



Dr. Gerhard Christe

Kann die Jugendberufshilfe in der Bundesrepublik von den Niederlanden lernen?

Vortrag beim Workshop „Jugendarbeitslosigkeit: Blick über die Grenzen– Vorbild Niederlande?“
am 9. Mai 2001 in Braunschweig

Mai 2001

Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe
Haarenfeld 7 ◦ 26129 Oldenburg ◦ Tel. (0441) 9 73 88 37 ◦ Fax (0441) 9 73 88 39
Email: gerhard.christe@iaj-oldenburg.de

KANN DIE JUGENDBERUFSHILFE IN DER BUNDESREPUBLIK VON DEN NIEDERLANDEN LERNEN?

Gerhard Christe

Vorbemerkungen

Ich möchte mein Referat mit einer Frage beginnen, die Niederländer gerne Deutschen stellen, wenn diese sich mit einer Sache oder einem Thema beschäftigen: „Wird das wieder so gründlich?“ Hinter dieser Frage steckt eine tiefe Erfahrung mit Unterschieden zwischen beiden Kulturen, die sich auf die verkürzte Formel: Grundsätzlichkeit vs. Pragmatismus, prinzipielles, ja oftmals bürokratisches Regeln vs. Ausprobieren und Experimentieren, entweder-oder vs. sowohl-als auch bringen läßt.

Damit wäre eigentlich schon etwas Wichtiges, vielleicht sogar das Wichtigste zu der Frage, ob die Jugendberufshilfe in der Bundesrepublik von den Niederlanden lernen kann, gesagt. Aber natürlich reicht das nicht aus, und ich möchte zu diesem Thema dann doch auch etwas „gründlicher“ sein.

Wenn man danach fragt, was man von anderen lernen kann, denkt man in der Regel daran, was die anderen besser machen, was man von ihnen übernehmen, was man nachmachen, ja vielleicht sogar kopieren kann. Und in Zeiten, wo allenthalben nach sog. „good-practice-Beispielen“ Ausschau gehalten wird, vergißt man leicht den auch in der Pädagogik wichtigen Grundsatz, der gerade auch in der Arbeit mit benachteiligten Jugendlichen von Bedeutung ist, daß man auch an weniger guten Beispielen und an Fehlern lernen kann.

Dies heißt mit anderen Worten, daß ich versuchen werde, das niederländische Beispiel nicht zu glorifizieren, sondern ein differenziertes Bild von dem zu zeichnen, was die Jugendberufshilfe in der Bundesrepublik von den Niederlanden lernen kann. Ich werde dabei versuchen, die man nach meiner Auffassung wichtigsten Aspekte zu skizzieren.

1. Aspekte der niederländischen Entwicklung

Zur Beantwortung der Frage, ob und was die Jugendberufshilfe in der Bundesrepublik von den Niederlanden lernen kann, muß man m.E. mindestens drei Ebenen berühren:

- die wirtschaftspolitische Ebene;
- die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Ebene;
- die im engeren Sinne Ebene der Jugendberufshilfe.

Auf die kulturelle Ebene, die sich natürlich wie ein roter Faden durch alle diese drei Ebenen zieht, habe ich ja bereits hingewiesen. Sie bildet, und das kann nicht nachdrücklich genug

unterstrichen werden, gewissermaßen die gesellschaftliche Kulisse, vor der die positive Entwicklung in den Niederlanden sich vollzieht.

1.1 Wirtschaftspolitische Ebene

Die niederländische Ökonomie wird mit einer einprägsamen Anspielung auf die geographische Charakteristik weiter Landesteile auch als „Polderökonomie“ bezeichnet. Hierfür sind einige Entwicklungslinien der letzten Jahre besonders markant, die ich im folgenden stichwortartig zusammenfassen möchte:

- Im Durchschnitt wuchs die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 1982 und 1996 in den Niederlanden jährlich um 1,8%, d.h. um rd. 10% schneller als in der Bundesrepublik. Die Niederlande haben damit das höchste Beschäftigungswachstum in der EU, gleichzeitig ging die Arbeitslosigkeit auf unter 6% zurück.

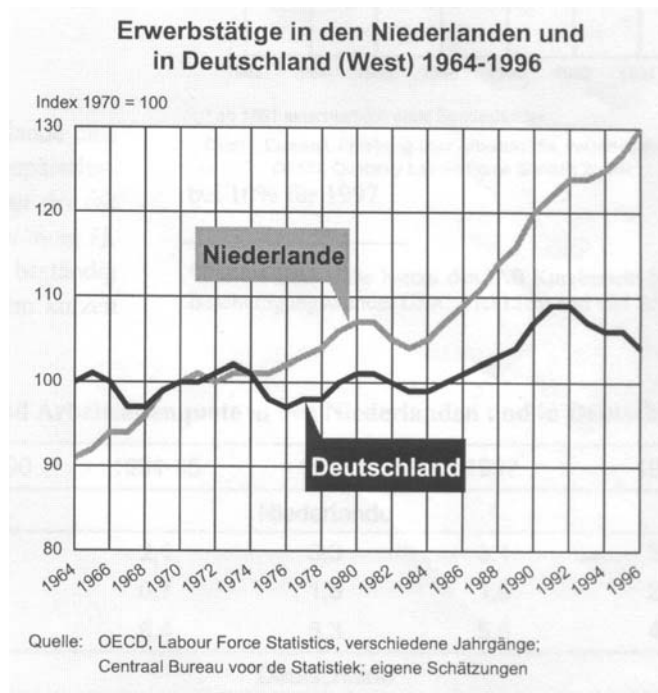
Abb. 1:



Quelle: Werner 1997

- Gespeist werden die Beschäftigungsgewinne von einer Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und einem Anstieg der Erwerbsquoten, vor allem der Frauen.
- Bei etwa gleich hohem Wirtschaftswachstum wie in Deutschland steigt in diesem Zeitraum die Produktivität in den Niederlanden langsamer als in Deutschland, so daß dort schon geringe Wachstumsraten Beschäftigungsimpulse auslösen.

