. Diejenigen zwischen 25 und 60 Jahren müssen den New Deal nach 18 Monaten Arbeitslosigkeit eingehen. Ein Programm obligatorischer Aktivierung besteht mit dem „New Deal“ somit nur für junge Arbeitslose sowie für Langzeitarbeitslose (nach 18 Monaten) in Großbritannien. Die Teilnahme ist für Jugendliche und Langzeitarbeitslose obligatorisch bzw. mit Leistungskürzungen bewehrt. Für die anderen Zielgruppen ist sie freiwillig. Bei der Diskussion über die britische Strategie zur Aktivierung ist auch zu bedenken, dass etwa 1,6 Mio. registrierten Arbeitslosen 2,4 Mio. Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten gegenüber stehen, welche bislang nicht auf verpflichtender Basis aktiviert wurden.

² Die einzige Alternative zu den New Deals für die Arbeitslosen gibt es in Beschäftigungszonen („Employment Zones“), die sich hauptsächlich an Personen über 25 richten und vollständig von Organisationen des privaten Sektors bereitgestellt werden. Diese bieten kaum Beschäftigungszuschüsse oder befristete Anstellungen.

Der „New Deal for Young People“ folgt einem Stufenschema:

1. Stufe („Gateway“): in dieser Eingangsphase wird vier Monate intensiv versucht, die Arbeitslosen in einer längerfristigen, nicht-subventionierten Beschäftigung unterzubringen;
2. Stufe: Für die Arbeitslosen, die in Stufe 1 nicht untergekommen sind, gibt es vier verschiedenen Optionen (subventionierte Beschäftigung, Arbeit im freiwilligen Sektor mit einem Tag Qualifizierung pro Woche, Einsatz im Umweltschutz, Vollzeitbildung/Ausbildung) mit einer Dauer von bis zu sechs Monaten;
3. Stufe („Follow-through“-Stufe): Unterstützung bei der Jobsuche für drei Monate.

Die Teilnahme an den New Deals für die Arbeitslosen mit JSA-Bezug beginnt mit einer beratenden Einführungsperiode, die zwischen drei und sechs Monaten dauern kann. Diese Beratungsperiode umfasst Treffen mit einem persönlichen Berater (Personal Adviser, PA) alle zwei Wochen und einen zweiwöchigen, verpflichtenden Kurs zur Arbeitssuche. Die Priorität des PA, die durch Leistungsziele gestützt wird, besteht darin, den Arbeitslosen in unbezuschusste Beschäftigung zu vermitteln. Falls eine Person jedoch keine Arbeit bekommen kann, muss sie an einem Vollzeitprogramm teilnehmen, das für jüngere Personen bis zu sechs Monate dauert und bezuschusste Arbeit im privaten Sektor, befristete Anstellung in Gemeindeprojekten oder eine Vollzeitausbildung umfassen kann, um grundlegende Fähigkeiten zu verbessern. Alle „Optionen“ sollten ein Ausbildungselement beinhalten. Darüber hinaus besteht ein „Anschlussverfahren“, das denjenigen Rat und Unterstützung bietet, die zum Ende ihrer Option arbeitslos sind. Auf unbestimmte Zeit Sozialhilfebezüge zu erhalten ist keine „Option“. Diejenigen, die sich ohne guten Grund weigern, ein Angebot anzunehmen, müssen eine „Zwangsvermittlung“ gewärtigen und sehen sich zunehmenden Bezugskürzungen ausgesetzt, wenn sie nicht kooperieren oder teilnehmen.

Nur bei dem Optionsabschnitt kommt traditionelle befristete Beschäftigung in der Form des „freiwilligen Sektors“ bzw. in ehrenamtlichen Tätigkeiten („Voluntary Sector Option“, VSO) oder im Bereich des Umweltschutzes („Environment Task

Force“, ETF) ins Spiel. VSO- und ETF-Projekte werden normalerweise von freiwilligen Organisationen und solchen des öffentlichen Sektors angeboten. Teilnehmern wird in der Regel der Mindestsozialhilfesatz zuzüglich etwa £15 wöchentlich gezahlt. Man erwartet, dass die Projekte relevante Wertschöpfung einbringen, die auch der örtlichen Gemeinde nützt. Die Bandbreite der Projekte ist ähnlich wie bei denen, die von früheren Programmen unterstützt wurden, und reicht von Verbrechensvorbeugung über Umweltverbesserungen zu zusätzlicher Unterstützung für die Alten und Kinder und noch weiter. Ungefähr 20.000 junge und erwachsene Langzeitarbeitslose nehmen momentan an solchen Optionen teil.

Der „New Deal for Young People“ (NDYP) hat zu einer Reduktion der Jugendarbeitslosigkeit in Großbritannien beigetragen. Nur 17% der jugendlichen Arbeitslosen beginnen mit dem NDYP-Programm, da 54% der Jugendlichen bereits nach spätestens drei Monaten eine Arbeit finden und 29% nach drei bis sechs Monaten. Von den 1,2 Mio. Teilnehmern des NDYP seit 1998 konnten rund 700.000 direkt vermittelt werden, 600.000 davon in nachhaltige Arbeitsplätze; 54% der NDYP-Teilnehmer finden eine subventionsfreie Beschäftigungsstelle, nur 8% kehren in den Transferbezug zurück. Dank dieser Maßnahmen ging die Zahl der Jugendlichen, die länger als sechs Monate arbeitslos waren, um 28% auf 42.800 zurück.

Im Endeffekt bekommen die am besten zu beschäftigenden Stellensuchenden entweder Jobs oder werden in der anfänglichen Beratungsperiode vermittelt. Befristete Beschäftigungsmöglichkeiten bleiben denen vorbehalten, die am schwersten zu vermitteln sind. Die Organisationen, die diese Programme anbieten, entwickeln den Programmablauf und managen die Vermittlung von Arbeitserfahrung.

Es ist wichtig zu beachten, dass, obschon Arbeitsminister häufig Interesse an den Lehren, die man aus lokalen ILM ziehen kann, bekundet haben, es kein nationales Programm gibt, das deren Wachstum direkt stimuliert. Jedoch gab es zwischen 1998 und 2003 ein deutliches Wachstum von ILM und sie spielten eine große Rolle im Angebot der New-Deal-Optionen. In den ILM wurde der Mindestlohn bezahlt, was dadurch möglich würde, dass sie mit verschiedenen Regierungsprogrammen

abgestimmt wurden, was vor allem durch die Schaffung von Verbindungen zwischen dem New Deal, dem Umweltschutz und EU-Zuschüssen gelang.

Im Jahre 2003 gab das Arbeits- und Pensionsministerium (DWP) eine umfassende Studie über ILM in Auftrag und untersuchte internationale Hinweise auf die Effektivität von ähnlichen befristeten Beschäftigungsprogrammen mit besonderem Augenmerk auf den „Übergangsjobprogrammen“, die in vielen Staaten und Gemeinden der USA neben oder anstelle der klassischen Workfare-Programme auftauchten. Diese Studie unterstützte Design und Angebot eines experimentellen „Step Up“-Pilotprogramms, das das DWP in 20 Pilotgebieten Großbritanniens zwischen 2002 und 2004 finanzierte. Dieses richtete sich an Langzeitarbeitslose, die sechs Monate *nach* Absolvierung eines New Deal Programms noch arbeitslos waren. „Step Up“, das als Alternative zum Wiedereintritt in ein konventionelles New-Deal-Programm gedacht war, bot garantierte Vollzeitarbeit zum Mindestlohn und zusätzliche Unterstützung für bis zu 50 Wochen. Teilnehmer wurden durch zwischengeschaltete Agenten beschäftigt, die die Vermittlung in häufig auch im privaten Sektor angesiedelte Arbeit organisierten.

2007 hat die britische Regierung Vorschläge veröffentlicht, die Angebot und Struktur des New Deals für Arbeitslose radikal verändern wird. Der „Flexible New Deal“ strebt an, New Deals und Beschäftigungszonen („Employment Zones“) zu synthetisieren, so dass nach zwölf Monaten Arbeitslosigkeit alle JSA-Bezieher an Anbieter aus dem öffentlichen, privaten und freiwilligen Sektor vermittelt sind, die intensive, ergebnisorientierte Dienstleistungen bereitstellen und auf Erfolgsbasis honoriert werden. Teilnehmer, die nach einer noch zu definierenden Zeitspanne immer noch Beihilfen beziehen, werden zu einer Vollzeitaktivität, z.B. einem Arbeitsprogramm oder Arbeit in der Gemeinde, verpflichtet. Die neu unter Vertrag genommenen Anbieter müssen sicherstellen, dass jeder Anspruchsteller, der es nicht schafft, Arbeit zu finden, „dazu verpflichtet wird, an einer Phase der Vollzeitaktivität teilzunehmen“. Die endgültige Form des neuen Ansatzes wird erst 2008 bekannt gegeben, weswegen es noch unklar ist, ob die neu angebotene befristete Beschäftigung die traditionelle „Beihilfe Plus“ umfassen oder ein entlohntes

Angebot beinhalten wird, mit dem in den Step-Up-Pilotprojekten experimentiert wurde, wobei die ILM eine Vorreiterrolle inne hatten.

Ableitungen aus den britischen Erfahrungen

Das Design von Workfare oder eines befristeten Beschäftigungsprogramms wird sich verbessern, wenn Klarheit über die Ziele, die gesuchte Balance von Befolgungs- und Behandlungseffekt sowie die der Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt und der Erzielung von Nutzen für die Gemeinschaft besteht. Der Zweck und die Auswirkungen eines solchen befristeten Beschäftigungsprogramms werden von den Bedingungen auf dem örtlichen Arbeitsmarkt und der Rolle, die es innerhalb einer größeren Aktivierungsstrategie einnimmt, bedingt.

Tätigkeitsfelder von Workfare

Die befristeten Beschäftigungsprogramme für Langzeitarbeitslose im Vereinigten Königreich haben typischerweise Jobs in einer großen Spanne von Projekten bereitgestellt, die Dienstleistungen zum Nutzen der Gemeinschaft anbieten. Beispiele beinhalten:

- einfache soziale und arbeitsintensive Dienstleistungen, die die Lebensqualität der Gemeinde und besonderer Gruppen wie der Behinderten, der Alten, der Jungen und der Kinder verbessern;
- Projekte, die die Umwelt verbessern, z.B. landschaftsgärtnerische Tätigkeiten auf aufgegebenem Land, Renovierung von Kanälen, Naturschutz, Verbesserung von Fußwegen, etc.;
- Projekte, die den sozialen Wohnungsbau verbessern, z.B. Anstreicherarbeiten oder Anbringung von Wärmedämmung;

- einfache Bauprojekte wie das Bereitstellen von neuen Gebäuden, z.B. Gemeindezentren, oder das Renovieren von alten Fabriken, Mühlen und anderen Betriebsgebäuden;
- sonstige Projekte, die anderweitig nicht finanziert werden, wie zum Beispiel archäologische Grabungen oder Aktivitäten für Museen und Bibliotheken.

Solche Projekte haben oft lohnenswerte Ergebnisse geliefert und zum Wohlbefinden der Teilnehmer beigetragen. Die Beschäftigungsrelevanz solcher Projekte wurde jedoch immer wieder von Regeln eingeschränkt, die dazu gedacht waren, die operativen Kosten zu minimieren, Jobs bereitzustellen, die von Langzeitarbeitslosen angenommen werden können, und Substitutions- und Verdrängungseffekte zu verhindern. Die Folge ist, dass die gesammelte Arbeitserfahrung rudimentär ist und wenig mit dem regulären Arbeitsmarkt zu tun hat.

Die britischen Programme wurden in jüngerer Zeit verändert, um effektivere Wege in reguläre Beschäftigung darzustellen. Während diese neuen „Workfare“-Jobs weiterhin einige der oben genannten Dienstleistungen und Ergebnisse stellen, wurde das Programmdesign angepasst, um den folgenden Erkenntnissen Rechnung zu tragen:

- Arbeitseinsätze werden so strukturiert, dass sie Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt, was Arbeitsinhalt und -bedingungen betrifft, besser widerspiegeln.
- Arbeitseinsätze werden mit einem Grundtraining und/oder Programmen kombiniert, die Rechen- wie Lese- und Schreibfähigkeiten verbessern sollen, was erwiesenermaßen die Ergebnisse verbessert.
- Von Anbietern wird erwartet, dass sie reguläre Arbeitssuche integrieren und Stellenvermittlungen für Teilnehmer sichern.
- Vor allem ILM-Anbieter werden eine Progression einrichten, indem sie häufig regelmäßige Teilnahme und Motivation in der anfänglichen „Beihilfe Plus“-Phase mit einer anschließenden Phase der Lohnanstellung und einem Arbeitsvertrag belohnen.

Potenzielle Arbeitgeber

Großangelegte befristete Beschäftigungsprogramme wurden zumeist von den lokalen Behörden, dem freiwilligen Sektor und gemeindebasierten Organisationen angeboten. Solche Organisationen waren in der Lage, das Risiko der Arbeitsplatzsubstitution zu minimieren und bieten Arbeitsgelegenheiten in Fürsorgeanstalten der Gemeinde, Umweltverbesserung, Energieeinsparung und so weiter an. Viele der freiwilligen Organisationen haben sich darauf spezialisiert, Arbeitsgelegenheiten für Gruppen wie ehemalige Straftäter oder Behinderte bereitzustellen. Gemeindebasierte Organisationen können Gelegenheiten für besondere Gruppen oder ethnische Minderheiten schaffen.

Typischerweise wurden Programme durch Vermittler oder Agenten angeboten, die Projekte direkt entwickeln und leiten, oder die Teilnehmer in Jobs vermitteln, die aus dem öffentlichen oder privaten Sektor gelöst wurden.

Der Beschäftigungsstatus der Teilnehmer hängt davon ab, ob das Programm lohnbasiert ist oder dem Prinzip „Beihilfe Plus“ folgt. In lohnbasierten Programmen ist der Arbeitgeber entweder der Agent oder der Vermittler. Ein Vorteil von lohnbasierten Programmen ist, dass solche Arbeitgeber Anspruch auf Steuervergünstigen haben können. Die Anbieter helfen den Langzeitarbeitslosen, die Barrieren zu überwinden, um den Übergang von Beihilfeabhängigkeit zur entlohnten Tätigkeit zu schaffen, indem sie zum Beispiel Bankkonten organisieren oder Schuldenabbauvereinbarungen aushandeln. Als Angestellte müssen die Teilnehmer wieder Beihilfen in Anspruch nehmen, wenn sie zum Programmende hin keine Arbeit haben, und sie können Sanktionen unterliegen, falls sie so einen Job ohne guten Grund aufgeben.

Im Gegensatz dazu sind Teilnehmer an „Beihilfe Plus“-Programmen keine „Angestellten“. Sie erhalten ihr Einkommen weiterhin direkt vom Staat. Anbieter von „Beihilfe Plus“-Programmen erhalten Zuwendungen dafür, dass sie das Programm durchführen und dürfen Zahlungen an Teilnehmer direkt aufstocken, was aber komplexen Anrechnungsregeln unterliegt, die je nach den individuellen Umständen

variieren. Einige Anbieter machen solche Zahlungen vom Verhalten am Arbeitsplatz abhängig und werden zum Beispiel einen Betrag für Fehlzeiten abziehen. „Beihilfe Plus“-Teilnehmer bleiben auch Beihilfekürzungen unterworfen, wenn sie nicht erscheinen oder ihnen gekündigt wird.

Britische Programme können nun sowohl von gewinnorientierten als auch von gemeinnützigen Vermittlern bereitgestellt werden und einige dieser Anbieter liefern, was als Übergangsbeschäftigungsprogramm („Transitional Employment Programmes“, TEP) beschrieben wird, so wie Step Up. Diese Programme richten sich normalerweise an die Schwerstvermittelbaren und kombinieren kurze Perioden bezahlter Arbeit mit zusätzlicher Unterstützung und Vermittlungsdiensten, die die Teilnehmer in reguläre Arbeitsverhältnisse bringen sollen. TEP greifen auch in größerem Maße auf Jobs aus dem privaten Sektor zurück als ILM, aber, anders als bei konventionellen Lohnkostenzuschüssen, besteht das Ziel des Programms darin, befristete, relevante und realistische Arbeit statt eines Arbeitsvertrags und fortdauernder Beschäftigung bei einem speziellen Arbeitgeber anzubieten. Einige dieser Projekte ähneln dem Ansatz der Jobrotation, der in den skandinavischen Ländern entwickelt wurde, und fassen Stellenangebote von großen Arbeitgebern ins Auge. Obwohl die involvierten privaten Arbeitgeber Teilnehmern Stellen anbieten dürfen, ist es wichtig, dass der Zweck des Programms den Teilnehmern klar ist. Daneben muss sichergestellt werden, dass solche Jobs keine regulären Arbeitnehmer verdrängen.

Organisation von Workfare

Wie schon erwähnt, werden befristete Beschäftigungsprogramme in Großbritannien typischerweise durch eine breite Reihe von Vermittlern angeboten, wozu öffentliche Stellen, gemeinnützige freiwillige und gemeindebasierte Organisationen gehören und - seit kürzerer Zeit - auch gewinnorientierte Firmen, die sich auf Wiedereingliederungsdienstleistungen spezialisieren. Die Bedingungen, zu denen die öffentlichen Stellen solche Anbieter steuern, haben sich aus einer frühen Betonung

von Zuschüssen für die Vermittlung in marktorientierte Arbeitsverträge entwickelt, bei denen ein Teil der Bezahlung für den Anbieter von der Vermittlung der Teilnehmer in Arbeit abhängt. Solche Verträge sollen nun die Bereitstellung von Betriebskosten und Servicegebühren mit Anreizzahlungen für Jobvermittlung und einem Selbstbehalt in Einklang bringen.

Umfang der Workfare-Angebote

Die Größenordnung des Programms ist bedeutend. Die britischen Erfahrungen zeigen, dass große Volumenprogramme schnell eingeführt werden können, aber bei der Durchführung Probleme auftreten und die geschaffenen Arbeitsgelegenheiten oft von wechselnder Qualität sind. Die Daten zeigen, dass je größer und umfangreicher ein Programm ausfällt, es umso weniger gelingt, übertragbare und relevante Arbeitserfahrung zu vermitteln. Nationale befristete Beschäftigungsprogramme werden in Großbritannien mittlerweile kleiner angelegt und richten sich an die, die bereits an anderen Aktivierungsmaßnahmen teilgenommen haben und die schwer wiegende Vermittlungshemmnisse aufweisen.

