

Förderung der Integration von arbeitslosen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt

A 521
A 3315
A 3321.25

Erfahrungen aus dem New-Deal-Programm
in der Region Manchester-TEC, United Kingdom

Michael Franck, Mannheim*)

Obwohl sich das Jugendsofortprogramm der deutschen Bundesregierung und der New Deal der britischen Labour-Regierung in der Zielsetzung sehr ähneln, lassen sich dennoch markante Unterschiede hinsichtlich der Programmausgestaltung zwischen den beiden Ländern beobachten. In Deutschland steht die Förderung von Jugendlichen an der Schwelle I, im Vereinigten Königreich die Förderung an der Schwelle II im Vordergrund. Nachdem es in Deutschland jedoch mit der Verlängerung des Sofortprogramms eine Akzentverschiebung zugunsten der Zweiten Schwelle gegeben hat, liegt es nahe, die bisherigen Erfahrungen der Praktiker des britischen Programms zu studieren, um einige Anregungen für die Weiterentwicklung der deutschen Arbeitsmarktpolitik zu gewinnen. Der nachfolgende Aufsatz liefert hierzu einen regionalen Beitrag.

Die äußeren Umstände hätten in beiden Ländern kaum ähnlicher verlaufen können: Als in Großbritannien im Mai 1997 die Labour Party nach der fast zwanzig Jahre andauernden Herrschaft der Tories die Unterhauswahl gewonnen hatte, brachte der frisch gebackene Premierminister Blair als Erstes ein ambitioniertes Arbeitsmarktprogramm auf den Weg, mit dessen Hilfe die auf der Insel weit überdurchschnittliche Jugendarbeitslosigkeit bekämpft werden sollte: New Deal. Nachdem die deutschen Sozialdemokraten bei der Bundestagswahl im Herbst 1998 einen fulminanten Sieg über die mehr als eineinhalb Jahrzehnte regierenden Konservativen davongetragen hatten, verabschiedete das Kabinett unter dem neu ernannten Bundeskanzler Schröder bereits nach wenigen Wochen ein arbeitsmarktpolitisches Sonderprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, in concreto: zur Verringerung des schnell anwachsenden Lehrstel-

lendifizits: JUMP (= „Jugend mit Perspektive“). Beide Regierungschefs folgten dabei der vom Europäischen Rat im November 1997 in Luxemburg verabschiedeten beschäftigungspolitischen Leitlinie, wonach ein jeder Jugendliche ein Angebot zu einer beruflichen Qualifizierung oder einer anderen die Beschäftigungsfähigkeit fördernden Maßnahme erhalten soll, bevor seine Arbeitslosigkeit eine Dauer von sechs Monaten erreicht. Angesichts der auffallend parallelen Entstehungsgeschichte und der nahezu identischen Zielvorstellungen liegt es auf der Hand, einen genaueren Blick über den Ärmelkanal auf einige als gelungen anzusehende Praxisbeispiele („Best Practices“) des New Deal zu werfen, um aus den bisherigen Erfahrungen im Vereinigten Königreich für die Aktivitäten in den hiesigen Arbeitsämtern zu lernen. Ich werde zu diesem Zweck zunächst die globalen Ziele, die Teilnahmevoraussetzungen und die Maßnahmebestandteile des New Deal erläutern, anschließend am Beispiel konkreter Praxen in der nordwest-englischen Region Manchester-TEC¹⁾ einige wichtige Besonderheiten des nationalen Programms und ihre spezifischen Wirkungsweisen aufzeigen, ehe ich am Ende dann auf den sich heute schon abzeichnenden Veränderungsbedarf aus britischer Perspektive und mögliche Konsequenzen daraus für die künftige Gestaltung des JUMP in Deutschland diskutiere.

1. New Deal

Der New Deal bzw. das Welfare-to-Work-Konzept ist Teil des so genannten „Dritten Wegs“ (vgl. KRÖNIG 1999, S. 6 f.; MARTELL 1999, S. 848 ff.), unter dessen programmatischer Regie the New Labour Government einen mittleren Politik-Pfad zu gestalten versucht zwischen dem neoliberalen Marktra-

*) Professor an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung, in Mannheim

1) Zur Region Manchester-TEC gehören die vier Städte Manchester, Salford, Tameside und Trafford.

dikalismus à la Thatcher einerseits, der mit einem sich verschärfenden Klassen-Antagonismus und einschneidenden Kürzungen auf dem Felde der sozialen Infrastrukturen einherging, und der rheinischen (= deutschen) Kapitalismus-Variante andererseits, die auf einem beiderseits akzeptierten Klassen-Kompromiss und der Scheinwelt eines unendlich ausdehnbaren Wohlfahrtsstaates basierte. Blairs sozialpolitische Kritik – auch gegenüber der traditionellen Sozialdemokratie – bezieht sich in erster Linie auf das althergebrachte Modell eines allumsorgenden Wohlfahrtsstaates, der in seinen Augen eine tendenzielle „Abhängigkeitskultur“ erzeugt hat, welche im Endeffekt den einzelnen Bürger von der Eigenverantwortung für sein Schicksal entwöhnte. Aus diesem zentralen Grunde seien trotz stetig steigender Sozialleistungen in der Vergangenheit die sozialen Probleme nicht geringer, sondern sowohl die gesellschaftlichen Disparitäten als auch die Ansprüche an den Wohlfahrtsstaat eher größer geworden. New Labour betont die Notwendigkeit einer *neu zu definierenden Balance* zwischen den Rechten und Pflichten des Einzelnen gegenüber dem Staat. Die Regierung bietet zwar weiterhin und sogar deutlich mehr staatliche Hilfen als bisher an; sie erwartet dafür aber vom Bürger konkrete Gegenleistungen. Unwillentliche oder bewusst gelebte Passivität, also die bloße Entgegennahme staatlicher Transfers ohne eigenen Beitrag, wird nicht länger akzeptiert. Blair und seine politischen Vordenker

2) Ähnlich rigoros argumentiert der Club of Rome in seinen jüngsten arbeitsmarktpolitischen Vorschlägen (GIARINI/LIEDTKE 1998, S. 231 ff.). Der deutsche Mit-Autor Liedtke erläutert das so genannte „Drei-Schichten-Modell“ in einem Interview wie folgt: „In der Grundsicherungsschicht können alle Menschen eine Beschäftigung finden und würden für zirka 20 Stunden Wochenarbeit einen Lohn erhalten, der dem heutigen Sozialhilfesatz entspricht oder leicht darüber liegt. Die Inanspruchnahme dieser Grundsicherungsschicht ist dabei absolut freiwillig, es wird niemand zur Arbeit gezwungen. *Allerdings ist die Annahme einer Arbeit in der Grundsicherungsschicht für alle arbeitsfähigen Personen die Voraussetzung für den Erhalt staatlicher Unterstützung*“ (NEUMANN/WEIRAUCH 1998, S. 24; Hervorheb. M. F.). Praktisch erprobt wird ein unter nahezu denselben Prämissen gestaltetes Modell, genannt „TAURIS“, zur Zeit im Bundesland Sachsen (s. MÜLLER 2000, S. 18 f.).