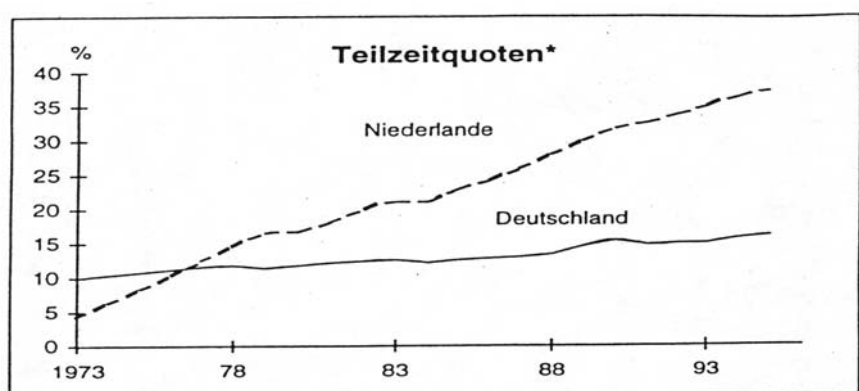
Abb.2:



Quelle: Werner 1997

- Bereits im Jahr 1979 haben die Niederlande den Gulden fest an die DM gebunden, was zu seiner realen Abwertung und damit zu einem internationalen Wettbewerbsvorteil geführt hat.
- Hinzu kommt in den Niederlanden, daß das vorhandene Beschäftigungsvolumen auf mehr Köpfe verteilt wurde: Mit einem Anteil von 38% an allen Erwerbstätigen weisen die Niederlande im Jahr 1996 mit Abstand die höchste Teilzeitquote in der westlichen Welt auf. Gleichzeitig haben die Niederlande damit weltweit die geringste durchschnittliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen.
- Es war vor allem eine umfassende Politik der Arbeitszeitverkürzung, durch die der Beschäftigungseffekt des Wirtschaftswachstums beträchtlich erhöht werden konnte. Allerdings muß hierbei auch erwähnt werden, daß die Ausweitung der Teilzeitarbeit nur ein Pfeiler der Arbeitsumverteilung ist, der zweite Pfeiler war und ist noch immer die Verringerung des Arbeitskräfteangebots durch Frühverrentung älterer oder erwerbsgeminderter Arbeitnehmer. Deshalb sind deren Erwerbsquoten im internationalen Vergleich äußerst niedrig.

Abb. 3: Teilzeitquoten in Deutschland und den Niederlanden



*Anteil der Teilzeitbeschäftigung an Gesamtbeschäftigung

Quelle: Hickel 1997, S. 16

- Ein Wermutstropfen bei dieser alles in allem positiven Bilanz ist allerdings die hohe Langzeitarbeitslosigkeit, von der bestimmte Personengruppen überproportional betroffen sind. Dies sind vor allem Geringqualifizierte und ethnische Minderheiten.
- Grundlage für die insgesamt dennoch sehr positive Bilanz ist das niederländische Konsensmodell, das seit Anfang der 80er Jahre, d.h. seit dem „Akkord von Wassenaar“ Regierung und Tarifparteien auf eine gemeinsame Reformpolitik (selbst-)verpflichtet. Man könnte auch sagen, daß durch die 1982 im gesellschaftlichen Konsens eingeleitete Reformpolitik der Lohnzurückhaltung, der Deregulierung und Flexibilisierung sowie der drastischen Verringerung der Mindestlöhne nach und nach Wirkung gezeigt hat. Hinzu kommt, daß nicht mehr bedrohte Branchen subventioniert worden sind, sondern die Stärkung der technologischen Erneuerung und von Forschung und Lehre Richtschnur der Strukturpolitik geworden sind.
- Allerdings ist die institutionelle Lohnfindung nicht erst seit dem Akkord von Wassenaar einer tiefgreifenden Reform unterzogen worden, sondern bereits 1950 wurde ein Sozial- und Wirtschaftsrat aus Vertretern der Regierung, der Krone, der Sozialpartner und sonstigen Experten gegründet, der sich auf entsprechende Reformen konzentriert. Zum anderen ist es Aufgabe der bereits 1945 gegründeten „Stiftung für Arbeit“, den Dialog über diese Reformen zu sichern.

1.2 Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Ebene

Für die niederländische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der letzten 25 Jahre ist eine Konstante maßgebend: der anhaltende Nachdruck auf eine gemäßigte Lohnpolitik. Darüber hinaus sind einige wichtige Merkmale, die sich in den letzten Jahren zum Teil verändert haben, von wesentlicher Bedeutung:

- Im Ländervergleich ist festzustellen, daß nach Angaben der OECD die Niederlande 1996 über 4,8% ihres Sozialproduktes für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgegeben ha-

ben (Deutschland: 3,8%). Dies ist im internationalen Vergleich sehr hoch, allerdings werden drei Viertel dieser Aufwendungen (3,4%) auf die Zahlung von Arbeitslosenunterstützung und Vorruhestandsleistungen ausgegeben. Von den verbleibenden 1,4% entfallen die Hälfte auf Zahlungen für die Erwerbsunfähigkeit. Der Rest verteilt sich auf Lohnsubventionen (0,12%), Lohnkostensubventionen (0,26%) und Maßnahmen für Jugendliche (0,09%). Für die öffentliche Arbeitsverwaltung werden 0,36% aufgewendet (Deutschland: 0,24%).