Beim Entwurf von Programmregeln ist es wichtig, dass öffentliche Stellen dies so tun, dass sie örtliche Partnerschaften und Vermittler in die Lage versetzen, ILM- und TEP-artige Programme zu entwickeln. Im besten Fall zeigen britische ILM, und in neuerer Zeit TEP, die Fähigkeit, Beschäftigungsprogramme mit Aufbaustrategien in der Region zu verbinden, um disparate Finanzierungsströme zu verwalten und nationale Programme an die örtlichen Umstände anzupassen. Solche Partnerschaften haben sich auf lokaler Ebene entwickelt. Deren Entstehung kann von der zentralen Ebene nicht direkt initiiert werden, die Politik kann aber ihre Entwicklung erleichtern, indem sie geeignete Rahmenbedingungen und Finanzierungsregeln vorgibt oder Anstrengungen unternimmt, gute Praktiken zu erkennen und zu verbreiten.

Finanzierung von Workfare-Jobs

Die Kosten der befristeten Beschäftigungsprogramme werden zum großen Teil von nationalen Behörden wie dem DWP getragen. Organisationen, die mit dem Angebot solcher Programme zu tun haben, können die Finanzierung aus ihren eigenen Ressourcen oder aus den Beiträgen derjenigen aufstocken, die von den bereitgestellten Dienstleistungen profitieren, zum Beispiel von Nutzern, die die Materialkosten bestreiten. Organisationen, die Arbeit zur Verfügung stellen, vor allem im privaten Sektor, können einen zusätzlichen Betrag entweder dem zwischengeschalteten Vermittler oder direkt dem Teilnehmer zahlen.

Kosten und ökonomische Wirkungen

Die Hinweise aus den Kosten und der Effektivität der britischen befristeten Beschäftigungsprogramme sind durchwachsen. Bei den Programmen der 1980er Jahre wurde die Effektivität daran gemessen, wie viele Leute zu welchen Kosten aus der Arbeitslosigkeit geholt werden konnten. In den Jahren 1986/87 betrugen die Gesamtkosten des größten „Gemeinschaftsprogramms“ beispielsweise knapp über £1 Mrd. Die Bruttokosten pro Platz betrugen £4.450, aber das Schatzamt schätzte, dass die direkten Nettokosten der Staatskasse für jede nicht mehr unbeschäftigte Person £1.990 betrugen. Im Vergleich zu anderen Wegen der Stimulierung der Beschäftigung durch öffentliche Ausgaben nahm sich dies günstig aus.

Die Aufmerksamkeit verschob sich nach und nach auf die Jobergebnisse. Anchlusserhebungen unter denen, die befristete Beschäftigungsprogramme in den 1980ern und frühen 1990ern verlassen haben, zeigten, dass zwischen 20% und 30% der Teilnehmer drei bis sechs Monate nach Ausscheiden in Arbeit waren. Weitere 5% bis 10% hatten andere positive Ergebnisse erzielt, wie z.B. eine Vollzeitausbildung (Finn et al. 1998).

Diese Ergebnisse beinhalteten maßgebliche Wohlfahrtsverluste. Die einzige konsequente Kontrollgruppenstudie, die durchgeführt wurde, betraf „Employment Action“, ein relativ kleines Programm mit ungefähr 50.000 Eintritte pro Jahr, das von 1991 bis 1993 lief und von Personen in Anspruch genommen werden konnte, die ununterbrochen für mindestens sechs Monate arbeitslos waren. Es lief neben dem größeren Programm „Employment Training“ und richtete sich deshalb an diejenigen, für die eine Schulung weder nötig noch angemessen war. Es bot die Vermittlung in Stellen zur Arbeitserfahrung an, die bis zu sechs Monate laufen konnte. Diese Stellen waren hauptsächlich in Projekten freiwilliger Organisationen angesiedelt und mit einem Arbeitssuchelement verbunden. Die Studie von Payne et al. (1996) nutzte eine Paarvergleichsmethode und fand heraus, dass die Teilnahme an Employment Action kaum Auswirkungen auf die Berufsaussichten hatte. Nach Kontrolle der Effekte anderer Charakteristika war die Wahrscheinlichkeit nicht größer als bei der Kontrollgruppe der Nichtteilnehmer, 18, 24 oder 30 Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu sein.

Nachfolgende Evaluierungen des New Deal-Programms, das von der Labour-Regierung eingeführt wurde, berichteten von hoher Nettowirkung und Kosteneffizienz. Mehrere große Studien zum New Deal für junge Menschen (NDYP) wurden zwischen 1998 und 2002 durchgeführt. Alle berichteten positive Auswirkungen mittlerer Größe bezüglich des Gesamtprogramms, etwa einen Rückgang der Sozialhilfeansprüche zwischen 5 und 9 Prozentpunkten (vgl. Riley/Young 2001, Blundell 2001, White/Riley 2002). Eine makroökonomische Evaluierung fand heraus, dass Jugendlangzeitarbeitslosigkeit ohne NDYP beinahe doppelt so hoch gewesen wäre und dass der NDYP das BIP um £500 Millionen jährlich vergrößerte (Riley/Young 2001). Die größte Wirkung wurde in der frühen Gateway-Phase festgestellt, die Auswirkungen der verpflichtenden Optionsphase waren weniger prononciert, was zum Teil an den bedeutenderen Beschäftigungsbarrieren dieser Gruppe liegt. Ein Lohnkostenzuschuss erzeugte quantifizierbare Effekte, aber die anderen befristeten Beschäftigungsoptionen wirkten weniger gut (Bonjour et al. 2001). In der Folge gab es Veränderungen am Programmdesign, der Vergabe und den Ansätzen der verschiedenen Anbieter, von

denen viele auf beeindruckende lokale Ergebnisse mit einer schwer vermittelbaren Zielgruppe hinweisen. Solche Annahmen sind jedoch wenig evaluiert worden.

Es gibt mehr Erkenntnisse über die Auswirkungen der ILM. Die erste systematische Bewertung der Jobeintrittsraten der ILM, wie von den Anbietern angegeben, kam zu dem Schluss, dass „vernünftig ausgerichtete und verwaltete ILM eine doppelt so hohe Jobeintrittsraten (über 60 Prozent) erreichen können und, was wesentlich bedeutender ist, viel länger haltende und qualitativ höhere Ergebnisse erreichen (längere Beschäftigung, höheres Einkommen) als viele der gebotenen Alternativen“ (McGreggor et al. 2001). Ein national finanziertes Beschäftigungsprogramm, das eine ILM-Komponente beinhaltete, vermeldete, dass 49% der Teilnehmer drei Monate nach Verlassen des Programms in Arbeit standen, und diese gehörten zu einer Gruppe, die weit weg vom Arbeitsmarkt war (Tu/Noble 2000). Es gibt auch lokale Hinweise, dass ILM in der Lage waren, selbst dann relativ hohe Ergebnisse zu erzielen, wenn sie Teil von Pflichtprogrammen waren. Die Daten aus Manchester, wo damals der größte ILM im Rahmen des verpflichtenden New Deals bestand, legen nahe, dass im Jahre 2000 40% der jungen Leute, die an dem ILM teilnahmen, in Beschäftigung getreten waren, womit sich die Chancen junger Leute, einen Job zu bekommen, im Vergleich mit anderen innerstädtischen Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit verdoppelten (ERP 2001).

Später schätzte eine umfassende, 2003 durchgeführte Erhebung zu ILM, die Antwort von 73 Organisationen bekam, dass solche Programme mindestens 8.700 unterstützte Jobs bereitstellten. Die durchschnittliche Dauer variierte zwischen vier und zwölf Monaten, was darauf hinweist, dass die ILM 2002/03 beinahe 14.000 Langzeitarbeitslose unterstützten. Die durchschnittliche Übergangsrate in Beschäftigung, die die Anbieter gemeldet haben, betrug 43%. Dabei gab es deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen ILM. Da, wo es direkte Vergleichsmöglichkeiten mit nicht-ILM-basierten Optionen des New Deal gab, schnitten ILM, allerdings zu höheren Kosten, besser ab (Finn/Simmonds 2003). Die Kosten der ILM variierten je nach örtlichem Design und besonders nach Länge des Arbeitsvertrags wesentlich. Die durchschnittlichen Kosten pro Teilnehmer betrugen £8.394, bei den ILM, die nur einen 26-wöchigen Vertrag anboten, £7.182. Im

Gegensatz dazu betragen die äquivalenten Kosten für die Umweltschutz-Tätigkeiten und die Tätigkeiten im freiwilligen Sektor des New Deal £5.076. Der Bericht schloss daraus, dass die Chance auf Übergänge in Arbeit im New Deal mit zusätzlichen Kosten von £2.000 bis £3.400 pro Teilnehmer (abhängig von der Vertragslänge) deutlich erhöht werden kann.

Ein wichtiger Punkt, der in ILM-Evaluierungen hervorgehoben wird, ist, dass diese Kostenschätzungen nicht den Wert der Dienstleistungen und des Gemeinnutzens, der von Projekten geschaffen wird, in Rechnung stellen. In manchen Sektoren wurden Schätzungen über den Wert der Arbeitsleistungen angestellt, die von ILM wie den Wärmedämmungsprojekten von „Heatwise“ (Teil der in Glasgow ansässigen „Wise-Gruppe“) erbracht wurden, die Tausenden Haushalten mit geringem Einkommen halfen, bei den Energiekosten zu sparen und den Bedarf zu reduzieren (ACE 2000). Es gab jedoch nur wenige Versuche, die wirklichen Arbeitsleistungen von ILM oder anderen öffentlichen Arbeitsschaffungsprogrammen zu messen oder zu quantifizieren, abgesehen davon, die Ansichten und Einschätzungen von Anbietern, Kontrolleuren und einigen Nutzern zu sammeln. Eine Bewertung der Nettokosten solcher Workfare-Programme sollte natürlich robuste Einschätzungen des Wertes der geschaffenen Arbeitsleistungen wie auch der eingesparten Kosten und geschaffenen Steuereinnahmen beinhalten.

Die jüngsten Kontrollgruppendaten kommen aus dem experimentellen vom „Department for Work and Pensions“ finanzierten Programm „Step Up“, das zwischen 2002 und 2004 in 20 Pilotgegenden Großbritanniens lief. Es richtete sich an Langzeitarbeitslose, die sechs Monate *nach* Absolvierung eines New-Deal-Programms arbeitslos blieben. „Step Up“, das als Alternative zum Wiedereintritt in ein konventionelles New-Deal-Programm entworfen wurde, stellte einen garantierten Vollzeitjob zum Mindestlohn mit zusätzlicher Unterstützung für bis zu 50 Wochen bereit. Über 3.000 Personen nahmen einen Step-Up-Job auf. Die Kosten pro Teilnehmer betragen £9.300, was die durchschnittliche Dauer des Lohnkostenzuschusses, Unterstützungs- und andere Zahlungen abdeckte. Die Ergebnisse waren gemischt. Im Vergleich mit Kontrollgruppen wurde herausgefunden, dass die Teilnahme statistisch signifikante Effekte für Personen

zwischen 30 und 49 Jahren (Verbesserung von 8,5%) und die mit der geringsten Beschäftigungsfähigkeit (Verbesserung von 23,2%) erzielte. Im Gegensatz dazu wurde herausgefunden, dass es einen „Einschlusseffekt“ („lock-in“) mit negativer Auswirkung für diejenigen mit der größten Arbeitsmarktnähe bewirkte (Bivand et al. 2006).

Die Grenzen dieser Hinweise, die auf britischen befristeten Beschäftigungsprogrammen basieren, sind offensichtlich. Es gibt wenige Studien mit Kontrollgruppen und wenig ist über die größeren Auswirkungen auf andere Gruppen am Arbeitsmarkt oder auf die lokalen Märkte oder öffentlichen Dienstleistungen bekannt. Die staatlichen Kosten der jüngsten Interventionen sind wegen der begrenzten Rolle solcher Programme im britischen „Work First“-System vergleichsweise gering, aber sie bieten besonders in Gegenden mit hoher Arbeitslosigkeit eine wichtige Option für die Schwerstvermittelbaren.

Verdrängungsproblematik und Zielgruppenfokussierung

Das Ziel der britischen Aktivierungsprogramme ist es, Arbeitslose schnell in reguläre Beschäftigung zu vermitteln. Großangelegte befristete Beschäftigungsprogramme sind teuer, können Lock-in-Effekte produzieren und werden wegen der Gefahr von Verdrängungseffekten beschränkt. Das optimale Verfahren legt nahe, dass kleiner angelegte Programme, die sich an die am stärksten Benachteiligten und längere Zeit Arbeitslosen richten, mit viel geringerer Wahrscheinlichkeit Widerstand hervorrufen und kostengünstiger sind. Statt willkürliche Altersgrenzen zu setzen ist es eher sinnvoll, den Eintritt in solche Programme vom Kriterium der Arbeitslosigkeitsdauer abhängig zu machen, und das auch nur, nachdem andere Aktivierungsmaßnahmen versagt haben. Von solchen Gruppen die Teilnahme zu verlangen, würde Wohlfahrtsverluste mindern, kann einen Befolgungseffekt verursachen und stellt in der Praxis sicher, dass Anbieter befristeter Beschäftigung sich auf die weniger Motivierten und die, denen am schwersten geholfen werden kann, einlassen.

Kommunikation von Workfare

Die britische Strategie, „Rechte und Verantwortung“ der Arbeitslosen auszubalancieren, hat große öffentliche Zustimmung erhalten, obwohl es einige Bedenken bezüglich der negativen Auswirkungen gibt, die Verpflichtungen und Beihilfesanktionen auf benachteiligte oder schwache Gruppen haben könnte. Innerhalb dieser weiter gefassten Debatte wurde bei Entwurf und Durchführung der verpflichtenden Programme darauf geachtet, das Stigma zu reduzieren, das Verpflichtungen sowohl in den Augen der Teilnehmer als auch in denen der Arbeitgeber schaffen könnte. Diese Sorge wird in der anhaltenden Debatte über die relativen Verdienste des weniger beliebten „Beihilfe Plus“ gegenüber lohnbasierten Programmen widergespiegelt.

Kasten 1: Die Wise Group in Glasgow, Schottland³

Die Wise Group in Glasgow hat langjährige Erfahrung mit der Wiedereingliederung von schwer vermittelbaren Personen, insbesondere Jüngeren, Langzeitarbeitslosen, Drogenabhängigen, aber auch von Haftentlassenen. Dem gegenwärtigen Ansatz in Großbritannien folgend werden unterschiedliche zielgruppenspezifische Aktivierungsprogramme durchgeführt, die auf der Basis eines Vergleichs von Zielvorgaben und Zielerreichung evaluiert werden. Diese Performanzmessung ist Grundlage für die Auszahlung der erfolgsabhängigen Honorare und für die Vergabe von Verträgen an die miteinander konkurrierenden Träger.

Die Wise Group hat eine langjährige Erfahrung mit ILM-Programmen, wenngleich diese einen Funktionswandel und einem langfristigen Rückgang unterworfen sind. Während ILM in den 1980er Jahren als Beschäftigungsprogramme für entlassene Industriearbeiter mit durchaus vorhandener beruflicher Qualifikation eingesetzt wurden und darauf abzielten, für die Gesellschaft nützliche Tätigkeiten durchzu-

³ Dieser Abschnitt basiert auf Gesprächen mit der Leitung und den Mitarbeitern der Wise Group in Glasgow sowie ergänzenden Unterlagen.

führen (z.B. Wärmedämmung, Montage von Rauchmeldern und Sicherheits-schlössern in Privathäusern, insbesondere in einkommensschwachen Stadtvierteln), finden sie mittlerweile in begrenztem Umfang Anwendung bei Langzeitarbeitslosen mit in der Regel geringer Qualifikation und Beschäftigungsfähigkeit. Die Teilnehmerzahlen gingen von etwa 1.000 Mitte der neunziger Jahre auf derzeit 450 zurück.

ILM gelten als wirksam hinsichtlich der Zielerreichung, d.h. sie tragen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch die Vermittlung realer Arbeitserfahrung und begleitende Qualifikationsmaßnahmen bei. ILM sind „parallel“ zum regulären Arbeitsmarkt angelegt, sollen aber durch die Vermittlung realer Arbeitserfahrung mit Nutzen für den regulären Arbeitsmarkt, der Einübung regelmäßiger Arbeit und der Vermittlung der notwendigen Qualifikationen zu raschen Übergängen in Jobs im privaten Sektor führen. Insofern spielt die Nähe zu realen Tätigkeiten in der Marktwirtschaft eine wichtige Rolle – ebenso der Nutzen für die Gemeinschaft. ILM werden nach Angaben der Wise Group üblicherweise als entlohnte Variante durchgeführt, d.h. dass die Teilnehmer einen formalen Arbeitsvertrag bekommen und für die Dauer der Tätigkeit keine Transferleistungen erhalten. Die Wise Group betont neben dem individuellen Zugewinn an Beschäftigungsfähigkeit den gesellschaftlichen Nutzen, welchen die ILM entfalten, etwa durch die Verbesserung der baulichen Infrastruktur, aber auch etwa durch Tätigkeiten in der Betreuung von Kindern oder Älteren oder die Qualifizierung für einfache Tätigkeiten im Nationalen Gesundheitsdienst. ILM sind jedoch auch relativ teuer. Deshalb werden sie nicht in großem Umfang eingesetzt, sondern auf Zielgruppen konzentriert, die gerade von diesem Programm im Vergleich zur Teilnahme an anderen Programmen am meisten profitieren. Zwischen Januar und September gingen aus ILM 906 Personen ab, davon 277 Abbrecher und 629 nach Abschluss der Maßnahme. Davon wechselten 371 in Beschäftigung, also 41% aller Abgänger und 59% der Absolventen.