bewegen sich im Übrigen mit dem New Deal auf einem arbeitsmarktpolitischen Terrain, das sich auch in anderen alternativen Konzepten zum Abbau der (Jugend-)Arbeitslosigkeit aus jüngerer Zeit wieder findet.²⁾

Neben den viel-dimensionalen negativen Folgen, die grundsätzlich und allseits bekannt unter dem Status der Erwerbslosigkeit erfahren werden (s. FRANCK 1999, S. 105 ff.), gilt es bei der *Jugend*-arbeitslosigkeit bzw. bei fehlenden Ausbildungsplätzen einige mit dem alters-typischen Sozialisationsprozess korrespondierende Spezifika zu beachten, die es zweckdienlich erscheinen lassen, sich dieser Gruppe arbeitsmarktpolitisch in bevorzugter Weise anzunehmen (BMA 1999, S. 79):

- Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit gefährden gerade bei jungen Menschen die volle Entfaltung der eigenen Persönlichkeit und die wachsende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben; ihnen werden keine positiven Anreize für ihre Identitätsentwicklung geboten.
- Je früher junge Menschen von Arbeitslosigkeit betroffen sind und je länger sie auf eine Ausbildungs- oder Beschäftigungschance warten müssen, desto stärker werden ihre Leistungsfähigkeit und ihre Leistungsbereitschaft beeinträchtigt; es kommt zu merklichen De-Qualifikationsprozessen auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes.
- Langfristig arbeitslose Jugendliche verfallen oftmals in Resignation; ihre Orientierungs- und Perspektivlosigkeit verringern zudem ihre Eigeninitiative, so dass die Gefahr zunimmt, in gesellschaftlich problematische Verhaltensweisen abzugleiten.

Diesen sich perspektivisch auf die Aspekte der Persönlichkeit, des Arbeitsvermögens und der sozialen Integration beziehenden Entwertungsrisiken setzt der New Deal folgende (Positiv-)Ziele entgegen: „It [der New Deal; M.F.] will

- give them [den Jugendlichen; M.F.] a greater chance to take control of their lives, recognising that work is the foundation for independence and a sense of self-worth;
- utilise their talents and energy and equip them with the skills to compete for future jobs;
- contribute to the regeneration of local communities, not just through the move from welfare to work and provision of training, but directly through environmental and voluntary work“ (DfEE 1997, S. 3).



Förderung der Integration von arbeitslosen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt (Fortsetzung)

Damit sollte klipp und klar gestellt werden, dass es keinesfalls nur um die Einsparung von öffentlichen Entgeltersatzleistungen geht. Ganz im Gegenteil: Um die ehrgeizige Teilnehmer-Zahl von zirka 500 000 Personen überhaupt finanzieren zu können, hat die britische Regierung für die laufende Legislaturperiode Extra-Haushaltsmittel in Höhe von £ 3,5 Mrd. (≅ 11,5 Mrd. DM)³⁾ zur Verfügung gestellt, welche über eine Sondersteuer auf die Privatisierungsprofite von ehemals staatlichen Unternehmen erhoben wurden. Ein wahrlich schlauer Schachzug bezüglich der Fundamentierung dieses insgesamt doch sehr kostenträchtigen Beschäftigungsprogramms.

Aus welchen Bausteinen besteht nun das Maßnahmen-Gebäude des New Deal (hier: für Jugendliche im Alter zwischen 16 und 24 Jahren)?⁴⁾ Drei aufeinander aufbauende Stufen lassen sich unterscheiden: Der New Deal beginnt nach einer Phase der Erwerbslosigkeit („unemployment“) von sechs Monaten und einem parallelen Bezug der Arbeitslosenunterstützung („Jobseeker's Allowance“) mit einem umfassenden Informations-, Orientierungs- und Beratungsangebot, das als „Gateway“ bezeichnet wird. Jeder arbeitslose Jugendliche ist in dieser Zeit einem persönlichen Betreuer („Personal Adviser“) zugeordnet, den er in einem 14-tägi-

gen Rhythmus besucht, besitzt unbegrenzten Zutritt zur Berufsberatung („Careers Advisory Service“) sowie zu weiteren speziellen Diensten, einschließlich kurzzeitiger beruflicher Trainingsmaßnahmen, welche den Übergang in ein stabiles Beschäftigungsverhältnis mit unterstützen sollen.⁵⁾ Sollte der Jugendliche jedoch trotz dieser verstärkten Betreuungsleistungen durch das Arbeitsamt (oder durch beauftragte Sub-Organisationen) nach vier Monaten immer noch keine Arbeit aufgenommen haben, so erhält er Zugang zu einer von vier alternativen Beschäftigungs- bzw. Weiterbildungsoptionen:⁶⁾ Da ist erstens die *subventionierte Beschäftigung* („subsidised job“) auf dem Ersten Arbeitsmarkt, bei der ein Unternehmer für sechs Monate einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von £ 60 pro Woche erhält, zweitens die *Selbständigkeit* („self employment“), die über denselben Zeitraum mit insgesamt £ 400 gefördert wird, drittens die Übernahme einer Tätigkeit auf dem *Zweiten Arbeitsmarkt* entweder in einer gemeinnützigen Einrichtung („voluntary sector“) oder im Umweltschutzbereich („environmental task force“), welche in analoger Weise bezuschusst wird, oder viertens die Teilnahme an einer bis zu zwölf Monate dauernden *vollzeitigen Aus- oder Weiterbildungsmaßnahme* („full-time education or training“), die hauptsächlich für solche Jugendliche gedacht ist, die noch keinen berufsqualifizierenden Abschluss besitzen. Außerdem muss bei allen zuvor genannten Beschäftigungs-Optionen beachtet werden, dass wenigstens ein ganzer Tag in der Woche für die berufliche Weiterbildung (nur vom Employment Service zertifizierte Kurse) reserviert wird. Dafür werden den Arbeitgebern zusätzliche Subventionen in Höhe von £ 40 pro Woche gewährt. Sollten am Ende jedoch alle bisherigen Reintegrationsbemühungen seitens des Arbeitsamtes bzw. seitens der beauftragten Träger nichts gefruchtet haben und sollte der Jugendliche immer noch oder erneut arbeitslos geworden sein, so schließt sich eine

³⁾ Zum Vergleich: Für das deutsche Programm JUMP stehen im Jahr 2000 2,0 Mrd. DM bereit, davon 200 Mio. aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF).

⁴⁾ New Deal wurde Anfang 1998 in zwölf Test-Regionen gestartet und im April auf alle Landesteile ausgeweitet. Inzwischen gibt es auch ein New-Deal-Programm für Langzeitarbeitslose im Alter von 25 Jahren und älter (s. DfEE 1998).