- Insgesamt läßt sich feststellen: Während in Deutschland die aktive Arbeitsmarktpolitik stärker ausgeprägt ist, ist in den Niederlanden die Arbeitsverwaltung effizienter und moderner. Mismatch-Arbeitslosigkeit wird mit vielfältigen Qualifizierungsmaßnahmen angegangen, die Arbeitsmarktpolitik konzentriert sich mehr und mehr auf bestimmte Zielgruppen wie schwer vermittelbare Arbeitssuchende (insbesondere Langzeitarbeitslose), Jugendliche oder ethnische Minoritäten.
- Seit 1996 erhalten Unternehmen zeitlich befristet Steuerabschläge und reduzierte Beiträge zur Sozialversicherung, wenn sie Langzeitarbeitslose im unteren Lohnsegment einstellen.
- Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Intensivierung der Vermittlung und Beratung durch die staatliche Arbeitsverwaltung und kommunale oder gemeinnützige Agenturen. Vermittlungspools, Übergangsarbeitsplätze für Langzeitarbeitslose werden eingerichtet. Damit einher geht eine starke Dezentralisierung, ein strenges Monitoring und eine ergebnisorientierte Budgetierung, um die Wirksamkeit zu verbessern.
- Neue Akzente werden auch in der Lohnstrukturpolitik gesetzt, um vor allem die Arbeitsmarktlage von Un- und Angelernten zu verbessern.

In den letzten Jahren sind folgende maßgebliche Veränderungen vorgenommen worden:

- Verlagerung von einer makroökonomischen Nachfragepolitik (Stimulierung von Ausgaben, Erweiterung des kollektiven Sektors) zu einer mikroökonomischen Angebotspolitik (Verstärkung von Anreizen und Beseitigung von Hindernissen für die Beschäftigung von Menschen).
- Verlagerung von einer passiven Arbeitsmarktpolitik (Schwerpunkt auf Einkommenssicherung über den Weg der sozialen Sicherheit) und Beschränkung des Arbeitsangebots (längere Ausbildungszeiten, Vorruhestand, Arbeitszeitverkürzung) zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik (Vermeidung von Ausscheiden aus dem Arbeitsprozeß und Reintegration der Ausgeschiedenen) und Stimulierung des Arbeitsangebots.
- Übergang von stringenter Regulierung (Mindestlohn, Kündigungsschutz, Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen, Einschränkung der Zeitarbeit) zu einem eher liberalen und flexiblen Arbeitsmarkt.

- Übergang von einer Monopolstellung der öffentlichen Arbeitsvermittlung zur Konkurrenz kommerzieller und nicht-kommerzieller Vermittlungsbüros (vgl. Richter/Sardei-Biermann 2000, S. 81f.).

1.3 Maßnahmen zum Abbau von Jugendarbeitslosigkeit

Die Regierungschefs der Mitgliedsstaaten der EU haben auf dem Europäischen Beschäftigungsgipfel am 21. November 1997 beschlossen, daß ab dem Jahr 2003 jede und jeder Jugendliche nach höchstens einem halben Jahr Arbeitslosigkeit einen Ausbildungsplatz, einen Arbeitsplatz oder einen Platz in einer Umschulungs- oder Beschäftigungsmaßnahme erhalten soll. Wenn man sich mal für einen Moment vorstellt, daß in der Bundesrepublik jedes Jahr zusätzlich 100.000 Ausbildungs- und Arbeitsplätze geschaffen werden, könnte – rein statistisch gesehen – im Jahr 2003 die Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik beseitigt sein.¹ Doch hängt die Erreichung des Ziels des Beschäftigungsgipfels eben nicht nur von der Wirksamkeit der Maßnahmen, sondern auch von den „Randbedingungen“ ab, z.B. von der Zahl der Schulabgänger, dem Angebot an Ausbildungsplätzen, der konjunkturellen Entwicklung, der Beschäftigungspolitik etc. Deshalb ist es bei einem Ländervergleich immer notwendig, auch diese Seite mit zu beleuchten.

Mit dem Beschluß des Beschäftigungsgipfels ist ein großes Ziel gesteckt worden. In den einzelnen Ländern der EU gibt es ganz unterschiedliche Ansätze und Programme zur Lösung des Problems der Jugendarbeitslosigkeit. Dabei kann man festhalten, daß kein Land in der EU ein Patentrezept hat, mit dem alle Probleme der Arbeitslosigkeit Jugendlicher und junger Erwachsener gelöst werden könnten. In der deutschen Diskussion wird zur Zeit die Beschäftigungspolitik in Dänemark und in den Niederlanden von vielen als vorbildlich gehalten. Deshalb fragen wir, so vermute ich, auch bei diesem Workshop, was die Jugendberufshilfe in der Bundesrepublik Deutschland von den Niederlanden lernen kann.