Wichtige aktivierende Wirkungen gehen im britischen System von den verpflichtenden, sanktionsbewehrten New Deals aus, wobei hier jedoch die frühzeitige

und intensive Betreuung der Stellensuchenden in Verbindung mit strikter Überwachung der Stellensuche sowie kurzfristigen Trainingsmaßnahmen gegenüber Tätigkeiten im ehrenamtlichen Bereich (VSO) oder im Umweltschutz (ETF) deutlich im Vordergrund stehen. Diese Strategie gilt als wirksam und kostengünstig. Größer angelegte öffentliche Beschäftigungsprogramme stehen bei der Wise Group nicht im Mittelpunkt, auch ist die Prüfung der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt kein Hauptziel der öffentlichen Beschäftigungsprojekte, sondern diesen vorgelagert. Dies wird vielmehr über das Einfordern und Monitoring der Stellensuchaktivitäten erreicht. Im Rahmen von New Deals finden jedoch auch zeitlich klar auf bis zu 13 Wochen befristete Trainings- und Arbeitsaktivitäten auf Vollzeitbasis Anwendung (entweder lohnbasiert oder als „Benefit Plus“-Variante). Dabei steht die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit im Vordergrund. Workfare ist im britischen System aber eher als umfassende, abgestufte Aktivierungsstrategie zu deuten, bei der aber einer verpflichtenden Maßnahmenteilnahme bzw. deren Ankündigung eine wichtige Funktion zukommt. Den New Deal der Wise Group verließen zwischen Mai und September 2007 1.323 Personen, davon 675 oder 51% in Beschäftigung.

Es wird von den britischen Praktikern angenommen, dass etwa 20% der Arbeitslosen direkt eine Tätigkeit im regulären Arbeitsmarkt aufnehmen können, etwa 60% ergänzende Förderung benötigen und etwa 20% nicht vermittelbar sind. Diese werden derzeit über kurz oder lang in die Erwerbsunfähigkeitsrente einmünden. Manche Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten nehmen zurzeit auf freiwilliger Basis an Eingliederungsmaßnahmen teil. Alternativ ist auch längerer Bezug von Sozialhilfe ohne Aktivierung faktisch möglich.

Die Employment Zone (EZ) dient der Aktivierung von Langzeitarbeitslosen mit in der Regel geringer bis fehlender beruflicher Qualifikation. Ein Viertel der Zielgruppe in Glasgow wird von der Wise Group betreut (drei Viertel von anderen Wettbewerbern). Auch hier dominiert eine intensive Betreuung der Langzeitarbeitslosen (98% der Teilnehmer sind länger als 18 Monate arbeitslos), wobei die Unterstützung der Stellensuche und Trainingsmaßnahmen im Mittelpunkt stehen.

Es bestehen aber im Gegensatz zum New Deal keine Verpflichtungen zur Teilnahme an Training; Qualifizierungsmaßnahmen oder Arbeitsaktivitäten werden je nach Zweckmäßigkeit eingesetzt. Dem dienen regelmäßige Interviews mit den Stellensuchenden und ein günstiges Zahlenverhältnis von Berater und Klienten (1:40). 80% des Honorars hängen von der erfolgreichen und nachhaltigen Integration in Beschäftigung ab. Für das Programmjahr zwischen April 2007 und März 2008 soll die Wise Group laut Zielvereinbarung 635 Teilnehmer aufnehmen, davon 292 bzw. 46% in Arbeit bringen, davon 221 (76%) wiederum nachhaltig. Diese Ziele werden nach den Vorausschätzungen der Mitarbeiter auch leicht übertroffen werden. Bis Oktober 2007 traten 467 Personen in die EZ ein, 229 wechselten in Beschäftigung (49%). Die Wise Group setzt z.B. Teilnehmer der EZ nach einer einwöchigen Schulung ein, um ihr eigenes, internes Callcenter zu besetzen. Diese Personen werden gleichzeitig darin unterstützt, sich auf Jobangebote von privaten, kommerziellen Callcentern zu bewerben, was auch gelingt. Daneben finden Qualifizierungsmaßnahmen für Tätigkeiten im Bereich der Altenpflege, des Gesundheitswesens und der Lagerarbeit statt.

3.3 Aktivierung in den Niederlanden: Work First

Els Sol und Julie Castonguay

Hugo-Sinzheimer-Institut, Universität Amsterdam

Workfare Regelungen in den Niederlanden

Seit der Einführung einer neuen Struktur für Arbeit und Einkommen (SUWI-Gesetz von 2002) ist „Work First“ das der niederländischen Sozialpolitik zugrunde liegende Prinzip, das „Werk boven Inkom“ („*Vorrang der Arbeit vor Sozialleistungen*“) genannt wird. Nach diesem neuen Prinzip ist jeder Bürger selbst für seine Rückkehr auf den Arbeitsmarkt verantwortlich. Die neuen Regelungen beinhalten, dass man Arbeit so bald als möglich zu finden hat. Individuelle Eingliederungsvereinbarungen werden zwischen Staat und Bürger als Ausdruck der gegenseitigen Verpflichtung geschlossen. Mittlerweile sind in allen drei großen niederländischen Sozialprogrammen – Arbeitslosenversicherung, Berufsunfähigkeitsversicherung und Sozialhilfe – Regelungen eingeführt worden, nach denen auf die eine oder andere Weise Arbeitsleistungen erforderlich sind, um weiterhin zum Leistungsbezug berechtigt zu bleiben. Für Sozialhilfebezieher gehen die Verpflichtungen weiter, weil sie zur Annahme *jeder* Arbeit verpflichtet sind. Für die Langzeitarbeitslosen und Behinderten legt das Versicherungssystem zeitlich abgestufte Kriterien bezüglich der Art der Arbeit fest, die sie annehmen müssen. Je länger die Arbeitslosigkeit andauert, desto mehr Arten von Arbeit muss man annehmen, so dass nach maximal fünf Jahren jede Arbeit anzunehmen ist. Wegen der Beschränkungen, die dem Versicherungscharakter der Bezugssysteme für Arbeitslose und Behinderte geschuldet sind, hat Work First eine größere Entwicklung innerhalb des Sozialhilfesystems durchlaufen.

Der Begriff „Work First“ dient im niederländischen Kontext der Abgrenzung gegenüber verwandten Konzepten in den angelsächsischen Ländern und soll die niederländischen Besonderheiten der Umsetzung des Workfare-Gedankens betonen.

Die Ausführungen nutzen das Material einer neuen Benchmark-Untersuchung, die auf 49 Work-First-Projekten auf Gemeindebasis fußt und den Titel „Work First Works - Towards an Evidence Based Work First“ (Sol et al. 2007) trägt. In diesem Forschungsprojekt konnten einige sehr wichtige Erfolgsdeterminanten in Bezug auf Design und Organisation von Workfare bestimmt werden.

Definition und effektive Mechanismen: Workfare und Work First

Workfare ist eine Art der aktivierenden Politik, die in Kontinentaleuropa mit einem negativen Image assoziiert wird, aber als ein Idealtypus der Politik gesehen werden sollte, der vor allem negative Anreize, also die Androhung von Sanktionen, betont (Handler/Hasenfeld 2006). Andererseits hebt sich Work First von Workfare ab, weil es nicht nur mit negativen Anreizen (Sanktionen) arbeitet, sondern mit einer Kombination von positiven und negativen. Das liegt daran, dass Work First Arbeitsaktivitäten mit Aktivitäten für Beschäftigungsfähigkeit und Dienstleistungen wie geförderter Weiterbildung und Hilfe bei der Stellensuche kombiniert (Bruttel/Sol 2006). Nichtsdestotrotz gibt es keinen Konsens bei der Definition von Work First oder Workfare. International und auch in den Niederlanden werden verschiedene Definitionen von Work First benutzt. In einigen Fällen wird es als eine Vision für Aktivierung, manchmal aber eher als ein Instrument, ein Prozess, eine Methode oder sogar als spezifisches Projekt oder eine Dienstleistung betrachtet. Die Bedeutung von Work First unterscheidet sich stark zwischen den niederländischen Gemeinden (diese sind für Sozialhilfebezug und die Aktivierung von Sozialhilfeberechtigten verantwortlich). In seiner weitesten Form werden alle Aktivierungstätigkeiten einer Gemeinde nach einem Work First-Ansatz ausgerichtet, wobei das Augenmerk aller Programme auf einer schnellen Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt liegt.

In allen Fällen konzentriert sich der Ansatz nicht nur darauf, die Bereitschaft zur Arbeit, sondern auch die Fähigkeiten des Hilfebeziehers dazu zu erhöhen. Tatsächlich senkt Work First den Anspruchslohn, den der einzelne zu akzeptieren bereit ist, indem die Arbeitsbereitschaft erhöht wird. Durch die Verbesserung der Arbeitsfähig-

keit werden zusätzlich die Produktivität und letztlich die Lohnhöhe so gesteigert, dass die Arbeitslosigkeitsfalle überwunden werden kann. Das Arbeits- und Einkommensgesetz von 2004 hat die nötigen Voraussetzungen geschaffen, um an diesen beiden Aspekten zu arbeiten. Erstens wird die Arbeitsfähigkeit durch die Einführung des Konzepts der „generell akzeptierten Arbeit“ ausgedehnt, unter dem von jedem erwartet wird, dass er jede Arbeit ungeachtet seiner Qualifikationen annimmt. Dies war unter dem vorhergehenden Gesetz unmöglich, da das Konzept der „angemessenen Arbeit“ benutzt wurde. Zweitens wird die Arbeitsbereitschaft beeinflusst, indem den Gemeinden eine Vielzahl von Möglichkeiten bezüglich der Dienstleistungen und Sanktionen, die sie benutzen dürfen, eröffnet wird.

In dem aktuellen Bericht “Work First Works, Towards Evidence Based Work First” (2007) wird Work First folgendermaßen definiert:

Eine Politikstrategie, die darauf abzielt zu verhindern, dass Sozialhilfebezieher nicht arbeiten wollen oder können, indem eine Kombination von arbeitsbegleitenden Aktivitäten und Dienstleistungen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit einerseits und Sanktionen bei den Bezügen andererseits angewandt wird.

Die Effekte von Work First sind auf zwei Hauptziele gerichtet: Erstens die Vermeidung des Eintritts in das Sozialhilfesystem, zweitens die Rückkehr der Teilnehmer auf den Arbeitsmarkt. Nichtsdestotrotz hat Work First seit seiner Einführung in den Niederlanden einige hitzige Debatten, hauptsächlich wegen des Vorbeuge- oder Abschreckungseffekts, entfacht. Viele Fragen wurden aufgeworfen bezüglich der Personen, die sich wegen der verpflichtenden Teilnahme an einem Work First-Programm dafür entschieden, keine Sozialhilfe zu beanspruchen. Diese Bedenken wurden jedoch zum Teil durch die Einbeziehung von Angeboten zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit in die Projekte ausgeräumt, so dass sich die Projekte nicht nur auf die abschreckenden Effekte beschränken, sondern auch positive Anreize bieten.

Welche Workfare-Jobs können die Verdrängung regulärer Jobs verhindern?

Bei Betrachtung der Art der Jobs, die für Workfare-Projekte verfügbar gemacht werden sollten, nimmt der Unterschied zwischen der Brutto- und Nettoeffizienz verschiedener Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle ein. Die Evaluationsliteratur zeigt sehr deutlich, dass nicht jeder Job, der von einem Programmteilnehmer übernommen wird, automatisch einen Gewinn für den Arbeitsmarkt bedeutet.

Drei Effekte bedingen diesen Unterschied zwischen Brutto- und Nettoarbeitsplatzschaffung: Der Mitnahmeeffekt (der Teilnehmer hätte ohnehin Arbeit gefunden), der Substitutionseffekt (der Teilnehmer nimmt den Job, während ein anderer Arbeitsloser die Position hätte ausfüllen können) und der Verdrängungseffekt (der Teilnehmer nimmt den Arbeitsplatz aus dem privaten Markt heraus, d.h. eine Stelle wird vom regulären zum bezuschussten Arbeitsmarkt transferiert).

Es ist daher wichtig, diese drei Effekte bei der Auswahl der Bereiche, in denen Workfare-Jobs entstehen sollen, so weit wie möglich zu minimieren. Die Hauptkriterien dafür sind, dass die geschaffene Stelle eine sein sollte, bei der die anfänglichen Einstellungshürden hoch sind, bei der aber nach dieser anfänglichen Periode die dauerhafte Einstellung des Teilnehmers möglich wird. Dies ist zum Beispiel ein Hinweis auf Arbeitsplätze, bei denen eine spezielle Ausbildung nötig ist, die für den Arbeitgeber vor allem dann ziemlich teuer ist, wenn die Produktivität des Arbeiters wahrscheinlich niedrig ist. Das ist tatsächlich der Fall bei vielen gering qualifizierten Jobs auf dem postindustriellen Arbeitsmarkt: Das nötige Qualifikationsniveau ist niedrig, erfordert gleichwohl die Aneignung einiger sehr spezieller Fähigkeiten, die oft nicht von Sektor zu Sektor transferierbar sind. So unterscheidet sich das Qualifikationsprofil eines Gabelstaplerfahrers durchaus nennenswert von dem eines Gärtners, obwohl beide Tätigkeiten als einfach zu erlernen einzustufen sind.

Ein zweiter wichtiger Aspekt zur Senkung der anfänglichen Einstellungshürden ist, dass die meisten Sozialhilfeempfänger auf Grund ihres Status stigmatisiert sind, was sich manchmal als negativer Signaleffekt gegenüber einem potenziellen Arbeitgeber

auswirken kann. Durch Bezuschussung einer anfänglichen Einarbeitungszeit können diese Vorurteile überwunden werden. Außerdem ermöglicht es diese Programmart der Arbeitsagentur, eine wesentlich treffendere Diagnose des „Eingliederungsproblems“, mit dem der Sozialhilfeempfänger konfrontiert ist, zu stellen, weil er „in Aktion“ beobachtet werden kann. Das Workfare-Projekt sollte deshalb so angelegt sein, dass es nicht länger dauert als nötig, um diese ersten Barrieren zu eliminieren. In den Niederlanden bedeutet dies, dass die meisten Projekte ungefähr drei bis sechs Monate dauern, was dem Arbeitgeber genug Zeit gibt, um den Teilnehmer angemessen anzulernen, so dass er ein vernünftiges Produktivitätsniveau entweder im Bezug auf Humankapital oder Arbeitsauffassung erreichen kann. Während solche Programme somit das Problem des Mitnahmeeffekts und die meisten Verdrängungseffekte beseitigen können, indem sie Arbeitsplätze schaffen, die andernfalls unbesetzt blieben, bleibt immer noch der Substitutionseffekt. Das Problem dieses Effekts hat damit zu tun, bestimmten Kundengruppen Priorität über andere einzuräumen, und wird später behandelt werden.

Ein privates Arbeitsumfeld macht Workfare erfolgreicher

Ein wichtiges Element, dem in vielen Evaluierungen große Auswirkung auf den Erfolg von Work First bescheinigt wird, ist die *Art der Arbeitsaktivitäten*. Wenn die Aktivitäten in einem privatwirtschaftlichen Arbeitsumfeld stattfinden, sind die Teilnehmer mit denselben Umständen konfrontiert wie in einer echten Anstellung. Dieses reale Arbeitsumfeld beeinflusst die Ergebnisse von Work First-Projekten deutlich stärker, als wenn die Aktivitäten in einem simulierten Arbeitsumfeld der öffentlichen Hand stattfinden. Zusätzlich sollte dieses reale Arbeitsumfeld die Kontaktaufnahme zu einem Netzwerk potenzieller Arbeitgeber erleichtern. Der Netzwerktheorie zufolge können schwache informelle Bindungen sehr produktiv sein (Granovetter 1974). Ochel (2005) hat nachgewiesen, dass die Fähigkeiten, die in einem privatwirtschaftlichen (echten) Arbeitsumfeld erworben wurden, weit mehr von zukünftigen Arbeitgebern geschätzt werden, als die in einem staatlichen erworbenen. Der zukünftige

Arbeitgeber nimmt den Teilnehmer als produktiver wahr und ist daher eher bereit, ihn einzustellen. Außerdem erwähnt Ochel, dass der Abschreckungseffekt eines privaten Arbeitsumfeldes größer ist, da die Teilnehmer die Arbeitsbedingungen mit größerer Wahrscheinlichkeit rauer einschätzen, als sie in einem staatlichen Programm wären. Das vergrößert ihre Neigung, in einem privaten Arbeitsumfeld einen echten Job anzunehmen, weil der Unterschied zwischen diesen beiden Optionen viel kleiner ist. Daher schafft das Work First-Programm durch das Angebot eines privatwirtschaftlichen Arbeitsumfeldes sowohl einen Lern- als auch einen Abschreckungseffekt.

Die Art der Entlohnung

Zweitens wird angenommen, dass die *Art der Entlohnung*, die den Teilnehmern gewährt wird, ihre Bereitschaft zur Projektteilnahme beeinflusst. Die Art der Entlohnung für Arbeitsaktivitäten wird die Kosten der Arbeitsaufnahme beeinflussen. Wenn eine Entlohnung durch ein normales Gehalt stattfindet, werden Sozialbezüge wie auch Einkommen aus Steuern oder Sozialleistungen aufgegeben. Gehalt im Gegenzug für Arbeit zu zahlen kann für die Teilnehmer viel befriedigender sein und viel von dem Stigma des Status eines Sozialhilfeempfängers nehmen. Dieses positive Signal kann die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer in den Augen von potenziellen Arbeitgebern erhöhen. Allerdings ist zu beachten, dass regulär entlohnte öffentliche und damit subventionierte Jobs die Bereitschaft zur Suche nach gering entlohnter Arbeit im privaten Sektor vermindern können.

Härtere Sanktionen?

Die dritte Erfolgsdeterminante, die bei der Analyse der niederländischen Projekte betrachtet wurde, ist die *Art der Sanktionen*, die verwendet werden. Die aktuelle niederländische Sozialgesetzgebung (WWB-Gesetz von 2004) hat den Gemeinden

Spielraum gelassen, um aus einem großen anwendbaren Sanktionsspektrum auszuwählen. Das bedeutet, dass die verschiedenen Projekte andere Sanktionsinstrumente nutzen werden, was folglich unterschiedliche Auswirkungen auf die Ergebnisse haben wird. Naturgemäß wird angenommen, dass härtere Sanktionen einen positiven Einfluss auf die Ergebnisse haben, weil sie sich stark auf die Arbeitsbereitschaft der Teilnehmer auswirken.