⁵⁾ Der breit gefächerte Katalog umfasst (Nach-)Hilfen bei einfachen Rechen- und Rechtschreibschwächen, Kurse in „Englisch als Fremdsprache“, die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen und persönlichen Kompetenzen, Beratungsleistungen zu allen Fragen der Existenzgründung, ebenso zur Entschuldung, sozialpädagogische Betreuung bei Drogen- und Alkoholmissbrauch, bei Obdachlosigkeit sowie gruppenspezifische Aufklärungsarbeit für Schwerbehinderte, gesundheitlich Beeinträchtigte und ethnische Minoritäten.

⁶⁾ An dieser Stelle manifestiert sich die von Labour geforderte neue Balance zwischen sozialstaatlichen Rechten und Pflichten des Einzelnen: „Benefit sanctions will apply to those who, without good cause, refuse all reasonable offers and choose to do nothing. *There is no 'fifth option' of a life on benefit*“ (DfEE 1997, S. 4; Hervorheb. M.F.).



maximal 13 Wochen lang dauernde dritte Stufe beratender und/oder kurzzeitig qualifizierender Maßnahmen („*Follow-Through*“) an, welche inhaltlich weithin mit den obigen Gateway-Aktivitäten vergleichbar sind. Die Programm-Planer des New Deal hatten dabei ursprünglich unterstellt, dass diese letzte Stufe nur in wenigen Ausnahme-Fällen, d.h. eigentlich nur bei schwerst-vermittelbaren Kandidaten, tatsächlich auch erreicht werden würde.

Die erste vorläufige (landesweite) Eingliederungsbilanz des britischen Programms sah jedoch äußerst ernüchternd aus: 30 Prozent aller New-Deal-Teilnehmer des zweiten Quartals 1998 (Eintritte), die anschließend in ein *unsubventioniertes* Beschäftigungsverhältnis einmündeten, bezogen nach drei Monaten erneut Entgeltersatzleistungen des Employment Service⁷⁾; nach sechs Monaten waren es bereits 56 Prozent (DfEE 1999, S. 13). Nicht ganz zu Unrecht wurde von den Arbeitsmarktexperten befürchtet, dass mit dem New Deal nur eine weitere Umdrehung der so genannten „Maßnahmen-Karrieren“ („*revolving door cycle*“) eingeläutet worden war. Begründet wurde das miserable Ergebnis einerseits mit den sich in persona kumulierenden Negativ-Merkmalen, die großen Anteilen des Bewerberpools unternehmerseitig attribuiert wurden, und andererseits mit den generell hohen Arbeitsplatz-Umschlägen („*job-turnover*“), die kennzeichnend sind für diejenigen „*low skilled, low paid jobs*“, in denen die Bewerber hauptsächlich landeten (ibid.). Lediglich 20 Prozent der New-Deal-Klientel wurden als nahezu uneingeschränkt beschäftigungsfähig eingeschätzt. Und die grundsätzlich geringe Stabilität der meisten Jobs im Handel und in der Gastronomie ist ja bekannt. Aus diesen ersten Erfahrungen schlussfolgerte die Arbeitsverwaltung deshalb ernüchtert, dass

- „first [...] New Deal is *failing to balance supply with demand* – to clearly recognise that both individuals and employers are the programme’s customers,
- second [...] many young people are *failing to meet job readiness standards* which are of paramount importance to employers’ willingness to hire and promote them,
- third [...] New Deal is *not preparing the most disaffected and discouraged* young people to get and hold jobs which provide a first step to progression“ (ibid. S. 2; Hervorheb. M.F).

Ich möchte nachfolgend an drei Praxis-Beispielen aus der Region Manchester-TEC aufzeigen, wie trotz der insgesamt sehr schwierigen strukturellen Rahmenbedingungen durch alerte Akzentuierungen sowie gewieft Modifikation bei der Programm-Implementation die Effektivität der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des New Deal dennoch deutlich erhöht werden konnte.

2. Zur Praxis des New Deal in der Region Manchester-TEC

2.1 Regional-ökonomische Situation

Auf einige Spezifika, welche den Teilarbeitsmarkt für Jugendliche an sich kennzeichnen, wurde bereits in Kapitel eins hingewiesen. Bevor wir uns jedoch mit der teilträumlichen Ausformung des New Deal in theoretischer und praktischer Sicht auseinander setzen, sind die regionalökonomi-

⁷⁾ Im Kontrast dazu belief sich der Wert bei den *subventionierten* Beschäftigungsverhältnissen auf lediglich 18 Prozent (ibid.).

Residents’ Economic Activity in the Manchester TEC area in 1997

Schaubild 2.1-1

Population aged 16–24 132.000						
Economically active 81.000				Economically inactive 51.000		
Employed 64.000				Unemployed 17.000	Looking for or wanting work 13.000	Neither 38.000
Employee 59.000	Self-employed 1.000	Government employment 3.000	Unpaid family worker 1.000			

Source: Harrison et al. 1999; author’s calculations



Förderung der Integration von arbeitslosen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt (Fortsetzung)

schen Rahmenbedingungen zu präzisieren, deren konkrete Verhältnisse die Programmausführungen im Wesentlichen bestimmen. Ich betrachte deshalb das Marktsegment der jugendlichen Arbeitskräfte in der ausgewählten Region nacheinander unter dem Blickwinkel erstens der Kräfte-Angebotsseite, zweitens der Kräfte-Nachfrageseite sowie drittens der Arbeitsmarktbilanz.

Nach der letzten vorliegenden Arbeitskräfte-Stichprobe gab es 1997 in der Region Manchester-TEC 132 000 Personen im Alter von 16 bis 24 Jahren (s. Schaubild 2.1-1). 62 Prozent davon können als *ökonomisch aktiv* bezeichnet werden, das heißt, sie waren entweder erwerbstätig (49 Prozent) oder arbeitslos (13 Prozent). Unter die zweite Gruppe der *ökonomisch inaktiven* Personen dann fallen diejenigen, die prinzipiell Arbeit suchen, aktuell aber nicht zur Verfügung stehen, wie zum Beispiel Studierende an Hochschulen oder Familienmitglieder in der Haushaltsproduktion (10 Prozent). Ferner zählen zu den *ökonomisch inaktiven* solche Personen, die zwar gerne arbeiten möchten, dennoch zur Zeit (aktiv) keine Arbeit suchen, etwa weil sie krank sind oder von den ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen in der Vergangenheit entmutigt wurden (18 Prozent). Der Vergleich zwischen den jugendlichen und den älteren Arbeitskräften in der Region, aber auch die Relation zu den jugend-

lichen und älteren Kräften im Vereinigten Königreich insgesamt, zeigt einerseits ein signifikant niedrigeres Level der lohnabhängigen (45 zu 58, 57 und 63 Prozent) und selbständigen Beschäftigung (1 zu 7, 2 und 10 Prozent) sowie andererseits ein auffällig höheres Niveau der Arbeitslosigkeit (13 zu 4, 10 und 4 Prozent). Der hohe Wert der ökonomisch Inaktiven reflektiert im Wesentlichen die hohe Zahl der Studenten innerhalb der Region. Entsprechend der jüngsten Arbeitsmarkt-Voraus-schätzung wird der weiterhin zunehmende Anteil von Jugendlichen, der eine tertiäre Bildungseinrichtung besucht, auch in den nächsten zehn Jahren den Anteil der so genannten Inaktiven stetig ansteigen lassen. Dennoch wird es aus demografischen Gründen gleichzeitig mehr Jugendliche innerhalb der Gesamt-Arbeitsbevölkerung geben (HARRISON et al. 1999, S. 54 ff.).