Es wurde bereits erwähnt, daß das Arbeitsplatzwachstum zum größten Teil an den schwächsten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt (niedriges Ausbildungsniveau, ethnische Minderheiten, Ältere, z.T. Nichtarbeitsfähige) vorbeigeht. Um vor allem Arbeitslose aus diesen Gruppen ins Erwerbssystem zurückzuführen, wurden in den letzten Jahren sieben spezifische Arbeitsplatzregelungen eingeführt:

1. **Stellenpools seit 1991** (Anstellung erwachsener Arbeitsloser beim öffentlichen Dienst).
2. **Gesetz zur Garantie der Jugendarbeit seit 1992** (Jugendwerkgarantiewet, JWG), das 1998 ins „Gesetz zur Eingliederung Arbeitssuchender“ (WIW) aufgenommen worden ist. Jugendliche, die länger als 6 Monate arbeitslos sind, *müssen* daran teilnehmen. Anstelle finanzieller Unterstützung erhalten arbeitslose Jugendliche bis 21 und arbeitslose Schul-

¹ Zur Situation arbeitsloser Jugendlicher in der Bundesrepublik vgl. Christe 2000

abgänger bis 23 Jahre eine Garantie auf Arbeit. Wenn der Jugendliche eine Stelle ablehnt, kann das Sozialamt die Sozialhilfe drei Monate lang einbehalten. Die Dauer einer JWG-Stelle beträgt ein halbes Jahr mit der Möglichkeit der Verlängerung um ein halbes Jahr. Solange ein Übergang zu einer regulären Stelle nicht möglich ist, können Jugendliche bis zu ihrem 27. Lebensjahr diese Regelung in Anspruch nehmen. Anschließend können sie auf eine der anderen Reintegrationsmaßnahmen umsteigen. Jugendliche mit einer JWG-Stelle arbeiten vor allem in öffentlichen Einrichtungen, im Bildungsbereich oder im Dienstleistungssektor. Die Arbeitsdauer beträgt zwischen 19 und 23 Stunden pro Woche, bezahlt wird der Mindestlohn. Der Staat übernimmt alle Kosten.

3. **Erweiterung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen** um die Regelung für zusätzliche Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose im Jahr 1996 (Melkert-Stellen²). Zwischen 1995 und 1998 Schaffung von 40.000 zusätzlichen Stellen für Langzeitarbeitslose im Gesundheitswesen, öffentliche Sicherheit, Kinderbetreuung, Bildungswesen und Umweltschutz. Die Stellen wurden vollständig vom Staat bezahlt. 32 Stunden pro Woche und 120% des Mindestlohns.
4. Ebenfalls 1995 wurde die **Subventionsregelung für Experimente** zur Aktivierung von Beihilfegeldern (Melkert 2) eingeführt, die allerdings 1998 wieder auslief und mit der Langzeitarbeitslose mindestens 6 Monate und höchstens zwei Jahre Arbeit im regulären Arbeitsleben bekommen haben. Die Lohnkosten wurden teils vom Staat und teils vom Arbeitgeber bezahlt. Die Arbeitgeber erhielten Lohnsubventionen in Höhe von 18.000 Gulden jährlich je eingestellten Arbeitslosen.
5. Regelung für **Experimente hinsichtlich des allgemeinen Beihilfegesetzes** (Melkert 3) seit 1996. Gemeinden erhielten dadurch die Möglichkeit, Langzeitarbeitslose an Praxiserfahrungs- und Schulungsprojekten teilnehmen zu lassen, ohne daß diese Teilnehmer ihre Sozialhilfe verlieren.
6. Ebenfalls 1996 wurden die **Experimente zur Markterweiterung in der Reinigungsbranche** (Melkert 4) eingeführt, mittels derer Gemeinden in einer begrenzten Anzahl Reinigungsbetriebe einrichten konnten und dabei Langzeitarbeitslose bei Privatleuten gegen einen niedrigeren Tarif Reinigungstätigkeiten ausführen lassen. Pro eingestelltem Langzeitarbeitslosen erhalten sie 18.000 Gulden pro Jahr für die Dauer von zwei Jahren.
7. Gesetz zur **Förderung eines gleichgewichtigen Erwerbstätigenanteils von Ausländern**. Das Gesetz verpflichtet Arbeitgeber, die Anzahl ausländischer Arbeitnehmer in ihrem Betrieb öffentlich zu machen. Die Arbeitgeber sollten dadurch stimuliert werden, mehr ausländische Arbeitnehmer einzustellen. Allerdings betrachteten die Arbeitgeber dies nur als administrative Angelegenheit.

² Die Benennung geht zurück auf den damaligen Arbeits- und Sozialminister in den Niederlanden.

Für Jugendliche sind von diesen Regelungen die drei ersten am wichtigsten: die Stellenpools, der Garantieplan für Jugendarbeit bzw. WIW und Melkert 1.

Tabelle 1: Teilnehmer der drei wichtigsten Formen subventionierter Arbeit im Zeitraum von 1991 bis 1997

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Stellenpool	6.000	13.000	18.000	20.000	21.000	22.000	25.000
JWG/WIW	3.000	7.000	14.000	20.000	23.000	25.000	25.000
Melkert 1	-	-	-	-	7.500	30.000	35.000

Quelle: Richter/Sardei-Biermann 2000, S. 84

2. Erfahrungen mit dem JWG (Jeugdwerkgarantiewet)

Da Gesetze und Programme das eine, die Realität aber das andere sind, und man am besten an den konkreten Erfahrungen mit ihrer Umsetzung lernen kann, möchte ich mich im folgenden etwas genauer mit dem JWG beschäftigen. Ich behalte dabei in Anlehnung an die beiden niederländischen Wissenschaftler Frans Meijers und Vincent Janssen die Bezeichnung JWG-Projekte bei, auch wenn, wie bereits erwähnt, das JWG 1998 in das Gesetz zur Eingliederung Arbeitssuchender (Wet Inschakeling Werkzoekenden; WIW) aufgenommen worden ist.