Organisation der Implementierung: Bedeutung des Trägers

Viertens wird der Art des *Trägers* ein Einfluss auf die Ergebnisse von Workfare-Projekten beigemessen. Seit 2002 ermöglicht es der Gesetzgeber den niederländischen Gemeinden, Privatakteure für die Bereitstellung von aktivierenden Dienstleistungen zu nutzen. Der Grund hierfür war die Behauptung, private Anbieter wären wesentlich effizienter als die Regierung bei der Bereitstellung der Dienstleistungen, was zum Teil an ihrer stärker leistungsorientierten Kultur und auch an dem durch Privatisierung erhöhten Wettbewerb läge. Einige Gemeinden entschieden sich dennoch, selbst als Träger des Projekts aufzutreten und nur einige Teile vertraglich auszulagern. Nach den bisherigen Erfahrungen können wir davon ausgehen, dass diese Gemeinden weniger effektiv als die privaten Anbieter sein werden. Außerdem richten auch Betriebe mit „geschützten Arbeitsplätzen“ Work First-Projekte ein. Diese Betriebe sind nicht die am besten für Work First geeigneten, weil sie auf eine Zielgruppe ausgerichtet sind, die viel weiter vom Arbeitsmarkt weg ist, als die meisten Work First-Teilnehmer. Das würde heißen, dass von diesen Betrieben mit geschützten Arbeitsplätzen nicht erwartet wird, hier gut abzuschneiden.

Bedeutung der Zielgruppen

Die fünfte und letzte Erfolgsdeterminante, die relevant ist und in den niederländischen Workfare-Projekten untersucht wird, ist die *Zielgruppe*. Diese kann in zwei ver-

schiedene Gruppen aufgeteilt werden, wobei die eine auf Teilnehmeralter und die andere auf Anspruchsstatus basiert. Erstens wird erwartet, dass Projekte, die ausschließlich junge Menschen ansprechen, bessere Ergebnisse aufweisen, da sich letztere viel näher am Arbeitsmarkt befinden, weil ihre Fähigkeiten mit geringerer Wahrscheinlichkeit veraltet sind. Zweitens können sich Projekte auch nur an neue Antragsteller richten, die noch nicht im Bezugssystem sind. Dies würde das Projekt vielmehr zu einem „Torwächterprogramm“ machen, bei dem der Fokus auf Eintrittsprävention und der Verhinderung des Verlustes der Befähigung und des Willens zur Arbeit infolge langer Verweildauer im Bezugssystem läge. Von Projekten, die sich nur an neue Antragsteller richten, werden daher auch bessere Ergebnisse erwartet, weil diese Teilnehmer viel näher am Arbeitsmarkt sind als solche, die schon für längere Zeit inaktiv waren.

Angesichts dieser Schlussfolgerungen ist es vorteilhaft, Work First so anzulegen, dass es sich anfänglich auf die einfachsten Zielgruppen beschränkt und schrittweise auf die schwierigeren ausgedehnt wird. Ein Argument dafür ist, dass die Dienstleistungsarten, die für diese Gruppen benötigt werden, unterschiedlich sind. Wenn ein Projekt nur auf eine Gruppe ausgerichtet ist, kann es besser die Bedürfnisse der Teilnehmer erfüllen. Auch kann es so mit der Zeit komplexer werden, weil die ersten Gruppen weniger intensive Eingriffe nötig haben werden als die schwierigeren. Wenn Work First erfolgreich bei der leicht zu reintegrierenden Gruppe angewendet worden ist, wird diese beinahe vollständig das Bezugssystem verlassen haben. Das Projekt kann seine Anstrengungen auf die schwierigere Gruppe konzentrieren.

Mikro- und Makroziele und Effekte von Workfare

Tabelle 1 zeigt in der zweiten Spalte die Häufigkeiten der vorgenannten, angenommenen Erfolgsdeterminanten bei den ersten Work First-Projekten. Die nächste zu beantwortende Frage ist, ob das Vorhandensein dieser Erfolgsdeterminanten wirklich eine positive Auswirkung auf die Projektergebnisse hatte.

Diese Ergebnisse wurden mit zwei Leistungsindikatoren gemessen: Dem Prozentsatz des Abgangs in Arbeit und dem der Eintrittsprävention. Der Prozentsatz des *Abgangs in Arbeit* wurde errechnet, indem nur die Zahl der Teilnehmer benutzt wurde, die das Projekt beendet hatten, und dann geprüft wurde, wie viele von ihnen einen Job entweder vor oder nach Ende des Projekts gefunden hatten. Der Prozentsatz der *Eintrittsprävention* wurde errechnet, indem die Zahl der Teilnehmer betrachtet wurde, die für ein verpflichtendes Work First-Projekt zu dem Zeitpunkt in Frage kamen, zu dem sie Sozialhilfe beantragt hatten, und wie viele von ihnen ihren Antrag wegen der verpflichtenden Work First-Teilnahme zurückzogen. Dieses Maß erfasst den Abschreckungseffekt von Work First nicht vollkommen, weil andere Elemente den Antragsteller dazu gebracht haben könnten, den Antrag zurückzuziehen, aber es ist die bestmögliche Annäherung. Eine Regressionsanalyse wurde durchgeführt, um zu sehen, wie die Ergebnisse der Projekte durch die verschiedenen Erfolgsdeterminanten beeinflusst wurden. Tabelle 1 zeigt auch die Regressionsergebnisse.

Workfare in der Form von Work First-Arbeitsplätzen wird von den niederländischen Gemeinden als ihr erfolgreichstes Instrument gesehen, um die Zahl der Sozialhilfefälle zu reduzieren (Edzes et al. 2007). Der Vergleich mit regulären Wegen der Aktivierung zeigt in der Tat deutlich bessere Mikroeffekte bei Work First (vgl. Tabelle 2). Für Makroeffekte sind momentan keine Daten verfügbar.

Tabelle 1: Erfolgsdeterminanten bei niederländischen Work-First-Projekten⁴

Erfolgsdeterminante	Häufigkeiten	Abgang in Arbeit¹	Eintrittsprävention²
Arbeitsumfeld			
- staatlich / simuliert	30 %	42,0 %	41,9 % *
- privat / real	70 %	49,4 %	27,8 %
Belohnungsart			
- Sozialhilfebezug	76 %	44,5 %	37,9 % **
- reguläres Gehalt	24 %	44,5 %	20,0 % **
Sanktionen			
- teilweise Reduzierung der Bezüge	56 %	50,8 % **	29,3 %
- Verweigerung oder Aussetzung der Bezüge	44 %	36,3 % **	37,0 %
Hauptanbieter			
- Gemeinde	25 %	53,5 %	43,7 % **
- privater Anbieter	33 %	45,8 %	26,8 % **
- geschützter Arbeitsplatz	22 %	35,4 %	11,0 % **
- sonstige	20 %	n.a.	n.a.
Zielgruppe (Alter)			
- nur junge (< 27)	18 %	52,6 %	49,0 % **
- junge und alte gemischt	82 %	42,5 %	27,5 % **
Zielgruppe (Status)			
- nur neue Antragsteller	49 %	51,2 % **	37,4 %
- neue und bisherige Antragsteller gemischt	51 %	38,5 % **	28,8 %

Anmerkungen: 1) Zahl der Teilnehmer, die einen (nicht bezuschussten) Arbeitsplatz am Ende des Programms gefunden hatten als Prozentsatz aller Teilnehmer, die das Work First-Programm abgeschlossen haben. 2) Zahl der Sozialhilfebezieher, die ihren Bezugsanspruch zurückgezogen haben, nachdem sie einem verpflichtenden Work First-Programm zugeführt worden waren als Prozentsatz aller Sozialhilfebezieher, die für ein verpflichtendes Work-First-Programm in Frage kamen. * = $p < 0.10$, ** = $p < 0.05$

⁴ Prozentsätze wurden mit Projekten errechnet, für die die Daten verfügbar sind. Nicht jedes der 49 Projekte stellte Daten für alle vier Indikatoren zur Verfügung.

Tabelle 2: Abgang in Arbeit von Teilnehmern an Beschäftigungsprogrammen und Work-First-Teilnehmern, als Prozentsatz aller Teilnehmer

	Sozialhilfebezieher gesamt ¹	Sozialhilfebezieher in Beschäftigungs- programmen	Work First Benchmark Projekte
kein Abgang	71	57	36
Abgang nicht in Arbeit	14	25	31
Abgang in Arbeit	8	18	32
davon: bezu- schusste Arbeit	1	0	5
davon: reguläre Arbeit	7	18	29

Quellen: 1: Central bureau of statistics, MCB 2003, 2: MOSA 1st half of 2004, 3: Benchmark Work First 2007.

Finanzielle Anreize und Kosteneffekte der öffentlichen Hand

Es können verschiedene Finanzierungsmodelle bei Work First-Projekten vorgefunden werden. Das liegt daran, dass der Finanzierungsmodus von Arbeitslosen- und Sozialhilfe darauf ausgelegt ist, den Gemeinden starke Anreize zu bieten, die Gesamtzahl ihrer Bezugsberechtigten soweit wie möglich zu verringern. Die Zentralregierung überweist zwei getrennte Zuschüsse an die Gemeinde, einen für die Zahlung der Leistungen an die Empfänger (das Budget für Transferleistungen) und einen eigenen Block für die Beschäftigungsdienstleistungen (das Budget für Eingliederungsmaßnahmen). Letzterer ist zweckgebunden und kann nur für Beschäftigungsdienstleistungen verwendet werden. Das Budget für Transferleistungen wird den Gemeinden anhand der erwarteten Menge der zu zahlenden Sozialleistungen von der Zentralregierung zugeteilt, wobei die Berechnung auf wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren beruht. Falls die Gemeinde weniger Zuwendungen ausgibt als vorhergesagt, können die Überschüsse von der Gemeinde frei verwandt werden. Falls mehr benötigt werden, muss die Gemeinde die Kosten selbst tragen. Daher hat die Gemeinde einen Anreiz, das Budget für die Beschäftigungsdienstleistungen effizient zuzuteilen, so dass die Zahl der Antragsteller möglichst weit unter das von der Zentralregierung

anfänglich prognostizierte Niveau absinkt. Außerdem erlaubt das WWB-Gesetz der Gemeinde, eine private Firma für das Work First-Projekt unter Vertrag zu nehmen.

Dieser finanzielle Rahmen und die vertraglichen Möglichkeiten gaben den Gemeinden einige interessante Anreize. Bei einigen Projekten wird den Teilnehmern kein Gehalt gezahlt, sondern sie „arbeiten für ihre Bezüge“. Das bedeutet, dass der größte Teil der Kosten des Projekts aus dem schmalen Einkommenszuschuss bestritten wird. Jedoch sind einige Projekte so angelegt, dass die Teilnehmer zur Arbeit in den Betrieb eines privaten Unternehmens entsandt werden. In diesem Fall erhalten die Work First-Teilnehmer ein Gehalt (auf Mindestlohniveau) von dem Unternehmen. Dieses Gehalt wird zum Teil aus der Produktionsarbeit jener Teilnehmer bezahlt und zum Teil von der Gemeinde, normalerweise zur Hälfte, bezuschusst. Das Interessante dabei ist, dass diese Gehaltszuschüsse aus dem Arbeitszuschuss anstelle des Einkommenszuschusses gezahlt werden können, was finanziell für die Gemeinde sehr reizvoll ist. Die Gemeinde nutzt auch den Arbeitszuschuss aus dem Budget, um die Extrakosten dieser privaten Anbieter zu kompensieren, die in Form von zusätzlicher Ausbildung, Kursen und intensiverer Arbeitsüberwachung des Teilnehmers als es normalerweise der Fall in der Fabrik ist, entstehen. Wie oben gesehen werden kann, zeigte sich dieses Modell sehr erfolgreich dabei, Teilnehmer wieder dem regulären Arbeitsmarkt zuzuführen, da die Arbeitsleistungen in einem privaten Umfeld für ein reguläres Gehalt erbracht wurden. Die Gesamtkosten dieser Projekte waren ähnlich denen, bei denen die Teilnehmer nur ihre Sozialleistungen erhielten, weil das Leistungsniveau für eine allein stehende Person 50% des Mindestlohns entspricht (623,10 Euro monatlich). Da die meisten Teilnehmer einen 32-Stunden-Vertrag bei der Firma hatten, musste die Gemeinde etwa 500 Euro an die Firma für den Lohn zahlen, wobei sie jedoch auch eine Zusatzgebühr für Aufsicht und Kurse entrichtete. Die Struktur der Gesamtkosten war daher bei beiden Rechnungsmodellen ähnlich, jedoch unterschieden sich die Ergebnisse wie in Tabelle 1 gezeigt.

Wie man die Botschaft von Work First effektiv kommuniziert

Workfare ist ein politisch hochsensibles Instrument. In den Niederlanden hat sich die Akzeptanz und Legitimation bzw. Rechtfertigung als entscheidendes Element herausgestellt, zur Effektivität von Workfare beizutragen oder sie zu schmälern. In dieser Beziehung gibt es zwei Lektionen aus der niederländischen Erfahrung zu lernen. Erstens wird bei der Benutzung von Work First neben Workfare die Betonung mehr auf die Beschäftigungsdienstleistungen („das Zuckerbrot“) gelegt und nicht nur auf die Sanktionen („die Peitsche“) des Programms. Sozialhilfeempfänger, die manchmal jahrelang nichts als Kontrolle erlebt haben, achten und schätzen die persönliche Aufmerksamkeit des Vorarbeiters, die sich auf Hilfe zur Rückkehr auf den Arbeitsmarkt konzentriert. Zweitens diskutieren und entscheiden politische Parteien im Gemeinderat die Hauptbestandteile der örtlichen Workfare-Mischung durch die Implementierung von Workfare auf der kommunalen Ebene.

Es gibt zwei Vorteile bei diesem Ansatz. Erstens sind die Politiker näher an „ihren“ Bürgern als auf nationaler Ebene und tendieren dazu, praktischere Lösungen zu suchen. Zweitens kann die Mischung von Work First / Workfare nach der politischen Couleur der Gemeinde ausgerichtet werden. Zum Beispiel war und ist in den Niederlanden die Niederländische Sozialistische Partei (SP) eine erklärte Gegnerin von Workfare. Die SP führte Argumente ins Feld, „arme Arbeitnehmer“ und „Drehtüren“ zu schaffen und erklärte Arbeit unter Beihilfen zum „unvollständigen Lohn“. In der Gemeinde Oss, wo die SP regiert, wurde mit der Unterstützung der Partei ein erfolgreiches Work First-Programm geschaffen, welches aus einem Arbeitsprogramm besteht, bei dem reguläre Arbeitsverträge mit Mindestlohn zum Einsatz kommen (vgl. Kasten 2).

Kasten 2 : Beispiel eines lokalen Work First-Programms (Gemeinde Oss, Niederlande)⁵

Das niederländische System der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit besteht aus drei Elementen. Das erste bildet die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung (UWV). Für Arbeitssuchende, die keinen Anspruch gegenüber der Arbeitslosenversicherung haben, greift die Grundsicherung, die grundsätzlich allen Personen offen steht, die über keine eigenen Einkommensquellen verfügen. Speziell für Erwerbsunfähige existiert daneben die Erwerbsunfähigkeitsversicherung.

Die Arbeitslosenversicherung beschränkt sich – anders als in Deutschland – auf die reine Auszahlung von Leistungsansprüchen. Vermittlungsaktivitäten und die Organisation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden stattdessen von den sogenannten Zentren für Arbeit und Einkommen (CWI, Centrum for Werk en Inkomen) im staatlichen Auftrag durchgeführt. Die Finanzierung erfolgt aus Steuermitteln. Die Finanzierung der Grundsicherung ist prinzipiell Aufgabe der Kommunen. Allerdings erhalten die Kommunen einen staatlichen Zuschuss in Form eines Leistungstitels und eines zweckgebundenen Maßnahmentitels. Die Höhe der Zuschüsse ist an der lokalen Arbeitsmarktsituation bemessen. Die Besonderheit besteht darin, dass eine Kommune über Überschüsse frei verfügen darf, während sie ein eventuell auftretendes Defizit aus eigenen Mitteln ausgleichen muss. Daraus resultiert für die Kommunen ein starker finanzieller Anreiz für eigenständige effiziente Arbeitsmarktpolitik.

Im Ergebnis hat sich das Work-First-Konzept als ein landesweites Konzept der Kommunen zur Integration von Beziehern der Grundsicherung in den Arbeitsmarkt entwickelt. Der gemeinsame Grundgedanke des in vielfältiger Ausgestaltung existierenden Konzepts besteht darin, präventiv gegen die Entstehung von Leistungsansprüchen vorzugehen. Die Kommune Oss gilt in dieser Hinsicht landesweit als besonders erfolgreich und wurde kürzlich für ihre Tätigkeit entsprechend prämiert.

⁵ Die folgenden Ausführungen gründen sich im Wesentlichen auf ein mehrstündiges Experteninterview mit dem Projektleiter Work First bei der Kommune Oss und einer Mitarbeiterin sowie einem Besuch bei der Modellfirma SHD.

Unter dem Titel „Werkende weg“ wurde hier ein Arbeitsprogramm geschaffen, das den Teilnehmern volle Bezahlung bietet. Programmteilnehmer werden Angestellte eines Reintegrationsdienstleisters. Die Lohnzahlung macht darüber hinausgehende staatliche Transfers im Regelfall überflüssig. Während der Beschäftigung absolvieren sie Arbeits- und Trainingsprogramme zum Zweck, innerhalb eines Jahres auf den regulären Arbeitsmarkt zurückzukehren und in der Lage zu sein, für sich selbst zu sorgen. Das Ziel des Programms ist die Vermeidung des Ausschlusses vom Arbeitsmarkt. Personen, die einen Antrag auf Unterstützung stellen, werden zunächst einem intensiven Profiling unterzogen. Auf dessen Grundlage wird entschieden, welche Maßnahme im Einzelfall am besten geeignet erscheint. Ein Teil der Betroffenen wird unmittelbar in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt, ein weiterer Teil zur Weiterbildung verpflichtet. Die Vermittlungen werden bei Bedarf mit befristeten Lohnkostenzuschüssen unterstützt.