Tabelle 2.1-1 widerspiegelt die tendenzielle Verschiebung der *Beschäftigtenstruktur* weg von der industriellen Fertigung und hin zu den Dienstleistungstätigkeiten. Es ist a priori einsichtig, dass sich diese Bewegung gerade bei denjenigen Arbeitskräften offenbaren muss, die zum ersten Mal ins Erwerbsleben eintreten, nämlich bei den Jugendlichen. In Relation zu den älteren Beschäftigten zeigen sich deswegen bei den jungen Erwerbstätigen erstens geringere Beschäftigten-Anteile im

Residents' Employment by Industry in 1997

Tabelle 2.1-1

	Manchester TEC		Great Britain	
	16-24 %	25 + %	16-24 %	25 + %
Agriculture & fishing	0	0	2	2
Energy & water	0	1	1	1
Manufacturing	17	19	17	19
Construction	6	7	6	7
Distribution, hotels, restaurants	29	15	37	17
Transport & communication	6	8	5	7
Banking, finance & insurance	22	15	13	15
Public administration, education & health	11	31	12	26
Social, personal, community	9	5	8	5
Total	100	100	100	100

Source: Harrison et al. 1999



produzierenden Gewerbe („manufacturing“), in der Bauwirtschaft („construction“) sowie im Verkehr und in der Nachrichtenübermittlung („transport & communications“), zweitens sehr viel niedrigere Anteile im Öffentlichen Dienst („public administration, education & health“) sowie drittens deutlich höhere Proportionen im Handel („distribution“), in der Gastronomie („hotels & restaurants“) und im Kredit- und Versicherungswesen („banking, finance & insurance“). Ähnliche Strukturmerkmale finden wir übrigens auch im nationalen Kontext wieder. Der Teilraum Manchester unterscheidet sich da nicht von Großbritannien als Ganzem.

Tabelle 2.1-2 informiert über die *Berufsstruktur* der jungen Leute. Mehr als ein Viertel von ihnen ist in den einfachen Büro- und Verwaltungsberufen („clerical & secretarial“) tätig. Andererseits dürfte es aufgrund des frühen Stadiums in der Erwerbsbiografie kaum überraschen, wenn innerhalb des betrachteten Personenkreises nur sehr wenige bereits mit hochqualifizierten Sachbearbeitungs- („professionals“) oder gar mit Führungsaufgaben („managers & administrators“) betraut sind. Im Vergleich zu höheren Altersgruppen entdecken wir dagegen mehr Beschäftigte auf den Feldern des Verkaufs („sales“) sowie der personenbezogenen und Sicherheitsdienste („personal/protective“). Auch diese Strukturen spiegeln letzten Endes die Schwerpunkt-Verlagerung der Berufe in Richtung Dienstleistungstätigkeiten wider. Darüber hinaus liegen statistische Hinweise dafür vor, dass die jungen Erwerbstätigen stärker als alle übrigen Alters-

gruppen unter zeitlich befristeten Kontrakten arbeiten. Das Forschungs-Team von Manchester-TEC schlussfolgert aus diesem Umstand für die Aus- und Weiterbildung: „As a result it is important that young people have *transferable* skills that will make them employable in a range of industries and occupations“ (ibid. S. 57; Hervorheb. M.F.).

Dass sich das Angebot an und die Nachfrage nach jugendlichen Arbeitskräften in einem erheblichen Ungleichgewicht befinden, signalisiert die hohe Zahl an *Arbeitslosen* (ibid. S. 58). Die bereits zitierte Arbeitskräfte-Untersuchung aus dem Jahre 1997 ermittelte in der Region Manchester-TEC 17 000 jugendliche Arbeitslose. Die ILO-Arbeitslosenquote betrug damit 21 Prozent.⁸⁾ Die regionale Jugendlichen-Quote ist damit deutlich höher wie die der Erwachsenen (neun Prozent) und gleichfalls höher wie die nationale Quote der Jugendlichen

⁸⁾ Die ILO-Quote definiert als „arbeitslos“ solche Personen, die in der Referenz-Woche keiner bezahlten Tätigkeit nachgingen, die aber bereit waren, innerhalb der nächsten 14 Tage eine Beschäftigung aufzunehmen, und die entweder in den letzten vier Wochen eine Arbeitsstelle suchten oder deren baldige Arbeitsaufnahme bereits feststand. Die tatsächliche Zählweise in Großbritannien ist dagegen an den Bezug der Entgeltersatzleistung („Jobseeker’s Allowance“) geknüpft und die offiziöse Arbeitslosenzahl deshalb deutlich niedriger: 10 000 Jugendliche (ibid.).

Residents’ Employment by Occupation in 1997

Tabelle 2.1-2

	Manchester TEC		Great Britain	
	16–24 %	25 + %	16–24 %	25 + %
Managers and administrators	8	15	6	18
Professional	5	11	3	11
Associate professional & technical	5	11	6	11
Clerical and secretarial	26	16	19	14
Craft and related	11	11	13	12
Personal/protective	14	12	16	10
Sales	10	6	17	6
Plant and machine operatives	9	10	8	10
Other occupations	13	8	11	7
Total	100	100	100	100

Source: Harrison et al. 1999



Förderung der Integration von arbeitslosen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt (Fortsetzung)

(15 Prozent). Auf der anderen Seite ist aber zu beobachten, dass die Zahl der arbeitslosen Kräfte im Alter zwischen 16 und 24 Jahren bis April 1999 um 1 200 oder 14 Prozent gesunken ist, der Anteil der Langzeitarbeitslosen in dieser Altersgruppe in den letzten beiden Jahren sogar um 33 bzw. 39 Prozent. Dieser rapide und drastische Abbau der Jugendarbeitslosigkeit wird von den Autoren des oben genannten „Labour Force Survey“ in erster Linie als Effekt des New-Deal-Programms gedeutet.