Die wesentlichen Bestimmungen des JWG habe ich bereits skizziert. Dem JWG selbst liegen explizit zwei Ausgangspunkte bzw. Grundsätze zugrunde, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

1. Jedem jugendlichen Arbeitslosen wird ein Angebot in Bezug auf Schulung, Praxiserfahrung und Arbeit gemacht.³ M.a.W.: ein umfassendes Vorgehen ist vorgesehen.
2. Das JWG geht von der Annahme aus, daß das Sammeln von Praxiserfahrungen für die Chancen von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt einen positiven Effekt hat. Es wird erwartet, daß sich die positive Wirkung sowohl direkt als auch indirekt zeigt. Direkt, weil über Praxiserfahrungen Arbeitstugenden erworben werden; indirekt, weil vermittels der Praxiserfahrungen und der dazu gehörigen Begleitung Jugendliche stimuliert werden sollen, auf die Schulbank zurückzukehren, um doch noch einen Abschluß zu machen.

Betrachtet man nun die Umsetzung dieses Gesetzes in der Realität, so werden neben positiven Wirkungen auch einige kritische Aspekte deutlich.

1. Wie eine Untersuchung von Verkaik u.a. (1996) zeigt, ist die **Wirkung** auf die verschiedenen Teilnehmergruppen recht unterschiedlich. Eine äußerst positive Wirkung haben

³ Diese Zielsetzung gilt übrigens nicht nur für jugendliche Arbeitslose, sondern für alle Arbeitslosen; vgl. dazu das Regierungsprogramm „Langdurige werkloosheid“ von 1998.

JWG-Stellen bei denjenigen Jugendlichen, bei denen die Ausbildung und die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nicht zusammenpassen (z.B. zu niedriges Ausbildungsniveau). Für sie sind sie ein ausgezeichnet Reintegrationsinstrument. Viele dieser Jugendlichen finden über das JWG wieder den Weg zu einer Ganztagsausbildung oder durchlaufen eine duale Ausbildung.

Für diejenigen Jugendlichen, die wegen emotionaler bzw. psychischer Probleme Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt haben, ist das JWG eher kontraproduktiv. Sie gehören genau genommen gar nicht in seinen Aufgabenbereich. Wie die Untersuchung von Verkaik u.a. zeigt, hat die Einführung des JWG zu einer Verringerung der Hilfeangebote für Jugendliche geführt. Der Grund liegt darin, daß alle Jugendlichen sich beim Arbeitsamt melden müssen, und dort werden sie nur an eine Instanz weiterverwiesen, die JWGO (Jugendarbeitsgarantie-Organisation). Die Zahl der Kunden bei Hilfeorganisationen ging in Folge zurück, einige mußten daraufhin sogar schließen.

Auch für Jugendliche, die unzureichend motiviert sind, greift das JWG eher nicht, weil die Zusammenarbeit zwischen der JWGO und anderen lokalen und regionalen Instanzen (Schulen, Jugendhilfe-Einrichtungen, Polizei, Justiz, Arbeitsamt und Sozialamt) offensichtlich zu wünschen übrig läßt und so ein umfassendes Vorgehen nicht erfolgt. Vor allem vier Gruppen scheinen herauszufallen: alleinstehende Mütter mit sehr jungen Kindern; alleinstehende minderjährige Asylsuchende; Jugendliche mit psycho-sozialen Problemen und Jugendliche, die nicht erreicht werden, aber dem Arbeitsamt oder dem örtlichen Sozialamt bekannt sind. Nach einer Untersuchung von Angenent und Den Heeten (1999) fehlt häufig der gesetzlich vorgeschriebene Programmplan, und die Gemeinden nehmen ihre „Regieaufgabe“ nicht immer in dem erforderlichen Umfang wahr.

2. Die Annahme, daß durch Praxiserfahrungen die **Motivierung und Perspektiven** der Jugendlichen sich verbessern, ist nur bedingt zutreffend. So schaffen zwar immerhin 62% den Übergang in reguläre Arbeit oder Ausbildung, aber 19% werden entlassen, 7% scheiden selbst aus und 12% beenden ihre Teilnahme aus sonstigen Gründen.

Jugendliche aus ethnischen Minderheitengruppen haben ein weitaus höheres Risiko. Außerdem hat die Teilnahme aus der Sicht von Jugendlichen (insbesondere ausländischen) häufig eine stigmatisierende Wirkung, sie geben sich daher viel Mühe, nicht beteiligt zu werden. Und wenn sie doch zugewiesen werden, verschwinden sie häufig zwischen Arbeitsamt und JWGO, d.h. sie melden sich dort erst gar nicht an.

Viele Jugendliche kommen offenbar häufig mit falschen Erwartungen zum JWG, die dann natürlich enttäuscht werden (vgl. Richter/Biermann-Sardei 2000, S. 89); eine weitere Demotivierung ist die Folge.