Die Bedeutung von Work First kann nur richtig eingeschätzt werden, wenn man beachtet, dass bei etwa 40.000 Erwerbspersonen in Osts 5.000 Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten, etwa 1.000 Bezieher von Leistungen der Arbeitslosenversicherung und 800 behinderte Beschäftigte in geschützten Werkstätten tätig sind. Eigentliche Zielgruppe von Work First sind nur die derzeit ca. 800 bis 900 Leistungsberechtigten in der Grundsicherung. Davon werden jedoch etwa zwei Drittel als nicht mehr vermittlungsfähig eingestuft und faktisch „in Ruhe gelassen“. Personen, die im Rahmen des Profiling als nicht erwerbsfähig eingestuft werden, erhalten die Leistungen der Grundsicherung uneingeschränkt und faktisch ohne Gegenleistung. 600 bis 700 Sozialhilfebezieher werden also gar nicht aktiviert. Aufgrund mangelnder Beschäftigungszeiten haben sie keinen Zugang zur Erwerbsunfähigkeitsversicherung bzw. -rente.

Die übrigen 300 durchlaufen das Projekt, wobei vorab ein Teil in den regulären Arbeitsmarkt vermittelt, auf Trainingsmaßnahmen verwiesen oder mit befristeten Lohnkostenzuschüssen eingegliedert wird (ca. 80 Personen). Grundsätzlich erwerbsfähige Personen, bei denen eine direkte Vermittlung nicht möglich ist und eine Weiterbildung nicht Erfolg versprechend erscheint, werden unmittelbar in ein

Beschäftigungsprojekt eingewiesen. Hier handelt es sich um die eigentliche Workfare-Komponente. Das Kernproblem dieser Gruppe wird in Überschuldung gesehen. Daraus resultiert ein sehr geringer Erwerbsanreiz, weil das über die Pfändungsfreigrenze hinausgehende Einkommen zur Entschuldung abgeführt werden muss.

Im eigentlichen Beschäftigungsprojekt sind lediglich 45 Personen tätig, d.h. nur 5% der Zielgruppe der Sozialhilfebezieher werden in das Workfare-Projekt eingewiesen. Wichtig ist hier die vergleichsweise günstige Zahlenrelation von Fallmanagern und Klienten. Es kommen 20 Fallmanager auf 900 Klienten (davon werden aber nur ca. 300 intensiv aktiviert).

Das Beschäftigungsprojekt befindet sich in privater Trägerschaft im Auftrag der Kommune. Der Projektträger fungiert als Arbeitgeber für die dort beschäftigten Leistungsbezieher. Zugleich unterstützt er die Betroffenen gegebenenfalls bei der Entschuldung, indem er mit den Gläubigern einen Rückzahlungsplan vereinbart. Die Lohnzahlungen werden dem Träger von der Kommune ebenso erstattet wie die Verwaltungsaufwendungen. Die Bezahlung erfolgt zu dem niederländischen Mindestlohniveau von 8,44 Euro (brutto) pro Stunde bei einer Wochenarbeitszeit von 36-38 Stunden, so dass Nebentätigkeiten auf Teilzeitbasis und schatteneconomische Aktivitäten behindert werden. Das Beschäftigungsprojekt hat keine fest bestimmte Höchstdauer. Wird kein anderer Job gefunden, so kann die Verweildauer dort mehrere Jahre betragen. Am häufigsten sind jedoch Beschäftigungsphasen von sechs bis acht Monaten.

Die Teilnahme ist verpflichtend. Diejenigen, die die Teilnahme ohne triftigen Grund verweigern, erhalten für drei Monate keine Beihilfen. An dem Tag, an dem der Arbeitsvertrag mit dem Anbieter anläuft, werden Hilfszahlungen eingestellt. Von diesem Tag an wird der Teilnehmer vom Anbieter bezahlt. Genau wie im Fall eines „normalen Arbeitgebers“ gibt es Regeln zu beachten. Zum Beispiel erhält ein Teilnehmer keinen Lohn für Stunden unentschuldigter Fehlschichten. Der Arbeitsausfall durch Fehlstunden wird am Monatsende von der Gehaltsabrechnung abgezogen. Ein Vorzug dieses Modells liegt darin, dass der Arbeitsvertrag mit sei-

nen Rechten und Pflichten ein anderes „mindset“ etabliert als das Einfordern einer Gegenleistung für den Transferbezug auf sozialrechtlicher Basis. Die Work First-Beschäftigten nehmen sich als Arbeitnehmer wahr, nicht als Sozialleistungsbezieher und vergleichen sich mit regulären Arbeitskräften. Damit geht die Anerkennung von Pflichten leichter einher („work for the money“) als beim Sozialleistungsbezug, der vorwiegend als Rechtsanspruch gesehen wird.

Die Tätigkeit in dem Beschäftigungsprojekt besteht in der Herstellung von gewerblichen Produkten, die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen mutmaßlich nicht kostendeckend möglich wäre. Während unseres Besuchs wurden Zimmerantennen für den osteuropäischen Markt gefertigt sowie Seifen und Waschlotionen verpackt. Es handelt sich um stark manuell geprägte Tätigkeiten, die ansonsten in typischen Billiglohnländern oder allenfalls in Heimarbeit durchgeführt würden. Insofern wird ein Konflikt mit örtlichen Gewerbebetrieben weitestgehend vermieden. Nach Auskunft der Projektbeteiligten kommt es nicht zu einer Stigmatisierung der Teilnehmer.

Neben dem Einfordern einer Arbeitsleistung besteht das Projekt auch darin, den Teilnehmern intensiv bei der Stellensuche zu helfen, etwa durch Sprachkurse für Personen mit Migrationshintergrund und Recherchen auf Internet-Stellenbörsen. Die Mitarbeiter des Projekts und die Kommune helfen bei der Anbahnung von Vorstellungsgesprächen und begleiten die Klienten dorthin, um den Aufenthalt im Beschäftigungsprojekt möglichst rasch zu beenden.

Die Wirtschaftsgrundlage des Projekts besteht neben dem Verkauf der Produkte vor allem in der Vermittlung der Beschäftigten. Für eine erfolgreiche Vermittlung erhält das Trägerunternehmen eine entsprechende Prämie, wobei ein Teil der Zahlung bei Beschäftigungseintritt fällt wird, ein zweiter aber erst nach sechs Monaten stabiler Erwerbstätigkeit ausgezahlt wird.

Ergebnisse aus Oss zeigen, dass von den Work First-Teilnehmern zwei Drittel zu einem späteren Zeitraum regulär beschäftigt sind. Nur wenige durchlaufen diese Phase mehrfach.

Für die Interpretation des Beispiels ist es wichtig darauf zu verweisen, dass ein wesentlicher Effekt in der abschreckenden Wirkung von Work First als ultima ratio liegt und dass nur für einen geringen Teil der Transferbezieher tatsächlich Work First-Arbeitsgelegenheiten vorgehalten werden (müssen). Ein wesentlicher Nutzen des abgestuften Vorgehens liegt darin, dass durch Vermittlung und subventionierte Beschäftigung ein Teil der Stellensuchenden in den regulären Arbeitsmarkt integriert werden kann, der in Ossi auch Einstiegsgelegenheiten für gering qualifizierte Erwerbspersonen bietet.

4 Workfare in Deutschland? Das Projekt Bürgerarbeit in Sachsen-Anhalt und Thüringen⁶

Auf Initiative der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit und des Landes Sachsen-Anhalt startete – nach einem „Laborversuch“ im August 2006 in Magdeburg – im September 2006 erstmals das Projekt Bürgerarbeit in Bad Schmiedeberg. Inzwischen wurden mit Barleben, Schmölln, Gerbstedt, Kelbra und Hecklingen weitere Gemeinden in das Projekt einbezogen.

Das Ziel von Bürgerarbeit

In seiner Zielsetzung stellt das Projekt zwar keinen expliziten Bezug zum Workfare-Konzept her, de facto weist es jedoch eine hohe Affinität dazu auf. Es besteht aus einer Aktivierungsstrategie, die auf der Grundlage eines Profiling-Verfahrens verschiedene Stufen der Vermittlungsfähigkeit unterscheidet.

In der ersten Stufe werden alle Arbeitslosen zu einem Beratungsgespräch eingeladen, ggf. auch mehrfach, um deren Arbeitsmarktchancen bewerten zu können. Bei einem Teil dieses Personenkreises kann davon ausgegangen werden, dass die Betroffenen relativ schnell und ohne besondere Unterstützung wieder einen regulären Arbeitsplatz finden. Für leicht vermittelbare Arbeitslose findet deshalb auf der zweiten Stufe eine gezielte Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt statt. Andere erhalten auf der dritten Stufe bedarfsgerechte Fördermaßnahmen wie zum Beispiel Weiterbildung (Bildungsgutschein).

Auf der vierten Stufe findet sich die Zielgruppe der Bürgerarbeit. Bei diesem Personenkreis wird davon ausgegangen, dass die Betroffenen auf Grund diverser Vermitt-

⁶ Die folgenden Ausführungen gründen sich im Wesentlichen auf ein mehrstündiges Experteninterview mit der Projektleiterin Bürgerarbeit bei der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen sowie verschiedenen Dokumenten und Presseberichten zu diesem Projekt. Vgl. auch den Zwischenbericht des Zentrums für Sozialforschung Halle vom Juli 2007 (Steiner/Hauss 2007).

lungshemmnisse auf absehbare Zeit keine Chance haben, eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen. Dieser Gruppe soll mit Hilfe einer öffentlich bereitgestellten Beschäftigung die Möglichkeit gegeben werden, sich produktiv zu betätigen. Gegebenenfalls soll durch die Gewöhnung an Arbeit die Beschäftigungsfähigkeit wieder hergestellt bzw. der Entwöhnung von Arbeit vorgebeugt werden.

Bei den Adressaten der Bürgerarbeit handelt es sich überwiegend um ältere Arbeitslose. Jüngere Arbeitslose werden bewusst nicht einbezogen, weil befürchtet wird, dass sich diese ansonsten dauerhaft in der Bürgerarbeit einrichten könnten. Jugendlichen Arbeitslosen soll deswegen in erster Linie mit Hilfe von Qualifizierungsmaßnahmen ein Weg aus der Arbeitslosigkeit geebnet werden.

Parallelen zum Workfare-Ansatz

Hervorzuheben ist, dass sämtliche Arbeitslose der jeweiligen Kommune in die Aktivierungsstrategie einbezogen werden. Es wird dabei nicht nach den beiden Rechtskreisen SGB II und SGB III unterschieden. Die Durchführung der Strategie ist daher nur durch eine enge Kooperation der lokalen Agentur für Arbeit mit der entsprechenden ARGE möglich. Dem liegt ein Betreuungsschlüssel von einem Vermittler bzw. einem Berater auf 100 Arbeitslose zu Grunde, was eine wesentlich intensivere Betreuung als bislang üblich erlaubt.

Die Analogie zum Workfare-Konzept besteht darin, dass die Betroffenen im Prinzip keine Möglichkeit haben, sich der Aktivierungsstrategie zu entziehen, es sei denn, sie verzichten auf ihre Transferansprüche. Der Intention nach ist Bürgerarbeit überdies als Dauerbeschäftigung gedacht. Aus formal-juristischen Gründen wurden bislang allerdings im Regelfall nur befristete Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von einem Jahr abgeschlossen.

Unterschiede zum Workfare-Ansatz

Der wesentliche Unterschied zum Workfare-Ansatz besteht darin, dass sich die Entlohnung in der öffentlich geförderten Beschäftigung nicht am Transferanspruch eines Betroffenen orientiert, sondern an den Qualifikationsanforderungen der jeweiligen Tätigkeit. Hier wird nach vier verschiedenen Entlohnungsstufen unterschieden. Die Bezahlung auf der untersten Stufe sieht ein monatliches Bruttogehalt von 675 Euro vor, höhere Entgeltstufen reichen bis 975 Euro brutto. Die überwiegende Mehrheit der Bürgerarbeiter bezieht ein Bruttomonatsgehalt in Höhe von etwa 810 Euro brutto. Faktisch liegt dies nur wenig oberhalb von Arbeitslosengeld II. Die wöchentliche Arbeitszeit beträgt in allen Fällen 30 Stunden. Der Bruttostundenlohn bewegt sich somit zwischen 5,20 Euro und 7,50 Euro.

Von dem jeweiligen Bruttogehalt sind Sozialabgaben und ggf. Steuern zu entrichten. Allerdings fallen keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung an, um der Problematik des Verschiebepunkts zwischen verschiedenen Sozialkassen entgegen zu wirken. Folglich entstehen aus den entsprechenden Tätigkeiten auch keine Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung, wohl aber an die Rentenversicherung und die gesetzlichen Krankenkassen.

Ergänzend zum Bürgergeld wird ggf. Wohngeld gezahlt. Die Mehrheit der Betroffenen wird durch die Bürgerarbeit finanziell etwas besser gestellt als im Bezug von Arbeitslosengeld II zuzüglich Wohnkostenzuschuss, teilweise übertrifft die Entlohnung der Bürgerarbeit aber auch die Löhne auf dem unsubventionierten ersten Arbeitsmarkt in Ostdeutschland. Dadurch bleibt ein Teil des Anreizpotenzials von Bürgerarbeit – verstanden als Gegenleistung für den Transferbezug – unausgeschöpft.

Die Finanzierung der Bürgerarbeit

Finanziert wird die Bürgerarbeit hauptsächlich aus dem so genannten Eingliederungstitel, der sowohl der lokalen Agentur für Arbeit als auch der jeweiligen ARGE zur Verfügung steht. Die daraus entnommenen Gelder werden zur Finanzierung der Bruttogehälter der Bürgerarbeiter verwendet. Die Deckung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung erfolgt durch eine Kofinanzierung der beteiligten Länder. In Sachsen-Anhalt werden dazu Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds herangezogen, in Thüringen solche aus dem Landesetat. Nach den vorläufigen Ergebnissen der Evaluationsstudie werden die Mehrkosten der Bürgerarbeit von etwa 615 Euro pro Monat zu 95% durch Einsparungen bei den Personen gedeckt, die aufgrund des vorgelagerten Auswahlprozesses nicht in Bürgerarbeit einmündeten, sondern dank Arbeitsaufnahme, Vermittlung in Maßnahmen bzw. Abmeldung aus dem Leistungsbezug ausschieden.

Wirkungen auf dem lokalen Arbeitsmarkt

Derzeit befinden sich rund 500 Personen in den lokalen Modellprojekten in Sachsen-Anhalt und Thüringen in Bürgerarbeit. In Bad Schmiedeberg sind derzeit 106 Personen in Bürgerarbeit aktiv. Dies entspricht etwa einem Drittel der ursprünglich 333 Arbeitslosen. Weiterhin ist es so, dass sich etwa 23% der Arbeitslosen (knapp 80) in Bad Schmiedeberg bereits nach dem ersten Beratungsgespräch aus dem Leistungsbezug in ungeforderte Beschäftigung abgemeldet haben. Dies kann mit der „Androhung“ von Qualifizierungsmaßnahmen oder Bürgerarbeit zu tun haben. Weitere 16% (ca. 55) der Arbeitslosen wechselten in Qualifizierungs- und andere aktive Maßnahmen. Einige andere Arbeitslose meldeten sich aus dem Leistungsbezug ab oder wechselten in den Leistungsbezug unter erleichterten Bedingungen (d.h. in einen faktisch vorgezogenen Ruhestand). 130 Arbeitslosen wurde schließlich ein Angebot für Bürgerarbeit unterbreitet, 106 nahmen dieses auch an. Die übrigen 24 Arbeitslosen wurden offenbar mit Sanktionen belegt oder meldeten sich aus dem Leis-

tungsbezug ab. Nach Auskunft der Regionaldirektion gibt es jedoch praktisch keine Fälle, in denen Personen, die mit dem Angebot der Bürgerarbeit konfrontiert wurden, ihre Transferansprüche zurückgezogen haben. Ebenso wenig seien Fälle bekannt, wonach sich Personen geweigert hätten, die angebotene Bürgerarbeit auszuüben. Begründet wird diese durchaus überraschende Feststellung mit dem Alter der Betroffenen und deren historischen Erfahrungen mit dem Beschäftigungssystem der ehemaligen DDR.

Insgesamt ging die Einführung der Aktivierungsstrategie mit einem spürbaren Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit in den Kommunen einher. So sank die Arbeitslosenquote in Bad Schmiedeberg nach Beginn der Bürgerarbeit im September 2006 innerhalb von drei Monaten von knapp 15,6% auf 6,3% und betrug im Juli 2007 lediglich 4,5%. Allerdings ist nur knapp ein Drittel dieses Rückgangs um 11,1 Prozentpunkte auf Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt zurückzuführen. Knapp die Hälfte dieser Reduktion resultiert aus der Schaffung von Bürgerarbeitsplätzen. Der Rest gründet sich auf Zuweisungen in andere Maßnahmen wie etwa berufliche Weiterbildung. Dies bedeutet, dass die Verschiebung von Langzeitarbeitslosen in Bürgerarbeit einen deutlichen „kosmetischen“ Effekt auf die Arbeitslosenstatistik hat. Übergänge in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dominieren gegenüber Abgängen in Beschäftigung. Auch in den anderen Modellkommunen wurden analog dazu erhebliche Rückgänge bei der registrierten Arbeitslosigkeit berichtet.

Vermittlungen aus der Bürgerarbeit in den ersten Arbeitsmarkt sind relativ selten – und auch seltener als auf der ersten Stufe der Aktivierung. So gingen beispielsweise in Bad Schmiedeberg mit gut 100 Bürgerarbeitern im Zeitraum von November 2006 bis Juli 2007 gerade einmal vier Personen in den ersten Arbeitsmarkt ab. Für die geringe Vermittlungsquote dürfte ein ganzes Bündel von Ursachen verantwortlich sein. Zum einen sind sämtliche Modellprojekte in strukturschwachen ländlich geprägten Räumen angesiedelt, in denen das Angebot an Arbeitsplätzen eher dürftig ausfällt. Zum anderen könnte es sein, dass die Bezahlung der Bürgerarbeit gemessen an den Verdienstmöglichkeiten am Markt eher zu großzügig ausfällt. Des Weiteren ist der Aktivierungseffekt der Bürgerarbeit „vorgelagert“. Diejenigen, die am Markt ein Einkommen erzielen können, das über dem Transferbezug liegt, warten nicht, bis sie in

Bürgerarbeit eingewiesen werden, sondern reagieren bereits vorher auf die Aktivierungsstrategie. In der Bürgerarbeit landen daher vermutlich nur noch diejenigen, die dauerhaft in der Transferabhängigkeit verbleiben, weil sie am Markt kein höheres Einkommen erzielen können als in Bürgerarbeit. Der Erfolg des Modells kommt demnach weniger durch die Bürgerarbeit selbst als vielmehr durch eine umfassende Aktivierungsstrategie, bei der die Bürgerarbeit am Ende einer Kette von verschiedenen Aktivierungsstufen steht, zustande. Der Erfolg ist also in erster Linie bei den Personen zu suchen, die gerade *nicht* in der Bürgerarbeit enden, aber ohne Einführung von Bürgerarbeit im Transferbezug verblieben wären.