Für das gleichwohl weiter bestehende Ungleichgewicht in dem Arbeitsmarkt-Segment lassen sich im Wesentlichen zwei Gründe ins Feld führen, einen quantitativen und einen qualitativen. Beim ersten Aspekt geht es um das zu geringe *Rekrutierungsvolumen*. Tabelle 2.1-3 zeigt, dass mehr als ein Drittel der regionalen Unternehmen überhaupt keine Kräfte aus der besagten Altersgruppe einstellt („don't recruit“). Hingegen gehören Jugendliche mit einem Schul- bzw. Fachschulabschluss („18 year old school/college leavers“) zu den klaren Bewerber-Favoriten: 43 Prozent der befragten Firmen nennen diesen Personenkreis.⁹⁾ In derselben Studie werden Arbeitgeber danach befragt, wie sie die Bedeutung und die Zufriedenheit mit den

⁹⁾ Unter den gängigen Rekrutierungswegen bei jungen Nachwuchskräften steht interessanterweise das Arbeitsamt („Job Centre“) mit weitem Abstand vor den Zeitungsinsertionen („press advertising“) an Stelle (44 vs. 36 Prozent) (ibid. S. 67).

bewerberseitigen Basis-, persönlichen und Berufsfachqualifikationen („basic, personal and vocational skills“) einschätzen (zweiter Aspekt). Die meisten Arbeitgeber, unabhängig von der jeweiligen Betriebsgröße und dem Wirtschaftszweig, setzen persönliche Kernkompetenzen, wie Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit („reliability & timekeeping“), positives Herangehen („positive attitude“) und Motivation („motivation“) auf die ersten Plätze, dicht gefolgt von solchen Grundqualifikationen, wie der Kommunikationsfähigkeit („communication“) sowie ausreichenden Rechtschreib- und Rechenkenntnissen („literacy & arithmetic“) (ibid. S. 68 f.). Das berufsfachliche Wissen („occupational knowledge“) und die berufspraktischen Fertigkeiten („practical application“) rangieren demgegenüber in ihrer Bedeutung unter „ferner liefern“. Die generelle Zufriedenheit mit dem Arbeitsvermögen ist im Falle der jugendlichen Bewerber etwas geringer wie im Falle der erwachsenen (ibid. S. 68). Die Grade der arbeitgeberseitigen Zufriedenheit zeichnen schließlich ein widersprüchliches Bild: Einige „weiche“ Qualifikationen, wie Pünktlichkeit, Teamgeist („ability to work as a team member“) oder Anpassungsfähigkeit („ability to follow instructions“), werden in einem positiven Lichte gesehen, während andere überwiegend „harte“ Qualifikationen, wie die schulische Allgemeinbildung oder das berufliche Fachwissen, vergleichsweise kritische Kommentierungen ernten.

Diese grundsätzlich bestehenden „Mismatches“ bei der Gruppe der Jugendlichen verschärfen sich noch einmal, wenn man die *Zielgruppe der New-Deal-Berechtigten* näher analysiert. Manchester-

Type of Young People Companies Recruit in the Manchester TEC area in 1998

Tabelle 2.1-3

	Sizeband of company			
	< 25 %	25-199 %	200 < %	All %
Don't recruit 16-24 year olds	41	18	0	36
16-17 year old school leavers	33	46	65	36
18 year old school/college leavers	38	61	76	43
Graduates	22	41	62	26
Other (incl. Students)	8	14	21	9
Total	142	180	224	150

Base: 1077 companies (multiple response) Source: Harrison et al. 1999



TEC differenziert diesen Personenkreis nach drei Untergruppen (vgl. HARRISON 1998, S. 5 f.): Auf der einen Seite stehen die jungen Arbeitslosen mit einem guten Bildungsabschluss und bereits vorhandener Berufserfahrung. Auf der anderen Seite dann die Jugendlichen ohne diese Eigenschaften und teilweise mit zusätzlichen persönlichen und/oder sozialen Problemen. Dazwischen diejenigen, die nicht eindeutig zuzuordnen sind. Die Anteile werden (in gleicher Reihenfolge) mit 40 bis 50 Prozent, 20 bis 40 Prozent und 10 bis 50 Prozent vorsichtig geschätzt. Die Ausgangslage in Manchester ist damit etwas günstiger wie die im Landesdurchschnitt (s. DfEE 1999, S. 10). Empirische Studien belegten die vermutete mehrfache Abhängigkeit von wohlfahrtsstaatlichen Transferleistungen. Zehn Prozent der (vorab) befragten Klientel waren sogar bereit, auf diese Leistungen gänzlich zu verzichten, wenn sie dafür an keiner (!) arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen müssten. Außerdem beurteilten viele Zielgruppenangehörige den New Deal – zumindest am Anfang – ausgesprochen skeptisch: „Just another scheme!“

Auf der *Arbeitgeber-Seite* waren fast 60 Prozent interessiert oder sogar sehr interessiert, eine junge Arbeitskraft unter New Deal Bedingungen zu beschäftigen (HARRISON 1998, S. 55). 50 Prozent fühlten sich durch die in Aussicht gestellte Lohnkostensubventionierung angesprochen. Ein Drittel nannte als Motiv die Chance, einem jungen Arbeitslosen zu helfen. Gleichwohl gab es unter allen Arbeitgebern eine gewisse Skepsis gegenüber der Qualität der Kandidaten und deren Beschäftigungsfähigkeit: „Some employers had recruitment needs that were unlikely to be served by the New Deal client group, for instance, relevant experience in specific occupations. Many employers, however, doubted the calibre, personal qualities and motivation of the client group“ (ibid.). Die notwendigen Konsequenzen für die Durchführung des New-Deal-Programms lagen damit auf der Hand: „Employers seem unlikely to embrace a high volume-low quality programme. Many employers refusing to participate mention their previous negative experiences with ‘schemes’. [...] for the New Deal to be delivered effectively there needed to be flexibility in meeting the needs of large and small employers. In the case of the TEC area, meeting the needs and expectations of employers requires programmes that provide high quality, work ready and motivated young people“ (ibid.). Eine Nullachtfünfzehn-Implementation des New Deal konnte in den Augen der regional Verantwortlichen diesem Anspruch nicht genügen.