„Die meisten Teilnehmer schätzen das JWG, vor allem als ‚uitzendbureau‘ (Zeitarbeitsbüro), das es ihnen ermöglicht, irgendwo hineinzukommen und zu zeigen, was sie wert sind. Sie hoffen auf die Chance, sich wenigstens ein Jahr lang auf einem sinnvollen Arbeitsplatz in den

Augen eines potentiellen Arbeitgebers zu profilieren. Diese Wertschätzung entsteht allerdings erst, nachdem sie auf einer JWG-Stelle tätig sind. Nachdem sie einige Monate auf einer JWG-Stelle gearbeitet haben, beschleicht sie jedoch die Vermutung, daß ihre Hoffnung auf einen festen Arbeitsplatz trügerisch sein könnte. Sie merken, daß Arbeitskollegen sie nicht ‚für voll nehmen‘, und daß die Arbeit auf einer Praxisstelle stigmatisierende Wirkung hat. Potentielle Arbeitgeber sehen sie nämlich als billige Arbeitskräfte. Dazu kommt noch, daß sie auf einem Praxisplatz häufig wie ‚normale‘ Teilzeitarbeitskräfte oder noch schlechter behandelt werden. Die Folge davon ist, daß ein Teil der Teilnehmer aufhört, und daß diejenigen, die ausharren, fordern, die Projektbegleiter sollten aktive Arbeitsvermittlung für sie betreiben. Das ist – unter den gegebenen Richtlinien – jedoch unmöglich. So stellen auch die, die durchhalten, den Wert ihrer Investition ernsthaft in Frage.“ (Richter/Sardei-Biermann 2000, S.91)

3. Die **Begleitung durch die Betreuer** ist oftmals quantitativ und qualitativ unzureichend. Der Untersuchung von Verkaik u.a. (1996) zufolge geben viele Jugendliche an, keine Mitsprachemöglichkeit bei der Wahl der JWG-Stelle gehabt zu haben. Häufig ist sie zu wenig methodisch geleitet sowie zu stark am Erziehungsmodell der Mittelschichten orientiert. Sie müßte umfassender sein, insbesondere für diejenigen Jugendlichen, die nur ein niedriges Ausbildungsniveau aufweisen, und es müßte mehr Raum für Laufbahnbegeleitung im weitesten Sinne geben. Hierfür ist jedoch aufgrund der hohen Teilnehmerzahl pro Begleiter – durchschnittlich 50 Teilnehmer je Begleiter – meistens keine Zeit.

4. Die vom JWG bewirkten **Übergangsmöglichkeiten** sind sehr unterschiedlich oder, wie es ein niederländischer Experte (Spies 1998) formuliert hat, das JWG ist entweder Schnuller oder Trampolin, es hat emanzipierenden oder disziplinierenden Charakter.

Die Wirkung des JWG hängt nach Spies davon ab, ob es ihm gelingt, allen Jugendlichen, die zur Zielgruppe gehören, eine realistische Perspektive auf passende Arbeit mit Übergangsmöglichkeiten zu bieten. Dies ist in der Praxis etwa bei der Hälfte der Fall, bei den anderen droht jedoch weitere Marginalisierung. Problematisch scheint zu sein, daß durch eine Psychologisierung des Kontrakts zwischen den arbeitslosen Jugendlichen und der JWGO der Jugendliche selbst dafür verantwortlich gemacht wird, ob er bzw. sie die „letzte Chance“, die das JWG bietet, nutzt.

Die Antwort, ob das JWG emanzipierend oder disziplinierend ist, hängt aber auch vom Inhalt der Arbeit ab, die die Jugendlichen ausführen dürfen sowie dadurch, wie sie auf den Stellen plaziert werden und von der Begleitung, die sie erfahren.

3. **Folgerungen aus den Erfahrungen mit dem JWG**

Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß es ein wesentliches Ziel der JWG-Stellen sein soll, daß Jugendliche durch das Sammeln von Praxiserfahrungen ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern sollen. Damit die angebotene Praxiserfahrung jedoch Wirkung zeigt, müßte

die Arbeit auf einem JWG-Platz als *Lernprozeß* organisiert werden bzw. als ein solcher angesehen sein, der am Erwerb einer Arbeitsidentität orientiert ist.

Mit *Arbeitsidentität* gemeint ist – abstrakt gesprochen – die Struktur von Bedeutungen, in denen das Individuum die eigene Motivation, eigene Interessen und Kapazitäten bewußt mit akzeptablen Arbeitsrollen verbindet. Viele Jugendlichen, die auf eine JWG-Stelle kommen, sind drop outs der regulären Ausbildung. Dies ist oftmals Folge einer fehlenden Arbeitsidentität. Diesen Jugendlichen gelingt es nicht, eine bedeutungsvolle Beziehung zwischen ihren eigenen Investitionen in die Ausbildung, ihrem Berufswunsch und dem von ihnen erwünschten Lebenslauf zu entwickeln. Folge ist eine niedrige Motivation.

Dies macht deutlich, daß es darauf ankommt, nicht Praxis(erfahrung) „an sich“ anzubieten, sondern mithilfe von Arbeitserfahrungen Jugendlichen einen Lernprozeß zu ermöglichen, der darauf ausgerichtet ist, einen klaren Blick darauf zu entwickeln, welche Bedeutung sie Arbeit in ihrem eigenen Leben geben wollen und welche Bedeutung ihre eigene Arbeit für andere haben soll.

Dieser Lernprozeß könnte nach dem Modell der „cognitive apprenticeship“ (vgl. Lave/Wenger 1991) angelegt sein. Ein JWG-Platz – dies gilt analog auch für ein entsprechendes Beschäftigungsangebot im Rahmen der Jugendberufshilfe in Deutschland – müßte drei Bedingungen erfüllen:

1. Zuerst sollten die Jugendlichen mit der gesamten Fülle der Praxis konfrontiert werden. Dabei müßten sie an der Entwicklung eines gemeinsamen Bezugsrahmens quasi in der Position eines Lehrlings beteiligt werden.
2. Dann müßten die Jugendlichen in die Lage versetzt werden, Fehler zu machen und aus ihnen zu lernen, denn die Grundlage bedeutungsvoller Lernerfahrung sind immer gemachte Fehler.
3. Schließlich müßten die Jugendlichen Gelegenheit haben, voneinander zu lernen und sich untereinander über ihre Erfahrungen an der Arbeitsstelle austauschen.