Ein häufig geäußelter Vorbehalt gegenüber öffentlich geförderter Beschäftigung besteht in möglichen Verdrängungseffekten auf dem ersten Arbeitsmarkt. Der von den Initiatoren der Bürgerarbeit entwickelte Katalog von denkbaren Beschäftigungsfeldern ist nicht unbedingt geeignet, diesen Vorbehalt auszuräumen. Seitens der Regionaldirektion wird jedoch ins Feld geführt, dass die eingerichteten Bürgerarbeitsplätze ausnahmslos im Vorhinein mit Vertretern der lokalen Wirtschaft abgestimmt wurden. Dies habe dafür gesorgt, dass seitens der lokalen Wirtschaft keine Beschwerden über Verdrängungseffekte vorgebracht würden.

Am Fall Bad Schmiedeberg lässt sich zeigen, dass die Aktivierungsstrategie etwa folgende Ergebnisse gezeitigt hat: ungefähr ein Drittel Abgang in Beschäftigung, aktive Maßnahmen oder Abmeldung aus dem Leistungsbezug, ein Drittel in Bürgerarbeit, ein Drittel bleibt weiterhin arbeitslos.

Übertragbarkeit der Erfahrungen mit der Bürgerarbeit

Die vermutlich wichtigste Botschaft des Modells Bürgerarbeit lautet, dass es auch in Regionen mit einer hohen strukturellen Arbeitslosigkeit grundsätzlich möglich ist, eine umfassende Aktivierungsstrategie erfolgreich in die Praxis umzusetzen. Die beobachteten Verhaltenseffekte stehen durchaus im Einklang mit dem, was auch bei einer konsequenten Umsetzung des Workfare-Ansatzes zu erwarten wäre. Während sich der Workfare-Ansatz jedoch häufig mit dem Vorbehalt „kalter Ökonomie“ kon-

frontiert sieht, ist das Modell Bürgerarbeit in der öffentlichen Wahrnehmung eher positiv besetzt.

Der Unterschied in der Wahrnehmung resultiert aus der vordergründigen Zielsetzung des Modells Bürgerarbeit. Es soll darum gehen, Menschen, die auf absehbare Zeit keine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt finden werden, eine dauerhafte Erwerbsquelle auf der Grundlage von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bereit zu stellen. In der Umsetzung unterscheidet sich die Bürgerarbeit dagegen im Wesentlichen nur im Hinblick auf die Höhe des erzielbaren Einkommens vom Workfare-Ansatz. In dem Vorteil einer positiv besetzten Zielsetzung liegt allerdings zugleich eine Gefahr. Bei einer flächendeckenden Ausweitung der Bürgerarbeit würde deren explizite Zielsetzung unweigerlich eine Diskussion über die angemessene Höhe der damit verbundenen Bezahlung auslösen. Mit der Höhe der Bezahlung steht und fällt jedoch der Erfolg der Umsetzung. Sollte der Prozess der politischen Entscheidungsfindung zu einer zu hohen Entgelthöhe führen, würde der potenzielle Erfolg der Bürgerarbeit zunichte gemacht.

Schwierig zu beurteilen ist die Tatsache, dass die bisherige Umsetzung der Bürgerarbeit relativ konfliktfrei verlaufen ist. Es ist nur schwer vorstellbar, dass sich dies bei einer Übertragung auf eine westdeutsche Großstadt in ähnlicher Weise wiederholen würde. Insofern lassen sich aus den vorliegenden Erfahrungen wenig Lehren im Hinblick auf einen konstruktiven Umgang mit solchen potenziellen Konflikten ziehen.

Insgesamt können die vorliegenden Beobachtungen bei der Bürgerarbeit als ermutigend betrachtet werden. Allerdings ist die Bürgerarbeit dabei stets im Kontext einer umfassenden Aktivierungsstrategie zu sehen. Die positiven Wirkungen resultieren nicht aus der Bürgerarbeit allein, sondern sind das Ergebnis eines Prozesses, bei dem letztlich jeder Betroffene seinen spezifischen Beitrag zur Überwindung seiner Arbeitslosigkeit leisten muss.

5 Zentrale Fragen der Umsetzung von Workfare

Die Grundsatzproblematik

Workfare bedeutet die Umsetzung des Prinzips von Leistung und Gegenleistung im Falle des Transferbezugs in der sozialen Grundsicherung. Die konsequente Umsetzung dieses Prinzips muss dabei nicht unbedingt mit einem öffentlichen Beschäftigungsangebot einhergehen. Unsere Recherchen haben gezeigt, dass Workfare in der Praxis nur ein, wenngleich zentrales Element innerhalb eines mehrstufigen Aktivierungsansatzes bildet. Die im internationalen Umfeld, aber auch im Projekt Bürgerarbeit in Sachsen-Anhalt und Thüringen verfolgten Strategien basieren auf einem Profiling und der anschließenden Kategorisierung von Stellensuchenden: Alle Personen, die aufgrund von Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit in das Transfersystem gelangen, werden einem Profiling hinsichtlich ihrer Fähigkeit zur Aufnahme einer Beschäftigung im Arbeitsmarkt unterzogen und in Abhängigkeit davon entweder auf vorhandene Stellenangebote verwiesen oder in Qualifizierungsmaßnahmen bzw. bezuschusste Beschäftigungsverhältnisse vermittelt. Soweit eine ausreichende Marktnähe gegeben ist und die Personen in den Arbeitsmarkt vermittelt werden können, ist dies die nächstliegende, effektivste und kostengünstigste Lösung.

Workfare im Sinne eines öffentlichen Arbeitsangebots ist jedoch das Instrument der Wahl für Personen, die a) nicht ohne weiteres auf dem regulären Arbeitsmarkt vermittelt werden können oder b) deren Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt auf andere Weise nicht festgestellt werden kann. Die in der Konsequenz drohende obligatorische Teilnahme an öffentlichen Arbeitsgelegenheiten hat jedoch auch mittelbare Wirkungen in dem Sinne, dass sie zur Aufnahme auch von weniger gut entlohnten Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt oder zum Wechsel in Qualifizierungsmaßnahmen beiträgt. Nur jene Personen, für die keine alternative Möglichkeit zur Erzielung eines höheren Verdienstes besteht, werden im Endeffekt auf die Arbeitsgelegenheit angewiesen sein. Die Androhung von Workfare-Jobs führt jedoch dazu, dass die Akzeptanz von gering entlohnten Jobs im regulären Arbeitsmarkt steigt. Es geht dabei

nicht darum, das Lohnniveau bereits vorhandener Jobs zu senken, sondern darum, einfache Tätigkeiten, die ansonsten als Schwarzarbeit, Eigenarbeit oder gar nicht ausgeführt würden, zu regulären Marktjobs zu machen.

Wichtig ist dabei, jedem Arbeitsuchenden frühzeitig ein Angebot zu unterbreiten, das nicht ohne Konsequenzen für die Transferleistung abgelehnt werden kann. Dies wird erleichtert, wenn der Arbeitsmarkt genügend Chancen für Wiedereinstiege von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten bietet, was wiederum von der Einforderung eigener Stellensuchbemühungen und einer hinreichenden Lohnspreizung abhängt. In diesem Kontext haben auch Qualifizierungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse ihre Berechtigung.

Was die Durchführung von Workfare-Arbeitsgelegenheiten angeht, die für einen Teil der Stellensuchenden als Test für die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt einerseits und als Instrument zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit andererseits vorgehalten werden müssen, so besteht ein grundlegendes Dilemma: auf der einen Seite sind marktnahe Tätigkeitsfelder mit begrenzten Qualifikationsanforderungen für die spätere Vermittlung besonders Erfolg versprechend, auf der anderen Seite sind marktfernere Tätigkeiten unter dem Aspekt der Verminderung von Verdrängungseffekten jedoch weniger problematisch. Es besteht also prinzipiell ein Zielkonflikt zwischen Marktnähe und Marktferne, zwischen der Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit und dem gesellschaftlichen Nutzen auf der einen und dem „Abschreckungseffekt“ auf der anderen Seite.

Die ausgewählten Praxisbeispiele zeigen eindrucksvoll, dass Workfare im Sinne eines öffentlichen Beschäftigungsangebots nicht die einzige Aktivierungsstrategie sein sollte. Die Workfare-Option sollte vielmehr das letzte Glied in einer umfassenderen und vorgelagerten Kette von Aktivierungsmöglichkeiten darstellen. Entscheidend ist letztlich das Prinzip von Leistung und Gegenleistung. Die Gegenleistung für die soziale Unterstützung muss nicht zwangsläufig in Form von Arbeit erbracht werden. Sie kann auch in Form von Bewerbungsaktivitäten, Weiterbildung, der Gründung einer selbständigen Existenz und dergleichen erfolgen. Eine Gegenleistung in Form von öffentlich geförderter Beschäftigung sollte nur dann verlangt werden, wenn das Potenzial der übrigen Möglichkeiten ausgeschöpft ist.

Mögliche Tätigkeitsfelder von Workfare

Vor der Festlegung von Tätigkeitsfeldern für Workfare-Arbeitsgelegenheiten ist zunächst auf die Priorität einer Öffnung des regulären Arbeitsmarktes hinzuweisen. Je mehr Tätigkeiten, auch einfache Dienstleistungen mit begrenzten Qualifikationsanforderungen, auf dem ersten Arbeitsmarkt – evtl. auch begleitet von befristeten Eingliederungszuschüssen oder Qualifizierungsmaßnahmen – realisiert werden können, umso mehr können Stellensuchende auf entsprechende Angebote verwiesen werden und umso geringer fällt die Notwendigkeit aus, im öffentlichen oder öffentlich organisierten Bereich ähnliche Arbeitsangebote bereit zu halten. Diese Überlegung spricht für eine weitgehende Öffnung des regulären Arbeitsmarktes durch die Vermeidung von Einstiegsbarrieren wie verbindlichen Mindestlöhnen. Gleichzeitig können vorgelagerte Qualifizierungsmaßnahmen einen Teil der Stellensuchenden auf Tätigkeiten in diesem Bereich vorbereiten.

Für den Teil der Arbeitsuchenden aber, die aufgrund von schwer wiegenden Einschränkungen der Beschäftigungsfähigkeit oder aufgrund von Motivationsproblemen keinen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt finden, sind mögliche Tätigkeitsfelder für öffentliche Workfare-Arbeitsangebote zu identifizieren. Hier lassen sich zwei Varianten erkennen:

1. Workfare-Angebote, bei denen eine produktive und qualifizierende Tätigkeit nur von nachrangiger Bedeutung ist und somit allenfalls eine strukturierende Wirkung auf den Tagesablauf und damit mittelbar eine Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit angestrebt wird, ansonsten aber der „abschreckende“ Effekt im Vordergrund steht. Dabei handelt es sich um eher „marktferne“ Tätigkeiten. In den Niederlanden etwa wird auf solche marktfernen Beschäftigungen wie einfachste quasi-industrielle Produktion abgehoben, deren Nutzen für die Gemeinschaft oder qualifizierende Wirkung für die Teilnehmer kaum hervortritt. Aber auch dort wird neben der abschreckenden Wirkung der öffentlichen Jobangebote eine Stabilisierung der Beschäftigungsfähigkeit durch strukturierte Arbeitserfahrung erreicht.

2. Workfare-Angebote, bei denen der Nutzen für die Gemeinschaft und die Vermittlung von Qualifikationen durch reale und übertragbare Arbeitserfahrung stärker hervortritt. Dies sind tendenziell anspruchsvollere und marktnähere Tätigkeiten wie soziale und arbeitsintensive Dienstleistungen (Hilfen bei der Kinderbetreuung oder Altenpflege), Tätigkeiten zur Verbesserung des kommunalen oder baulichen Umfeldes sowie Tätigkeiten im karitativen oder kulturellen Bereich. Dieses Element ist in Großbritannien und in Deutschland stärker vertreten. Die tendenziell größere Marktnähe bietet jedoch ein größeres Risiko der Verdrängung von durch den Markt organisierter Arbeit im öffentlichen oder privaten Sektor – aber auch bessere Übergangschancen in diesen.

Die genaue Definition der Tätigkeitsfelder ist in jedem Fall eine schwierige Abwägung, die letztlich auch von der Zielsetzung und der Zielgruppe des Workfare-Ansatzes sowie der Funktionsweise des regulären Arbeitsmarktes abhängt. Prinzipiell ist es auch denkbar, die beiden Varianten parallel umzusetzen und die Teilnehmer je nach der Art ihrer Vermittlungshemmnisse auf die Programme zu verteilen oder diese Optionen für eine zufällige Verteilung der Teilnehmer zu nutzen.

Öffentliche und/oder private Arbeitgeber?

Die Durchführung von Workfare-Projekten ist traditionell dem öffentlichen Bereich oder dem dritten Sektor, d.h. gemeinnützigen Trägern, vorbehalten gewesen. Es spricht jedoch grundsätzlich nichts gegen eine Einschaltung von privaten, gewinnorientierten Akteuren. Wichtiger als die Rechtsform des Trägers sind die Anreizstrukturen. Die öffentliche Finanzierung von Workfare-Aktivitäten aus den Mitteln der Arbeitsmarkt- bzw. Sozialpolitik sollte nicht dazu führen, dass die Träger ein Interesse daran entwickeln, solche Projekte auf Dauer in größerem Umfang zu betreiben, wie dies derzeit in Deutschland etwa bei den Ein-Euro-Jobs der Fall ist. Die Anreize müssen vielmehr wie in den Niederlanden oder Großbritannien so ausgestaltet werden, dass erfolgreiche und nachhaltig stabile Übergänge in reguläre, unsubventionierte Beschäftigung belohnt werden. Dies lässt sich durch eine erfolgsabhängige

Honorierung in Abhängigkeit von der Erreichung vorgegebener Vermittlungsziele bewerkstelligen, wobei die Vergütungen je nach Art und Schwere der Beschäftigungshemmnisse einzelner Teilnehmer differenziert werden müssen. Eine pauschale Finanzierung wie derzeit in Deutschland setzt jedoch eindeutig die falschen Signale und Anreize. Unabhängig davon muss die Finanzierung der Träger ausreichen, um eine intensive Betreuung auch schwieriger Fälle zu ermöglichen.

Verträge mit den Maßnahmenträgern sollten auf Grundlage öffentlicher Ausschreibungen vergeben werden, bei denen frühere Erfolgsbilanzen eine Rolle spielen. Der Zugang zu diesem Markt sollte jedoch auch neuen Anbietern offen stehen. Öffentliche oder gemeinnützige Träger können zwar einen Vorsprung bei der Erfahrung im Umgang mit der Zielgruppe und bei der Organisation geeigneter Projekte haben, aber auch private, gewinnorientierte Akteure könnten in einem konsistenten Steuerungssystem die Durchführung von Workfare und flankierenden Dienstleistungen übernehmen und innovative Projekte entwickeln. Fähigkeiten, die in einem privatwirtschaftlichen Arbeitsumfeld erworben werden, werden von zukünftigen Arbeitgebern mehr geschätzt als die durch Teilnahme an öffentlichen Arbeitsgelegenheiten erworbenen Kenntnisse.

Wichtig ist in jedem Fall, dass die Prämien von erfolgreichen Übergängen in Arbeit bzw. der Beendigung des Transferbezugs sowie von der Nachhaltigkeit dieser Effekte abhängen. Nur bei der Gruppe von Langzeitarbeitslosen, die trotz des Einsatzes aller zielführenden und von der Kostenseite her effizienten Aktivierungsinstrumente keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden, ist eine länger angelegte Bezuschussung zu vertreten. Diese Grenze ist eng zu definieren, da ansonsten die Gefahr besteht, dass einerseits die Träger im eigenen Interesse langfristig fortdauernde subventionierte Beschäftigung aufbauen und andererseits die Teilnehmer ihre Bemühungen um Aufnahme einer Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt frühzeitig einstellen.

Es ist prinzipiell möglich, dass die Träger von Workfare-Arbeitsplätzen auch Güter oder Dienstleistungen für den Markt erstellen, etwa im Rahmen einer Dienstleistungsagentur für haushaltsnahe oder personenbezogene Dienstleistungen. Soweit potenziell marktfähige Dienstleistungen oder Produkte angeboten werden, ist für die Abnehmer ein angemessenes Nutzerentgelt (Mindestpreis) für die Dienstleistungen

der Workfare-Agentur vorzusehen, damit eine Unterbietung von anderen, nicht subventionierten Anbietern ausgeschlossen wird.

Größenordnung von Workfare

Eine zentrale Herausforderung von Workfare liegt in der Schaffung der zu Beginn erforderlichen öffentlichen Arbeitsgelegenheiten, um das Workfare-Konzept als Ausdruck des Prinzips von Leistung und Gegenleistung glaubwürdig umsetzen zu können. Derzeit gibt es in Deutschland etwa 2,4 Mio. arbeitslos gemeldete Bezieher von Arbeitslosengeld II. Dies ist die potenzielle Zielgruppe von Workfare.

Im Kontext einer umfassenden und systematischen Aktivierungsstrategie muss jedoch nicht allen Langzeitarbeitslosen ein Workfare-Arbeitsplatz angeboten werden, da ein Teil der Transferbezieher durch intensive Stellensuche auch in den regulären Arbeitsmarkt, d.h. auf Arbeitsplätze bei privaten Arbeitgebern, wechseln kann. Ein anderer Teil wird zunächst in Qualifizierungsmaßnahmen übergehen oder sich unter dem Eindruck der Workfare-Drohung aus dem Leistungsbezug abmelden. Wichtig ist deshalb, dass allen Arbeitslosen signalisiert wird, dass sie in letzter Konsequenz mit Workfare zu rechnen haben. Dies zeigen auch die in dieser Studie dokumentierten Erfahrungen im In- und Ausland eindrücklich. Nur für einen kleineren Teil der Zielgruppen müssen tatsächlich Workfare-Jobs oder vergleichbare Arbeitsgelegenheiten vorgehalten werden, in die Arbeitslose, die nicht anderweitig abgehen, dann tatsächlich vermittelt werden.