2.2 Modifikation des New-Deal-Programms

Schaubild 2.2-1 zeigt in Anlehnung an die Darstellungsmanier einer Arbeitskräfte-Gesamtrechnung (vgl. REYHER/BACH 1988, S. 123 ff.), wieviele *Teilnehmer* am New-Deal-Programm welche *Statuswechsel* in der Region Manchester-TEC im Zeithorizont von April 1998 bis März 1999 vollzogen haben bzw. in der jetzt laufenden Periode 1999/2000 voraussichtlich vollziehen werden. Die Zahlen verblüffen in mehrerlei Hinsicht: Setzt man die Gesamtteilnehmerzahl aus der Orientierungsphase („Gateway“) gleich 100, so sind aus dieser Statuspassage innerhalb des (ersten) Beobachtungszeitraumes 22 Personen einfach „verschwunden“ („unknown destination“). Nur 17 von Hundert begründeten im direkten Anschluss ein unsubventioniertes Beschäftigungsverhältnis („unsubsidised job“).¹⁰ Vielen „Gateway“-Teilnehmern mangelte es an der notwendigen Berufsreife, um die Orientierungsphase in der dafür vorgesehenen Zeit überhaupt verlassen zu können; sie wurden zu so genannten „Overstayers“; entsprechend hoch war der Statuspassagen-Endbestand im März 1999: 35 Prozent. Knapp über ein Fünftel von rund 4000 „Gateway“-Teilnehmern mündete zwischenzeitlich in eine der nachgeschalteten New Deal Optionen ein: Sieben Prozent wurden mit Eingliederungszuschüssen des Employment Service (auf dem Ersten Arbeitsmarkt) gefördert, zehn Prozent begannen eine Vollzeit-Weiterbildung und fünf Prozent landeten auf dem Zweiten Arbeitsmarkt. Diese letzte Option, genannt „*Community & Environmental Employment*“ (Abk. CEE), ist der eigentliche Clou der New-Deal-Implementation in Manchester, wie man anhand der Zielprojektion für den gegenwärtigen (zweiten) Zeitabschnitt vielleicht erahnt. Dabei ist nicht etwa die Verdoppelung der Zielgröße (von 300 auf 600) das Spektakuläre, sondern vielmehr die Tatsache, dass bis zu 1200 solcher Arbeitsplätze realiter zur Verfügung stünden, diese aber nicht einmal annähernd mit einer hinreichenden Zahl an adäquaten Bewerbern besetzt werden können!

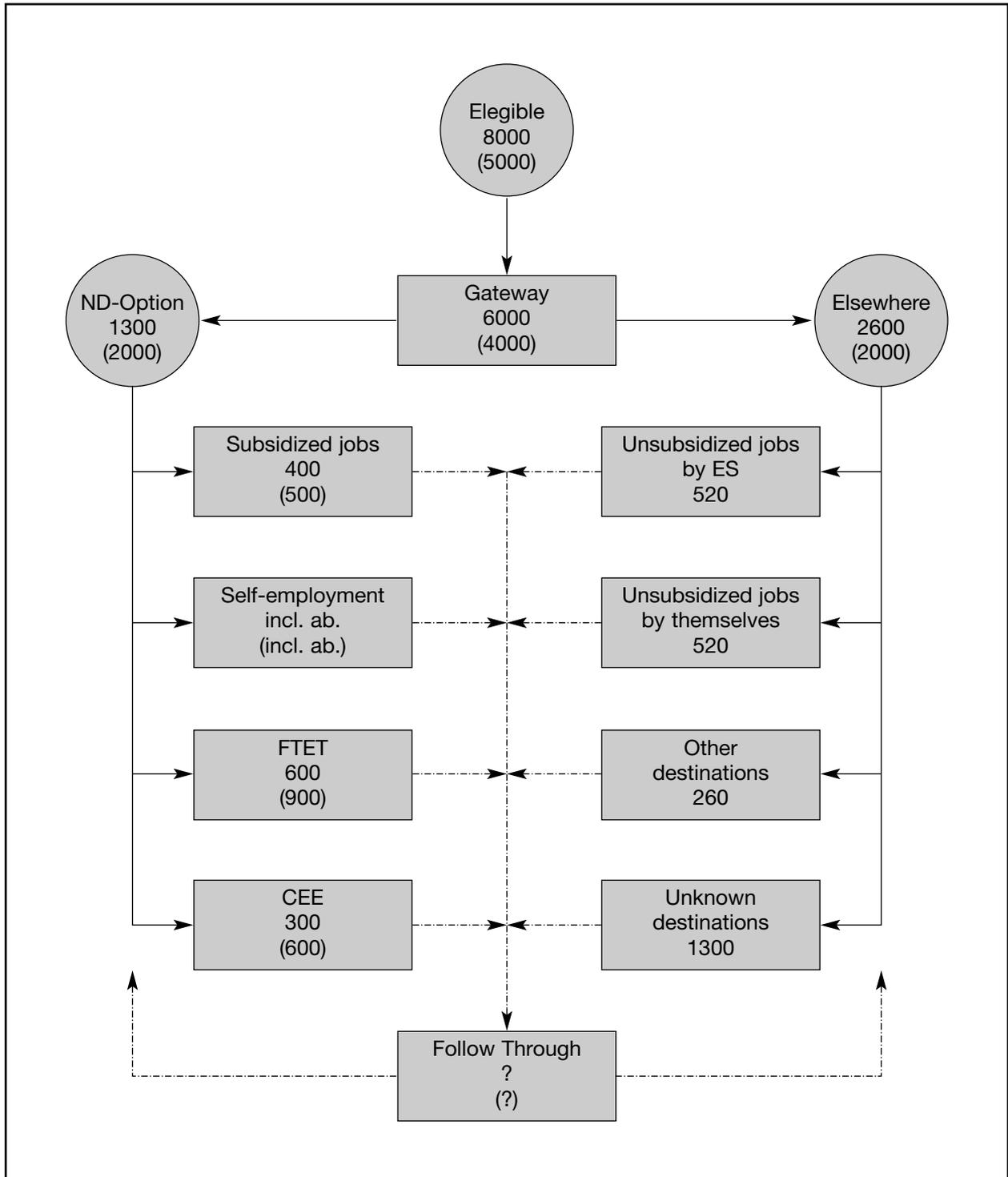
Warum ist diese Option für viele Betroffene bzw. Beteiligte so attraktiv und was macht diesen Ansatz zu einer – sogar im Vereinigten Königreich selbst – anerkannten „Best Practice“? Die CEE folgt in ihren wesentlichen Strukturmerkmalen dem

¹⁰ Die Arbeitsverwaltung erwartete hier ursprünglich eine Größenordnung von 40 Prozent (DfEE 1997, S. 3). Das war natürlich sehr optimistisch geschätzt.

Förderung der Integration von arbeitslosen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt (Fortsetzung)

Flow of New Deal Participants in the Manchester TEC area in 1998/99

Schaubild 2.2-1



Note: Figures in brackets for 1999/2000

Source: Author's calculations acc. to ND operations manager



Übersicht 2.2-1

Excerpt from the „Prospectus for the Creation of Community & Environmental Employment“ (issued by Manchester TEC in 1998)

WHAT TYPES OF EMPLOYMENT WILL THE INITIATIVE SUPPORT?

The initiative is predominantly concerned with creating new jobs. However for community businesses and voluntary organisations it is possible to maintain and enhance services with proven community value by employing people through the initiative.