Um dies zu erreichen, bedarf es einer methodisch strukturierten Begleitung, dem sog. „career learning“, dem kreativ-sozialen Lernen. Dieses Lernen soll bei den Jugendlichen zwei Dialoge entfesseln:

- einen inneren Dialog, der ausgehend von der eigenen Lebensgeschichte und den darin erworbenen Erfahrungen auf das Benennen des persönlichen Lebensthemas zielt;
- einen äußeren Dialog, der dieses Lebensthema und die darin gespeicherten wesentlichen Lebenswerte mit Arbeitsgebieten bzw. Arbeitsfeldern verbindet.

Für die Betreuer bzw. Begleiter von Jugendlichen auf solchen Stellen ergibt sich daraus neben anderen Anforderungen auch die Anforderung, mehr psycho-therapeutische Fähigkeiten zu erwerben und sich intensiver mit Fragen der Berufswahlproblematik vertraut zu machen.

4. Fazit – Was kann die Jugendberufshilfe in der Bundesrepublik vom niederländischen Beispiel lernen?

Aus dem bislang Gesagten ließ sich bereits einiges, was wir vom niederländischen Beispiel lernen können, zumindest implizit ableiten. Ich möchte abschließend einige Punkte noch einmal explizit benennen. Beispielhaft ist für mich am niederländischen Beispiel:

- Die Programme, die arbeitslosen Jugendlichen – unter unterschiedlichen Bedingungen – ein *Recht* auf Bildung, Ausbildung und berufliche Praxis geben.
- Die speziell eingerichteten *lokalen Organisationen* für die Betreuung der JWG-Stellen und für die Kooperation mit anderen lokalen Ämtern, z.B. dem Arbeits- und Sozialamt etc..
- Die *Individualisierung* der Angebote.
- Die *Sanktionierung* der Ablehnung dieser Angebote, die jedoch auch die Pflicht, ein Angebot zu machen, voraussetzt.
- Der *lokale Ansatz* der Beschäftigungspolitik.

Insgesamt macht das niederländische Beispiel deutlich, daß es darauf ankommt, eine möglichst weitgehende Durchlässigkeit zwischen allen Bildungsniveaus und Bildungsgängen zu ermöglichen.

Eine solche Durchlässigkeit für den Einzelnen setzt organisatorische Strukturen voraus, die in den Niederlanden durch die ROCs (Regionale Opleidingscentra) gebildet werden. Sie halten eine integrierte Angebotsstruktur des gesamten Spektrums beruflicher Bildung vor.

Auf allen Bildungsniveaus und in allen Ausbildungsformen wird die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Betrieben ausgebaut und auf jede erdenkliche Weise intensiviert.

Seit dem Jahr 2000 gibt es ergebnisorientierte Finanzierungen, die sich wesentlich auf die Anzahl der Teilnehmer bzw. deren Prüfungsleistung beziehen. Für Teilnehmer mit geringer Vorbildung erhalten die Bildungsstätten einen Bonus.

Teilnehmer stehen als Kunden der Bildungsstätten im Mittelpunkt. Sie schließen einen individuellen Vertrag mit der jeweiligen Bildungsstätte, der Rechte und Pflichten beider Parteien festlegt und auch besondere Vereinbarungen enthalten kann.

Insgesamt kann man zusammenfassend festhalten, daß in den Niederlanden großer Wert gelegt wird auf eine vertikale, eine horizontale und eine institutionelle Integration.

Für die Jugendberufshilfe in der Bundesrepublik lassen sich aus dem niederländischen Beispiele die verschiedensten Folgerungen auf ganz unterschiedlichen Ebenen ziehen. Einige möchte ich abschließend noch ganz kurz skizzieren.

1. **Sozialpolitisch.** Nach dem Vorbild des §36 des KJHG sollte für jeden Jugendlichen ohne Ausbildung und Arbeit ein Berufshilfeplan durch die Beteiligten und in Beratung mit den Jugendlichen und ihren Eltern aufgestellt werden, der alle schulischen, betrieblichen und sonstigen Maßnahmen, ihre Voraussetzungen und ihre Finanzierung, einschließlich der zeitlichen Dimension und der Sanktionen bei Nichterfüllung umfaßt. Die niederländischen Erfahrungen sollten dabei ausgewertet werden.
2. **Ausbildung von Ausländern.** Jugendliche mit Migrationshintergrund haben in der Regel besondere Schwierigkeiten in der Ausbildung, und zwar insbesondere junge Frauen. Für sie sollten Berufshilfepläne aufgestellt werden, die ihren besonderen Situationen gerecht werden. Niederländische Vorbilder können dabei helfen.
3. **Ausbildungspolitik vor Ort.** Lokale Bündnisse für Ausbildung sollte es in allen städtischen und ländlichen Regionen geben, denn das Engagement aller Beteiligten vor Ort ist die wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Ausbildungspolitik. Schulen, Arbeitsämter, Jugendämter, Arbeitgeber und Gewerkschaften müssen sich zusammenschließen, damit in ihrem Einzugsbereich kein Jugendlicher ohne ein Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsangebot bleibt.
4. **Integrierte Beratungssysteme.** Die Erziehungsberatung der kommunalen Erziehungsberatungsstellen, die Bildungsberatung der Schulen, die Berufsberatung der Arbeitsämter, die Gesundheitsberatung der Gesundheitsämter, die Rechtsberatung der öffentlichen Rechtsberatungsstellen und andere Beratungsstellen beraten Jugendliche kompetent bei den unterschiedlichsten Problemen, doch erfolgt dies in der Regel punktuell und aus der speziellen Sicht der jeweiligen Institutionen und ihrer Kompetenzbereiche. Oder mit einem niederländischen Sprichwort: „Jeder sitzt auf seiner Scholle.“ Bei den Jugendlichen hängen häufig jedoch alle Probleme zusammen, z.B. Prüfungsversagen mit der Gesundheit und Drogen mit den Schulden und umgekehrt. Deshalb bedarf es eines integrierten Beratungssystems für Jugendliche vor Ort.