Der Umfang öffentlicher Arbeitsgelegenheiten zwecks Umsetzung von Workfare hängt von der Anpassungsgeschwindigkeit des Arbeitsmarktes und der Mobilisierung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage nach unsubventionierten Niedriglohnarbeitsplätzen ab. Dies wiederum wird davon beeinflusst, inwieweit Lohnflexibilität gegeben ist oder erhalten bleibt, so dass entsprechende einfache Arbeitsplätze im privaten Sektor entstehen und besetzt werden können. Die Umsetzung von Workfare kann zu einem großen Teil erleichtert werden, wenn wie in den USA, Großbritannien und den Niederlanden der reguläre Arbeitsmarkt Arbeitsangebote

für aktivierte Langzeitarbeitslose und Personen mit geringen Qualifikationen bietet. Je besser der Arbeitsmarkt in dieser Hinsicht funktioniert, desto geringer fällt der Bedarf an öffentlich subventionierten oder vollständig finanzierten Arbeitsgelegenheiten aus.

Dauerhaft wird eine öffentliche Arbeitsgelegenheit nur für den Teil der langzeitarbeitslosen Transferbezieher notwendig sein, die trotz Aktivierung keinen Arbeitsplatz finden, der eine Entlohnung bietet, die zur Beendigung des Transferbezugs ausreicht. Nach Schätzungen des IZA dürfte es sich dabei um eine Größenordnung von knapp 500.000 Personen handeln (Bonin/Schneider 2007).

Dies ist mit den bereits vorhandenen Formen öffentlicher Beschäftigungsangebote abzugleichen. Im Oktober 2007 befanden sich im Rechtskreis des SGB II 32.000 Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und 322.000 in Arbeitsgelegenheiten. Hinzu kommen die zusätzlichen Beschäftigungsprogramme für schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose und Jugendliche sowie der so genannte „Kommunal-Kombi“. Die Größenordnung des Segments vollständig öffentlich finanzierter Jobs entspricht damit schon weitgehend dem geschätzten dauerhaft benötigten Bestand an Arbeitsgelegenheiten im Workfare-Modell.

Hinzu kommen aber noch die Fälle, die in einer dynamischen Betrachtung monatlich neu zu Langzeitarbeitslosen werden. Pro Monat treten etwas mehr als 300.000 Personen in das SGB II ein. Allerdings sind nicht alle Bezieher der Grundsicherung potenzielle Langzeitarbeitslose. Nur für letztere muss potenziell ein Workfare-Job vorgehalten werden, weil man a priori nicht weiß, wer von ihnen am Markt kein höheres Einkommen erzielen kann als in der Grundsicherung. Die Größenordnung lässt sich nicht zuverlässig beziffern, aber es dürfte sich hier um deutlich weniger als 300.000 Personen handeln. Würden diese Maßnahmen hinreichend kurz und flexibel ausgestaltet, so könnte ein großer Teil der Langzeitarbeitslosen im Laufe weniger Monate mit einem zeitlich befristeten Workfare-Angebot konfrontiert werden. Dazu ist eine größere Aufstockung nicht notwendig. Dies gilt nicht nur für die Größenordnung der Teilnehmerzahl, sondern auch für die Finanzierung dieser Arbeitsgelegenheiten.

Damit kann argumentiert werden, dass die im Status Quo vorhandene Größenordnung des Segments vollständig öffentlich finanzierter Jobs prinzipiell ausreichen dürfte, um Workfare umzusetzen – vorausgesetzt, diese Jobs werden im Sinne des Prinzips von Leistung und Gegenleistung konsequent gehandhabt und in eine je nach persönlichem Profil und Zielgruppen abgestufte Aktivierungsstrategie eingebettet. Das theoretisch denkbare Maximum von ein bis zwei Millionen Workfare-Jobs muss dann nicht realisiert werden. Dies relativiert oftmals geäußerte Vorbehalte gegen Workfare aufgrund der möglichen Verdrängungseffekte einer sehr großen Zahl öffentlicher Arbeitsgelegenheiten.

Vergütung von Workfare

Was das Entgelt für die Tätigkeit in Workfare-Maßnahmen angeht, so kann der Bezug von Transferleistungen samt einer bescheidenen Aufwandsentschädigung als ausreichende Honorierung angesehen werden. Workfare-Tätigkeiten stellen ja die Gegenleistung für den Bezug der Sozialtransfers dar. In diesem Sinne sollte es sich konzeptionell um „Null-Euro-Jobs“ handeln, die allenfalls eine Mehraufwandspauschale zur Abgeltung der mit der Arbeitstätigkeit verbundenen Zusatzkosten umfassen. Eine höhere Entlohnung, die sich an tariflichen oder ortsüblichen Standards orientiert, ist in dieser Hinsicht nicht sinnvoll, da dies Anreize setzt, im Workfare-Programm zu verbleiben, anstatt eine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt zu suchen. Die Vermittlung in nicht öffentlich bezahlte oder subventionierte Jobs ist ebenso zentral wie die „abschreckende“ Wirkung einer Workfare-Maßnahme. Von daher muss das Entgelt bei Workfare so ausgestaltet werden, dass bereits eine Markttätigkeit zu einem Lohnniveau knapp oberhalb der Grundsicherung attraktiv wird. Öffentlich finanzierte Workfare-Jobs sollten grundsätzlich nicht als regulär entlohntes Arbeitsverhältnis verstanden werden. Tarifliche oder ortsübliche Entlohnung in Workfare suggeriert die Existenz eines „normalen“ Arbeitsverhältnisses und dürfte zu einem längerfristigen Verbleib in dieser Beschäftigung beitragen. Eine tariflich entlohnte Arbeit kann im Einzelfall über dem realistisch erreichbaren Niveau

des Arbeitsentgelts liegen. Weiterhin würden tariflich entlohnte Jobs für Langzeitarbeitslose faktisch einen Mindestlohn oberhalb der Grundsicherung fixieren.

Gleichwohl zeigen die britischen und niederländischen Beispiele, dass auch Arbeitsverhältnisse auf dem Niveau des Mindestlohnes mit einem formalen Arbeitsvertrag Teil einer aktivierenden Strategie sein können. Ein zentraler Vorteil eines entlohnten Arbeitsverhältnisses liegt eben gerade darin, dass reale Arbeitstätigkeiten simuliert bzw. ausgeübt werden und die Teilnehmer eine andere Wahrnehmung von Rechten und Pflichten in Analogie zu normalen Arbeitsverhältnissen („Arbeiten für Geld“) erlernen. So lässt sich mit entlohten Beschäftigungsverhältnissen eine höhere Akzeptanz von Sanktionen etwa bei unentschuldigter Abwesenheit erreichen (z.B. Lohnabzüge für versäumte Arbeitsstunden).

Beide Argumente zusammen genommen sprechen dafür, zu prüfen, ob Workfare-Jobs nicht als formale Arbeitsverhältnisse mit einer Entlohnung in Höhe der Grundsicherung konzipiert werden, um somit sowohl einen niedrigen Anspruchslohn zu erhalten als auch die Logik des Arbeitsvertrages zu realisieren. Dies ist auch insofern wichtig als damit die Sanktionskompetenz für Fehlzeiten direkt auf den Arbeitgeber übergeht, während sie bislang im Regelfall bei der Sozialbehörde verbleibt. Letzteres wirkt sich negativ auf die Glaubwürdigkeit des Sanktionsprinzips aus, weil die Sachbearbeiter bei den Sozialbehörden dazu neigen, im Interesse der eigenen Arbeitsbelastung mit Sanktionen zurückhaltend umzugehen.

Effekte auf öffentliche Haushalte und Gesamtwirtschaft

Die dargestellten Erfahrungen und die bereits vorliegenden Simulationsrechnungen zu Workfare zeigen, dass diese Strategie zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte durch Abgänge aus dem Transferbezug führt. Nachfolgend wird am Beispiel

des Konzeptes für existenzsichernde Beschäftigung des BMWi die Größenordnung der möglichen Einsparungen verdeutlicht.⁷

Tabelle 3: Simulierte fiskalische Wirkungen des Konzeptes für existenzsichernde Beschäftigung

	(1) Unmittelbare Wirkung: konstante Beschäftigung	(2) Beschäfti- gungseffekt	(1) + (2) Mittelbare Wirkung: veränderte Beschäftigung
Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag	0,0	2,8	2,8
Beiträge zur GRV	0,0	5,4	5,4
Beiträge zur ALV	0,0	1,1	1,1
Beiträge zur GKV und GPV	0,0	4,5	4,5
Arbeitgeberpauschale Minijobs	0,0	0,0	0,0
Einnahmen insgesamt	0,0	13,9	13,9
Arbeitslosengeld I	0,0	- 0,2	- 0,2
Arbeitslosengeld II	- 3,2	- 9,1	- 12,3
Wohngeld	0,7	0,3	1,0
Ausgaben insgesamt	- 2,4	- 9,1	- 11,5
Saldo Einnahmen-Ausgaben	2,4	23,0	25,4

Quelle: Bonin/Schneider 2007.

Anmerkung: Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2007. Angaben in Mrd. Euro (gerundet).

Tabelle 3 zeigt die unmittelbaren und mittelbaren fiskalischen Wirkungen des Konzeptes für existenzsichernde Beschäftigung nach einzelnen Einnahmen- und Ausgabengrößen. Sieht man zunächst von den Wirkungen möglicher Änderungen im Arbeitsangebot ab, so ergibt sich durch diese Reform eine unmittelbare Ausgabenminderung von 2,4 Mrd. Euro jährlich. Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld I bleiben unberührt. Es sinken aber aufgrund verschärfter Aufstockungsregeln die Ausgaben für die soziale Grundsicherung bzw. das Arbeitslosengeld II um 3,2 Mrd. Euro pro Jahr. Gleichzeitig wird jedoch die Inanspruchnahme von Wohngeld für manche Hilfeempfänger mit Erwerbseinkommen günstiger als die Erstattung der

⁷ Vgl. Bonin/Schneider (2007) für ausführlichere Darstellungen des Konzeptes und der Simulationsergebnisse.

Kosten der Unterkunft gemäß SGB II. So steigen die Aufwendungen für Wohngeld um 0,7 Mrd. Euro jährlich. Dies entspricht etwa einer Verdopplung der derzeitigen Ausgaben.

Die mittelbaren, d.h. die potenziellen langfristigen fiskalischen Effekte beruhen auf der Voraussetzung, dass sich die simulierten Änderungen im Arbeitsangebot vollständig in Beschäftigung umsetzen.⁸ Insgesamt wird geschätzt, dass rund 1,4 Millionen Personen zusätzlich Arbeit anbieten. Da kurze Arbeitszeiten im Konzept für existenzsichernde Beschäftigung vergleichsweise unattraktiv werden, ist ein reduziertes Arbeitsangebot unterhalb von 30 Stunden und eine Ausweitung des Arbeitsangebotes oberhalb von 30 Stunden zu beobachten. In Vollzeitäquivalenten fällt daher der simulierte Zuwachs des Arbeitsangebots mit 1,389 Millionen nur unwesentlich kleiner aus als der Teilnahmeeffekt von 1,405 Millionen Personen. Es werden demzufolge kaum strategische Anpassungsreaktionen erzeugt. Nur sehr wenige der neu auf den Arbeitsmarkt tretenden Personen nehmen die Möglichkeit wahr, geringfügig zu arbeiten und ein nicht existenzsicherndes Einkommen auf das Niveau der sozialen Grundsicherung aufzustocken.⁹ Wegen dieser starken Ausweitung des Arbeitsangebots kommt es zu einer deutlichen Verbesserung der öffentlichen Haushalte. Die mit der Beschäftigungsanpassung verbundenen zusätzlichen Einnahmen liegen im Saldo bei 23,0 Mrd. Euro jährlich.

Auf der Einnahmenseite entfällt der überwiegende Teil der zusätzlichen Einnahmen von 13,3 Mrd. Euro auf die Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen. Die zusätzlichen Einnahmen aus Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag in Höhe von 2,8 Mrd. Euro sind vergleichsweise gering, da in erster Linie Geringqualifizierte in Beschäftigung gebracht werden, deren niedrige Einkommen nur mit einem geringen Durchschnittssteuersatz belegt sind. Auf der Ausgabenseite steigt durch Anpassung der Beschäftigung der Aufwand für Wohngeld um weitere 0,3 Mrd. Euro. Das Wohngeld erhält also wieder substantielle Bedeutung. Der Grund hierfür sind die

⁸ Wenn man davon ausgeht, dass der deutsche Arbeitsmarkt rigide ist und die Nachfrageseite Zeit benötigt, um ein geändertes Angebot zu absorbieren, können die im Folgenden diskutierten fiskalischen Effekte nur allmählich realisiert werden.

⁹ Dieses Ergebnis hängt mit den möglichen Restriktionen auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarkts zusammen, die in der Mikrosimulation implizit abbildet werden.

verschlechterten Hinzuverdienstmöglichkeiten, die das großzügiger kalkulierte Wohngeld im unteren Einkommensbereich gegenüber Leistungen nach SGB II attraktiver machen. Der Zuwachs beim Wohngeld ist insoweit bedeutsam, als dass die Träger der Kosten der Unterkunft nach SGB II und die des Wohngelds nicht ganz identisch sind. Die Träger der sozialen Grundsicherung werden um 12,3 Mrd. entlastet. Geringe Minderausgaben fallen auch im Bereich des Arbeitslosengeldes I an.

Insgesamt ergeben die beispielhaften Simulationsrechnungen für das Konzept für existenzsichernde Beschäftigung eine Ausweitung des Arbeitsangebotes um rund 1,4 Millionen Personen. Unter der Voraussetzung, dass sich diese Angebotsausweitung vollständig in Beschäftigung umsetzt, könnten auf diese Weise die öffentlichen Haushalte um rund 25 Mrd. Euro jährlich entlastet werden. Es zeigt sich hier, dass ein Workfare-Konzept weitaus wirksamer ist als andere aktuell diskutierte Konzepte zur Belebung des Niedriglohn-Sektors in Deutschland.

Inwiefern sich das quantitative Potenzial der Workfare-Strategie in der Praxis realisieren lässt, ist auf der Grundlage der Fallbeispiele nur schwer zu beurteilen. Der etwa in den Niederlanden oder Großbritannien zu Tage tretende Erfolg relativiert sich beträchtlich, wenn berücksichtigt wird, dass dort ein erheblicher Teil der potenziellen Klientel unter die Regelungen der Erwerbsunfähigkeitsrente fällt und somit von vorneherein für eine Aktivierungsstrategie nicht zugänglich ist. In Deutschland hingegen besteht im SGB II eine besonders breite und ambitionierte Abgrenzung der Zielgruppe (Konle-Seidl/Lang 2006), so dass Personen, die in den Niederlanden oder Großbritannien als erwerbsunfähig eingestuft würden, in Deutschland noch zum Kreis der zu aktivierenden Leistungsbezieher zählen. Eine verschärfte Anwendung des Prinzips von Leistung und Gegenleistung könnte mittelfristig auch in Deutschland dazu führen, dass die Inanspruchnahme der Erwerbsunfähigkeitsrente steigt, um sich den Zumutungen der Grundsicherung zu entziehen. In dem Maße wie dies der Fall wäre, würde die Reichweite von Workfare geschmälert. Das Beispiel Bürgerarbeit in Sachsen-Anhalt und Thüringen liefert in dieser Hinsicht zwar bislang keine Indizien, doch lassen sich die Erfahrungen dort nicht ohne Weiteres auf die Verhältnisse in Großstädten übertragen. Es wäre daher äußerst hilfreich, wenn das Konzept

der Bürgerarbeit im Rahmen eines kontrollierten Experiments mit zeitlicher Begrenzung in einer oder mehreren Großstädten eingeführt werden könnte.

Zu beachten ist schließlich auch, dass in der Einführungsphase mit einem Mehraufwand für das Profiling, die intensive Betreuung und Vermittlung der Teilnehmer sowie die Organisation von Workfare zu rechnen ist.

Verdrängungseffekte

Ein zentraler Punkt der Umsetzung von Workfare ist die Verminderung von Verdrängungseffekten gegenüber anderen Arbeitsplätzen im privaten oder öffentlichen Sektor. Dies ist zunächst eine Frage der Größenordnung von Workfare-Arbeitsgelegenheiten. Je größer der Kreis der zu aktivierenden Personen und je weniger aufnahmefähig der reguläre Arbeitsmarkt ist, umso mehr Workfare-Jobs werden benötigt und umso mehr werden potenzielle Verdrängungswirkungen zum Tragen kommen.

Die Verminderung von Verdrängungseffekten hängt davon ab, inwieweit es gelingt, Tätigkeitsfelder zu identifizieren, bei denen kaum über den Markt organisierte Arbeit gefährdet wird. Dies spricht für relativ „marktferne“ Tätigkeiten – zumal im Workfare-Modell die Art der Tätigkeit zunächst von nachrangiger Bedeutung ist. Im Vordergrund steht das Prinzip, durch die Einforderung einer Gegenleistung Lohnangebote oberhalb der Grundsicherung attraktiv zu machen. Dies steht nicht im Widerspruch zu dem Ziel einer Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit von Beziehern der Grundsicherung, soweit eine Strukturierung des Tagesablaufs erreicht wird. Im Übrigen erfüllt auch ein intensives Bewerbungstraining oder der Besuch von Informationsveranstaltungen das Kriterium der Gegenleistung. Für Personen, bei denen zu erwarten ist, dass qualifizierende Elemente von essenzieller Bedeutung sind, um den Abgang aus der Grundsicherung zu beschleunigen, sind Aktivierungsmaßnahmen als Bildungsmaßnahmen auszugestalten. Auch dies vermindert die Konkurrenz mit regulärerer Beschäftigung.