[...] we expect to support the Employment Project of up to 65 Sponsoring Employers, offering over 1000 jobs. [...] some examples include:

- ✗ Acces to primary health care
- ✗ independent living support
- ✗ classroom support for schools
- ✗ community access to information technology
- ✗ mentoring for young people
- ✗ job coaching
- ✗ leisure and recreation
- ✗ visitors services
- ✗ community arts
- ✗ community security
- ✗ housing maintenance and improvement
- ✗ child care
- ✗ community transport
- ✗ cycling promotion
- ✗ environmental improvement and management
- ✗ energy conservation
- ✗ recycling
- ✗ local trading, including community cooperatives

Politik-Ansatz der sogenannten *Übergangsarbeitsmärkte* („Intermediate Labour Markets“). Solche Märkte sind theoretisch definiert als „Brücken zwischen bezahlter abhängiger Beschäftigung und anderen Erwerbsformen oder produktiven Aktivitäten“ (SCHMID 1996, S. 631). Als eine solche in der arbeitsmarktpolitischen Praxis häufig anzutreffende Brücke zwischen den Statuspassagen der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigung gilt die zeitlich befristete Förderung von Arbeitsplätzen im gemeinnützigen Sektor. Anders jedoch als bei den

althergebrachten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind bei der CEE die „Brückenköpfe“ (SCHMID) in den regulären Arbeitsmarkt weiter ausgebaut worden. Hierzu gehört (1.) auf der Arbeitskräfte-Nachfrageseite eine stärkere *Verknüpfung der lokalen Beschäftigungspolitik mit den endogenen Wachstums- und Entwicklungspotenzialen der örtlichen Wirtschaft*. Über diese Allee soll eine fortgesetzte Abdrängung der Beschäftigungsprojekte in marktferne Nischen ebenso verhindert werden wie eine persistente Dependenz von staatlichen Geldtransfers. Hierzu gehört (2.) auf der Angebotsseite eine sehr viel engere *Verzahnung zwischen „Arbeiten und Lernen“*. Über eine sinnvolle Kombination dieser beiden Aktivitäten sollen insbesondere solche Problemfelder abgedeckt werden, welche typischerweise bei der Integration von Jugendlichen in das Erwerbsleben auftreten, namentlich Probleme der Berufsorientierung, -vorbereitung, -qualifizierung und anschließenden Beschäftigung. Ich argumentiere hier also weder mit den relativ großzügig bemessenen pekuniären Subventionsleistungen oder dem umfangreichen beraterischen Kundenservice für die Arbeitgeber, noch mit der aus Arbeitnehmersicht besonders lukrativen Ortsüblichkeit der Entlohnung oder dem längeren Beschäftigungskontrakt, allesamt Vorteile, die es obendrein noch gibt und die üblicherweise in der Öffentlichkeitsarbeit zuallererst hervorgehoben werden (s. MANCHESTER TEC 1998).

Was die CEE im Kern so vorbildlich macht, sind vielmehr die regional-ökonomisch und perspektivisch angelegten Maßnahmeninhalte sowie die jugend-spezifische Ausgestaltung des Welfare-to-Work-Programms. Ad 1: Es ist ein klarer Verdienst der meisten CEE-Projekte, dass sie versuchen, solche Güter und Dienstleistungen anzubieten, die im Wettbewerbsmarkt bis dato noch nicht existierten. Viele dieser Dienstleistungen im Umweltbereich oder im Bereich der sozialen Infrastruktur besitzen Pioniercharakter (Übers. 2.2-1), sie versuchen ernsthaft und bahnbrechend eine korrespondierende Nachfrage zu entfalten und bilden damit (Proto-)Märk aus, welche für diese Produkt vorher so nicht bestanden. Das „technische“ Fundament für die bisher so überaus erfolgreiche Eingliederungsbilanz der CEE in den Ersten Arbeitsmarkt¹¹⁾ besteht höchstwahrscheinlich darin, dass die güterwirtschaftliche Nachfrage und das arbeitsmarktliche Angebot *gleichgewichtig und gleichzeitig* entwickelt werden.¹²⁾ Neuartige Dienstleistungen erfordern eben nicht nur ein Güterangebot unter Ausnutzung von subventionierter Arbeit, sondern zugleich vertriebliche Überlegungen, wie in der Region Unternehmen oder Privathaushalte als



Förderung der Integration von arbeitslosen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt (Fortsetzung)

potenzielle, mit Kaufkraft versehene Konsumenten an diese Angebote herangeführt werden können. Diese den Gütermarkt betonende Strategie gelingt aber nur, wenn sich parallel dazu die Produzenten die bei der Leistungserstellung übliche Arbeitsproduktivität aneignen. Ad 2: Jedem jugendlichen Arbeitslosen, der an einer CEE teilnimmt, wird deshalb eine Aus- oder Fortbildung zugunsten seiner beruflichen oder sonstigen Qualifikationsmerkmale eröffnet, die sich einerseits an seiner persönlichen Bildungsfähigkeit, andererseits an dem konkret am Arbeitsplatz zu erbringenden Leistungsspektrum orientiert. Ein am betrieblichen Alltagsgeschehen ausgerichtetes On-the-Job-Training ist daher so

weit als möglich mit einer eher theorie-geleiteten externen Bildungsmaßnahme zu kombinieren.¹³⁾ Dadurch lassen sich nicht nur die betrieblichen Arbeitsabläufe in den Bildungsprozess einbeziehen, sondern die damit korrelierende greifbare Berufsperspektive erhöht umgekehrt auch die persönliche Motivation des Beschäftigten. Modulbasierte und abschluss-orientierte Kurz-Lehrgänge („units of competence“), die im Vereinigten Königreich gang und gäbe sind, gewährleisten allgemein verbindliche Mindeststandards in der Qualität der betrieblichen Einarbeitung und setzen individuelle Qualifikationsspiralen in Gang, welche wiederum die von New Deal intendierte generelle Beschäftigungsfähigkeit („employability“) erhöhen. Immerhin 62 Prozent der CEE-Teilnehmer aus der ersten Kohorte erreichten einen qualifizierten Berufsabschluss (NVQ-Level) oder, da das System als additiver Baukasten konstruiert ist, einzelne Bausteine daraus (CAMBRIDGE POLICY CONSULTANTS 1999, S. 32).

11) „While it is too early to draw any firm conclusions as to the longer-term performance of the Intermediate Labour Market in Manchester, some 51 of the 86 people (59 %) who were employed under Work Options left to a job“ (CAMBRIDGE POLICY CONSULTANTS 1999, S. 2).

12) Die Erklärung des Vorstandsvorsitzenden des Manchester-TEC zum New-Deal-Programm ist in dieser Hinsicht eindeutig: „The initiative is based upon a principle of *creating quality employment for unemployed people* that benefits the local community or environment and improves life [...]. In addition, it is important that the Employment Project *provides the new employees with the skills required* in the economy and by employers“ (MANCHESTER TEC 1998, S. 7; Hervorheb. M.F.).

13) Der nationale Rat für berufliche Bildung unterscheidet fünf Stufen bei den „National Vocational Qualifications“ (NVQs): Routinearbeiten („routine“), selbständiges Arbeiten („operative“), Handwerk („craft“), Techniker-Ebene („technician“) und Expertenwissen („professional“). Die entsprechenden Kursangebote sind in erster Linie für Erwerbstätige gedacht und demzufolge berufszweiglich ausgerichtet. Eine Förderung über das New-Deal-Programm kommt nur infrage, wenn die Kurse mindestens für Tätigkeiten auf „NVQ Level 2“ vorbereiten, der wie folgt definiert ist: „A range of work activities, some of which are complicated and not routine, plus some responsibility for working individually or with others as part of a team“ (CITB 1997, S. 13).