Natürlich lassen sich nicht alle positiven niederländischen Erfahrungen und Ansätze nahtlos übertragen und nachahmen. Ich habe bereits eingangs z.B. auf die kulturellen Unterschiede hingewiesen. Das niederländische Konsensmodell hat auch mit einer inneren Haltung zu tun. Ein solches Modell läßt sich nicht von heute auf morgen erlernen und realisieren, selbst in den Niederlanden hat es lange gebraucht, um dahin zu kommen, wo man heute ist. Entscheidend am niederländischen Beispiel ist aber auch, daß es sich hier um einen langfristigen staatlich unterstützten Reformprozeß handelt. Bei entsprechendem Willen und entsprechender Bereitschaft der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen läßt sich aber, wie wir gesehen haben, viel erreichen. Für die Bundesrepublik könnte es durchaus nachahmenswert sein, mehr Engagement zu entwickeln in der Frage, *wie* Probleme gelöst werden können, auch wenn es dafür keine Vorschriften, Durchführungsbestimmungen, Runderlasse und Dienstanweisungen gibt;

m.a.W.: mehr Pragmatismus und mehr unkonventionelles Handeln aller im Bereich der Jugendberufshilfe Tätigen könnte vielleicht hier und da schon ein kleines „Wunder“ bewirken.

Nun ist, so hoffe ich, deutlich geworden, daß auch von denjenigen niederländischen Erfahrungen, die nicht so positiv sind, etwas gelernt werden kann. Und sicherlich ist es so, daß es auch in der Bundesrepublik vielfältige Reformansätze gibt, die beispielhaft sind. Auch in Deutschland wurden in den letzten Jahren vielfältige neue Modelle entwickelt, nicht zuletzt mit beeinflußt durch einen intensiven Austausch mit Kollegen und Kolleginnen aus anderen EU-Ländern. Jüngstes Beispiel ist eine gerade jetzt vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) in Kooperation mit der Bundesanstalt für Arbeit ins Leben gerufene Modellversuchsreihe, die eine neue, integrierte Förderstruktur in der Benachteiligtenförderung erproben soll. Wenn dieser Dialog und dieser Austausch weiter entwickelt und intensiviert werden und das gegenseitige Von-einander-lernen auch integraler Bestandteil der Jugendberufshilfe wird, dann könnte dies nicht nur die Chance, daß der Beschluß der EU-Regierungschefs vom November 1997 umgesetzt wird, erhöhen, sondern die europäische Integration auch auf der Ebene der Jugendberufshilfe weiter voranbringen.

Literatur

- Angenent, F./Den Heeten, J. 1999: Jongeren op afstand. Een onderzoek naar jongeren die langer dan een jaar in de bijstand zitten en de inzet van het werkgelegenheidsinstrumentarium (Youth detached; a research project on youngsters who are unemployed for more than one year and the development of employment instruments)'s-Gravenhage, SGBO Onderzoeks-en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Christe, G. 2000: Spezifische Problemlagen von benachteiligten Jugendlichen heute. In: BBJ SERVIS, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.): Zugänge zu Arbeit und Beruf – Anregungen zur Kooperation in sozialen Brennpunkten, Berlin April 2000, S. 11-41
- Hickel, Rudolf 1997: Beschäftigungspolitik in den Niederlanden – Rezept für Deutschland? in: Neue Hanse Interregio/Angestelltenkammer Bremen (Hg.): Dokumentation Deutsch-niederländisches Symposium „Auswege aus der Beschäftigungskrise. Was die Nachbarn anders machen“, S. 10-20
- Lave, J./Wenger, E. 1991: Situated learning; legitimate peripheral participation. Cambridge
- Meijers, Frans/Janssen, Vincent 2000: Niederlande; in: Richter/Sardei-Biermann 2000, S. 79-97
- Richter, Ingo/Sardei-Biermann, Sabine (Hg.) 2000: Jugendarbeitslosigkeit. Ausbildung und Beschäftigungsprogramme in Europa. Opladen
- Spies, H. 1998: Uitsluitend voor jongeren? Arbeidsmarktbeleis en het ontstaan van een onderklasse (Only for youngsters? Employment policies and the emergence of an underclass). Utrecht
- Verkaik, A. u.a. 1998: JWG-signalement; jaaroverzicht 1996 (An overview of the Youth Training Scheme 1996). 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Werner, Heinz 1997: Kann Deutschland von den Niederlanden lernen? IAB kurzbericht Nr. 12 / 12.12.1997
-

Verfasser:

Dr. Gerhard Christe
Institut für Arbeitsmarktforschung
und Jugendberufshilfe (IAJ)
Haarenfeld 7
D-26129 Oldenburg
Tel.: (+49) (0)441 – 9 73 88 37
Fax: (+49) (0)441 – 9 73 88 39
Email: IAJ.Christe@t-online.de