Gleichwohl ist im Zuge der Umsetzung von Workfare auch für öffentliche Arbeitsgelegenheiten zu sorgen, bei denen die Verdrängung regulärer Beschäftigung im privaten und öffentlichen Sektor so gering wie möglich ausfallen muss. Alle bislang praktizierten Ansätze von Workfare, Bürgerarbeit, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Ein-Euro-Jobs weisen vom Tätigkeitsprofil her deutliche Ähnlichkeiten auf. Dies bedeutet konkret Tätigkeiten wie etwa Hilfen bei Seniorenpflege, Dienstleistungen im außerschulischen Bereich, einfache Dienstleistungen im kommunalen Bereich, für Vereine oder Kirchen etc. Hier bewegt man sich in jedem Fall auf einem schmalen Grat. Zumindest für einen Teil dieser Tätigkeiten ist potenziell auch eine Organisation auf dem regulären Arbeitsmarkt oder im Rahmen „normaler“ öffentlicher Beschäftigung denkbar, so dass es prinzipiell zu Verdrängungsbeziehungen kommen kann. Aus Sicht des Workfare-Gedankens dürfen diese Tätigkeiten nicht „zu attraktiv“ sein, aus Sicht einer möglicherweise längerfristigen Tätigkeit nicht vermittelbarer Langzeitarbeitsloser ist ein – wenngleich begrenzter – gemeinnütziger Beitrag wünschenswert.

Bei der Diskussion über potenzielle Verdrängungseffekte einer intensiveren Umsetzung von Workfare ist zu beachten, dass es bereits im Status Quo auf Grund der Existenz des Sozialleistungssystems zu einer erheblichen Verdrängung regulärer Beschäftigung kommt. Auch gegenwärtig bestehen erhebliche dieser Effekte zulasten unsubventionierter Arbeit durch arbeitsmarktpolitische Interventionen:

1. durch die Bezuschussung niedrig entlohnter Arbeitsplätze in Voll- und Teilzeit durch Aufstockung im Rahmen der Grundsicherung oder Kombination mit anderen Einkommen;
2. durch schattenwirtschaftliche Aktivitäten von Transferbeziehern und anderen Personen;
3. durch bereits praktizierte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Ein-Euro-Jobs;
4. durch die angekündigte Ausweitung öffentlich finanzierter Beschäftigung für schwer vermittelbare Arbeitslose.

Ein intensiveres Workfare auf Vollzeitbasis wird zu einem Rückgang der Verdrängung regulärer Beschäftigung durch die genannten Programme führen. Insofern muss hier stets eine Saldierung erfolgen.

Daneben ist eine Verlagerung von Einfach-Jobs in Billiglohnländer zu beobachten, weil sie hierzulande nicht rentabel angeboten werden können. Zu Löhnen, zu denen sie sich rentieren, finden sich keine Arbeitnehmer, und Löhne, zu denen sich Arbeiter fänden, rentieren sie sich nicht. Aus dem gleichen Grund findet Verdrängung in Form einer beschleunigten Substitution von Arbeit durch Kapital statt. Beides ist allerdings schwer zu messen.

Abstufung nach Zielgruppen

Generell gilt, dass Workfare in einem abgestuften Aktivierungsmodell nur in begrenztem Umfang tatsächlich eingesetzt werden muss, um die Drohung mit der wahrscheinlichen Heranziehung zu einer Aktivierungsmaßnahme für alle Transferbezieher glaubwürdig zu halten. Dies vermindert bereits potenzielle Verdrängungseffekte und den administrativen Aufwand für Workfare.

Daneben ist auch eine Differenzierung nach Zielgruppen denkbar, um mögliche Umsetzungsprobleme und Verdrängungseffekte gering zu halten. Hier bieten sich folgende Strategien an:

1. Workfare für Jugendliche (in Verbindung mit Qualifizierung);
2. Workfare schwerpunktmäßig zunächst für Langzeitarbeitslose mit erkennbare Motivationsproblemen, aber ansonsten relativ guten Arbeitsmarktchancen;
3. Workfare in Regionen mit vergleichsweise aufnahmefähigem Arbeitsmarkt.

Positive Beispiele für einzelne Regionen oder Personengruppen wirken sich im Übrigen günstig auf die Akzeptanz von Workfare aus und erleichtern die Begründung einer schrittweisen Ausdehnung. Zielgruppenbezogene Projekte haben auch den Vorteil, dass sie besser auf die Bedürfnisse der Zielgruppe ausgerichtet werden können.

nen. Auch kann das Vorhaben so mit der Zeit komplexer werden, da die ersten Gruppen weniger intensive Eingriffe nötig haben werden. Daher böte es sich an, zunächst leichtere Zielgruppen in Workfare einzubeziehen und es danach auf schwieriger gelagerte Fälle auszudehnen. Diese Tendenz lässt sich etwa in den Niederlanden und Großbritannien derzeit beobachten. Dabei ist auch wichtig, je nach Zielgruppe geeignete Programme zu entwickeln, etwa in Kombination mit den jeweils am meisten Erfolg versprechenden Qualifizierungselementen. Dies spielt vor allem bei jüngeren Erwerbslosen eine wichtige Rolle.

Kommunikation und Vermittlung von Workfare

In der deutschen Politik und Öffentlichkeit bestehen weit verbreitete Vorbehalte gegen das Prinzip konsequenter Aktivierung und des Einforderns von Eigenbemühungen sowie der Annahme auch gering entlohnter Arbeit knapp oberhalb der Grundsicherung. Dies drückt sich auch in den jüngsten Tendenzen zur Abschwächung der Maxime des „Förderns und Forderns“ durch die Ausweitung des „Dritten Arbeitsmarktes“, die großzügigere Gestaltung von Transferleistungen und die Bemühungen um Mindestlöhne aus. Für Workfare muss deshalb aktiv geworben werden, um die Akzeptanz dieser Strategie zu steigern. Das Prinzip von Leistung und Gegenleistung im Sozialstaat ist in Deutschland weniger akzeptiert als in den Niederlanden, Großbritannien oder den USA. Gleichzeitig ist es aber auch so, dass in diesen drei Ländern Aktivierungspolitik nicht nur über negative Sanktionen und Zwang kommuniziert, sondern auch mit positiven Erträgen und Qualifikationselementen begründet wird.

Zunächst steht die Politik in Deutschland in der Pflicht, die normativen Grundlagen des Sozialstaates und der Grundprinzipien des Arbeitslosengeldes II offensiv zu vertreten (Eichhorst/Sesselmeier 2006). Aufbauend auf den wissenschaftlichen Erkenntnissen über die Wahrnehmung von Gerechtigkeit in kleinen Gruppen bzw. in Laborexperimenten könnte hier auf Prinzipien der Gerechtigkeit zwischen Steuer- und Beitragszahlern und Transferbeziehern verwiesen werden (Bonin/Falk/Schneider

2007). Laborexperimente zeigen, dass das Prinzip der Gegenleistung für den Bezug eines Sozialtransfers grundsätzlich als gerecht akzeptiert wird. Das Prinzip der Gegenleistung und des Einforderns von Eigenbemühungen, um die Transferabhängigkeit zu beenden, ist auch eine Maxime des bestehenden Systems der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit. Hierauf kann in der Argumentation offensiv aufgebaut werden. International vergleichende Studien zeigen, dass die Definition von Gerechtigkeitsprinzipien und der Verweis auf etablierte Grundannahmen wichtig sind für die Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen.

Auch kann der Hinweis auf positive Effekte einer Teilnahme an öffentlichen Arbeitsgelegenheiten auf verpflichtender Basis helfen, die Akzeptanz von Workfare zu steigern, z.B. durch Veranschaulichung von Beispielen der sozialen Stabilisierung, der Wiederherstellung von Beschäftigungsfähigkeit und der Heranführung an den regulären Arbeitsmarkt (vgl. die mediale Vermittlung des Modells Bürgerarbeit). Ein weiterer Nebeneffekt liegt in den für die lokale Gemeinschaft sinnvollen Tätigkeiten der Teilnehmer von Bürgerarbeit oder etwa auch den britischen ILM.

Workfare, erprobt durch regionale Initiativen und konkretisiert an Einzelfällen, impliziert Übergänge in reguläre, unsubventionierte Beschäftigung, die sich für eine positive mediale Vermittlung eignen. Bekannt ist, dass selbst gering entlohnte Erwerbstätige zufriedener sind als Arbeitslose und darüber hinaus mit besseren Aufstiegschancen rechnen können.

In diesem Zusammenhang kann auch darauf verwiesen werden, dass Einstiegschancen für Langzeitarbeitslose davon abhängen, ob der Arbeitsmarkt für Personen mit geringer oder durch längere Arbeitslosigkeit entwerterer Qualifikation offen bleibt, d.h. ob ein hoher Mindestlohn hier kontraproduktiv wirken würde. Wenn gezeigt werden kann, dass auch einfache Arbeit entstehen kann und dass diese zu einer Verbesserung von Einkommen und Lebenszufriedenheit führt, dann dürfte auch die Akzeptanz von Aktivierung und Workfare zunehmen.

Ihr dient es weiterhin, wenn geeignete Qualifizierungselemente einbezogen werden, um die Chancen auf einen beruflichen Aufstieg und stabile Beschäftigung zu verbessern. Einer der Hauptkritikpunkte an der Aktivierung liegt ja in dem Vorwurf, Ar-

beitslose würden in gering entlohnte und perspektivlose Jobs „gezwungen“, was über kurz oder lang zu einer Rückkehr in den Transferbezug führen würde. Mit sinnvoll fördernden Maßnahmen, welche die Chance auf eine Stabilisierung der Erwerbstätigkeit bzw. auf den Übergang in höher entlohnte Tätigkeiten verbessern, kann dieser Argumentation begegnet werden. Eine Kombination mit positiv besetzten Maßnahmen ist nicht nur ökonomisch effizient, sondern auch für die Akzeptanz von Workfare hilfreich. Beispielhaft zeigt sich dies an der niederländischen Politik des „work first“.

Ausblick: Workfare, subventionierte Beschäftigung oder „sozialer Arbeitsmarkt“?

Das Prinzip des Workfare zielt darauf ab, durch die Verpflichtung zu einer Gegenleistung für den Bezug von Transferleistungen möglichst viele Transferbezieher dazu zu bringen, eine unsubventionierte Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt anzunehmen. Dies wird nach den verfügbaren Simulationen auch für einen großen Teil der Zielgruppe möglich sein. Gleichwohl ist zu erwarten, dass ein kleinerer Teil der Bezieher von Grundsicherung auf Grund schwerwiegender Vermittlungshemmnisse und Qualifikationsdefiziten nicht die Produktivität erreicht, die notwendig ist, um einen Lohn zu erzielen, der zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit ausreicht. Für diesen Personenkreis ist eine dauerhafte öffentliche Beschäftigung erforderlich.

Dies bedeutet auf den ersten Blick eine Parallele zu den derzeit diskutierten Modellen eines öffentlichen Beschäftigungssektors für schwer vermittelbare Arbeitslose. Der Hauptunterschied zwischen Workfare und diesem Ansatz liegt jedoch darin, dass die neuen öffentlichen Beschäftigungsangebote tariflich bzw. ortsüblich entlohnt werden sollen, also zum Teil weit über die Gewährung von Grundsicherung oder Mehraufwandsentschädigung im Rahmen von „Ein-Euro-Jobs“ hinausgehen. Je höher die Entlohnung im öffentlich finanzierten Job, umso geringer der mobilisierende und aktivierende Effekt in Richtung des regulären, unsubventionierten Arbeitsmarktes.

Mit einer tariflichen bzw. ortsüblichen Entlohnung und der Etablierung eines sozialversicherten und prinzipiell dauerhaften Arbeitsverhältnisses suggeriert der öffentliche Beschäftigungssektor überdies das Bestehen eines regulären Arbeitsplatzes. Dies macht andere Angebote im Niedriglohnssektor für die Zielgruppe unattraktiv und höhlt das beschäftigungspolitische Potenzial der Aktivierung aus. Wenn (potenziell) Langzeitarbeitslose auf eine langfristig angelegte und tariflich entlohnte Beschäftigung im öffentlichen Sektor hoffen können, werden sie nicht mehr bereit sein, andere, im Einzelfall auch untertariflich entlohnte Beschäftigung anzunehmen. Die Intensität der Arbeitssuche wird dementsprechend geringer ausfallen. Damit wird der langfristige Verbleib in Transferbezug bzw. öffentlicher Beschäftigung wahrscheinlicher – mit allen Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte. Schließlich stellt die tariflich entlohnte Ersatzbeschäftigung auch einen Mindestlohn für Langzeitarbeitslose dar, so dass die Lohnflexibilität am unteren Ende der Entgeltsskala beschnitten wird. Das wird die Entstehung von Arbeitsangebot und -nachfrage im gering entlohnten Bereich bremsen.

Auch neue Formen des Kombilohns mit Kinderzuschlag unterlaufen Workfare und machen die Kombination von Erwerbstätigkeit mit Sozialleistungen attraktiv. Sie setzen damit Anreize für Teilzeittätigkeiten und ermöglichen es so, sich einer Aktivierung über Workfare auf Vollzeitbasis zu entziehen. Dies läuft dem Prinzip des Workfare zuwider. Die bislang vorliegenden Erfahrungen mit dem impliziten Kombilohn des Hinzuverdienstes im SGB II zeigen, dass solche Kombilohnmodelle oberhalb der Grundsicherung nicht zielführend sind, da mit Mehrausgaben und vermindertem Abgang in nicht subventionierte Tätigkeiten zu rechnen ist.

Literatur

- ACE (2000): Energy Efficiency and Jobs: UK Issues and Case Studies, Association for the Conservation of Energy, London.
- Bivand, P. et al. (2006): Evaluation of StepUP Pilot: Final Report, Department for Work and Pensions, Research Report No 337, London.
- Bonin, H./Schneider, H. (2007): Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen eines Konzepts für existenzsichernde Beschäftigung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Bonn.
- Bonin, H./Falk, A./Schneider, H. (2007): Workfare – praktikabel und gerecht. ifo Schnelldienst 60 (4): 33-37.
- Bonjour, D. et al. (2001): New Deal for Young People: National Survey of Participants: Stage 2, Employment Service Research and Development Report, ESR 45, Sheffield.
- Blundell, R. (2001): Welfare to Work: Which Policies Work and Why? Keynes Lectures in Economics, University College and IFS, London.
- Brock, T./Butler, D./Long, D. (1993): Unpaid Work Experience for Welfare Recipients: Findings and Lessons from MDRC Research. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Bruttel, O./Sol, E. (2006): Work first as a European Model? Evidence from Germany and the Netherlands. Policy and Politics 34 (1): 69-89.
- Brown, A. (1997): Work First: How to Implement an Employment Focused Approach to Welfare Reform. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Campbell, N./Maniha, J.K./Rolston, H. (2002): Job Retention and Advancement in Welfare Reform. Policy Brief No. 18. Washington, DC: Brookings Institution.

- Cook, R.F./Adams, C.F./Rawlins, V.L. (1985): Public Service Employment: The Experience of a Decade Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- DWP (2007): In Work, Better off: Next Steps to Full Employment, Cm 7130, Department for Work and Pensions, London.
- Edzes, A. et al. (2007) Divosa-monitor 2007. Verschil maken. (Making a difference). Divosa: Utrecht.
- Eichhorst, W./Sesselmeier, W. (2006): Die Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen am Beispiel von Hartz IV. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- ERP (2000): Improving the New Deal: Community and Environmental Employment across City Pride (Manchester, Salford, Tameside and Trafford), Employment and Regeneration Partnership, Manchester.
- Finn, D./Blackmore, M./Nimmo, M. (1998): Welfare to Work and the Long Term Unemployed: They're very cynical, Unemployment Unit & Youthaid, London.
- Finn, D./Simmonds, D. (2003): Intermediate Labour Markets in Britain and an International Review of Transitional Employment Programmes, Department for Work and Pensions, London.
- Granovetter, M. (1974): Getting a Job. A Study of Contacts and Careers. Cambridge: Harvard University Press.
- Handler, J./Hasenfeld, J. (2006): Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnson, G. E./James D. Tomola, J.D. (1977): The Fiscal Substitution Effect of Alternative Approaches to Public Service Employment Policy. Journal of Human Resources 12(1): 3-26.
- Konle-Seidl, R./Lang, K. (2006): Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials - Ansätze zur Integration von inaktiven und arbeitslosen Sozialleistungsbeziehern im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht 15/2006. Nürnberg: IAB.

- Marshall, B./MacFarlane, R. (2000): *The Intermediate Labour Market: A Tool for Tackling Long Term Unemployment*, Joseph Rowntree Foundation, York Publishing Services.
- McGregor, A. et al. (1997): *Bridging the Jobs Gap: An Evaluation of the Wise Group and the Intermediate Labour Market*, Joseph Rowntree Foundation, York Publishing Services.
- Mikelson, K.S. (2001): *Wisconsin Works: Meeting the Needs of Harder to Serve Participants*. Washington, DC: Urban Institute.
- Ochel, W. (2005): *Welfare-to-Work Experiences With Specific Work-First Programmes in Selected Countries*. *International Social Security Review* 58 (4): 67-93.
- O’Leary, C.J./Straits, R.A. (2004): *Intergovernmental Relations in Employment Policy: The United States Experience*, in: *Federalism and Labour Market Policy: Comparing Different Governance and Employment Strategies*, ed. by A. Noël, A. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 25-82.
- Rangarajan, A./Schochet, P./Chu ,D. (2002): *Targeting Job Retention Services for Welfare Recipients*, in: *Targeting Employment Services*, ed. by R. Eberts/C. O’Leary/S. Wandner. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 245-268.
- Riley, R./Young, G. (2001): *The New Deal for Young People: Implications for Employment and the Public Finances*, National Institute for Social and Economic Research, *Employment Service Research and Development Report*, ESR 62, Sheffield.
- Sawhill, I./Haskins, R. (2002): *Welfare Reform and the Work Support System*. Policy Brief No. 17. Washington, DC: Brookings Institution.
- Sol, E. et al. (2007) *Work first werkt. Op weg naar evidence based work first*. Utrecht: Divosa.
- Steiner, C./Hauss, F. (2007): *Evaluation des Projektes Bürgerarbeit im 1. Flächenversuch Stadt Bad Schmiedeberg*. Halle: ZSH.

Tu, T./Noble, J. (2000): Prototype Employment Zones: Survey of Participants and Leavers, Research Report No. 233, Department for Education and Employment, London.

White, M./Riley, R. (2002): Findings from the Macro Evaluation of the New Deal for Young People, Research Report No 168, Department for Work and Pensions, London.

Wisconsin Department of Workforce Development (2006): Wisconsin Chartbook: Program Overview 1998 to 2003. Madison, WI: Division of Workforce Solutions, Bureau of Workforce Information.