2.3 Beschäftigungsoptionen – Beispiele „guter Praxis“

Wir hatten bei der Wegbeschreibung innerhalb des New-Deal-Programms drei Formen („Options“) von Übergangsarbeitsmärkten kennengelernt, über deren Brückenköpfe der Sprung in eine sichere und stabile Beschäftigung gelingen soll: 1. die Förderung der Selbständigkeit, 2. die Gewährung von Zuschüssen für eine Eingliederung in den Ersten Arbeitsmarkt und 3. die Arbeitsplatzbeschaffung (auf dem Zweiten Arbeitsmarkt). Die drei nachfolgenden Praxis-Beispiele mögen illustrieren, wie konkrete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für die jeweilige Kategorie aussehen können, die den zuvor genannten Ansprüchen hinsichtlich der *Nachfrage-Adäquanz*, sei sie güterwirtschaftlich, arbeitsmarktlich oder (zunächst) gemeinnützig bestimmt, gerecht werden wollen. Auf zwei der drei ausgewählten Beispiele wurde ich über den „New Deal Best Practice and Innovation Guide“ der regionalen Arbeitsverwaltung („Employment Service North West Region“) vom Oktober 1999 aufmerksam; der dritte Kontakt entstand auf Empfehlung des Manchester „Training and Enterprise Council“ (TEC),¹⁴⁾ einer Einrichtung, die als räumlicher Gesamt-Koordinator des Programms fungiert und deren Gast der Verfasser im Dezem-



ber 1999 sein durfte.¹⁵⁾ Ich nutzte bei allen von mir besuchten New-Deal-Projekten die Gelegenheit, sowohl mit den Projekt-Organisatoren als auch mit einigen jugendlichen Beschäftigten persönlich zu sprechen. Die während dieser Unterredungen festgehaltenen Notizen bilden das Grundgerüst für die drei hier skizzierten Maßnahme-Porträts.

Zuvor aber seien zur geografischen Einstimmung und in Ergänzung zur arbeitsmarktlichen Standortbestimmung in Kapitel 2.1 (s.o.) einige wenige grundlegende wirtschafts- und kulturhistorische Fakten über die Region Greater-Manchester aufgeführt, auf welche die besagten Projekte dann in ganz unterschiedlicher Weise Bezug nehmen:

„Financial centre of northern England 300 kilometres north west of London. 30 metres above sea

¹⁴⁾ TECs, näherungsweise übersetzbar als „Qualifizierungs- und Unternehmensbeiräte“, verkörpern arbeitgeberseitig geführte privat-rechtlich organisierte Gesellschaften aus der späten Thatcher-Ära, in denen landesweite Strategien zur beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie zur Wirtschaftsförderung auf die regionale Ebene herunterkonjugiert werden. Sie sind gegenüber der Zentral-Regierung in London rechenschaftspflichtig, weil sie überwiegend von dort finanziert werden (vgl. FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE 1998, S. 29). – Es ist geplant, ab 2001 die beiden oben genannten Funktionsbereiche aufzusplitten in einen „Learning and Skills Council“ einerseits und in einen „Enterprise Council“ andererseits.

¹⁵⁾ Während meines Aufenthaltes beim lokalen „Training and Enterprise Council“ führte ich Gespräche mit mehreren der „New Deal Operations Manager“, mit dem „Adult Training & Employment Services Manager“ sowie mit dem „Head of Research and Evaluation“. Exkursionen erfolgten zum Unternehmen „Solar“ (Existenzgründung), zum „Openshaw Gateway Centre“ (externer Träger der Berufsberatung), zur „Voluntary Action Manchester“ (gemeinnütziger ABM-Koordinator), zu den „City Centre Rangers“ (ABM), zum „Cheetham Hill Job Centre“ (Arbeitsamt) und zum Unternehmen „Plastics Direct“ (Beispiel für lohnkostensubventionierte Beschäftigung). Mein besonderer Dank geht an Sheelagh Russel von Manchester TEC für die organisatorische Vorbereitung aller vorgenannten Besuche. – Der vierzehntägige Gastaufenthalt wurde mit Mitteln aus dem LEONARDO-Programm der Europäischen Union unterstützt.

level. Population 3 million. In Victorian times, it became the City of Manchester in 1853. Administrative centre of the Metropolitan County of Greater Manchester, on the Irwell, Medlock, Irk and Tib rivers.

The Romans established a fort at Mancunium in the 1st century AD. From splitting the atom and developing the computer (50th anniversary), building the first passenger railway station and the modern Metrolink tram system, the fight for free trade, social, economic & political reforms, the city has always been at the heart of things.

Manchester is a major industrial and financial centre and was known as King Cotton; the leading textile manufacturing city in Great Britain and the world. An inland seaport accessible to ocean-going vessels up to 12,500 tons; connected by the Manchester Ship Canal (completed 1894) 58 kilometres to Eastham on the river Mersey. Trafford Park was the largest Industrial Park in the world and has been extensively redeveloped in the last ten years. The spectacular Trafford Shopping Centre opened in September 1998. New, the Metrolink tram system now just been extended to Salford Quays. The largest Marks & Spencer store in the world has been opened in the redeveloped city centre.

As cotton declined, the city diversified. Manufactures expanded, including paper products, pharmaceuticals, electrical and aircraft equipment, computers, electronic equipment, and food products. Manchester (Ringway) has been voted the Best Airport in the world by business travellers. The second runway is well under way and should be completed in 1999. This is great news for jobs but at great cost to our local Cheshire countryside. The UK political mood has swung away against more road building and development of green-field sites.

An intense cultural core and vibrant arts community pushes beneath the nearly buffed facade, sending its rhythms across the nation in the form of bands with funny names. From Joy Division and the Smiths, over the Stone Roses and Happy Mondays to Oasis and Travis, the Manchester scene has spawned more than its share of semi-legendary pop stars.

Manchester hosted the European Football Championships in 1996 and has been chosen as the city to stage the Commonwealth Games in 2002“ (SWINGLEHUM 1999, S. 1 f.).

Vom ersten Projekt wusste ich vorab nicht mehr als den Namen, dass es mir als eine erfolgreiche Exis-



Förderung der Integration von arbeitslosen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt (Fortsetzung)

tenzgründung beschrieben worden war, und unter welcher Adresse ich mich mit den beiden Inhabern treffen würde. „Solar“, so der Name des Unternehmens, klang in meinen Ohren nach „Hightech“ und ökologisch orientierter Energiegewinnung.

Auf der Fahrt mit dem Bus nach Droylesden, einem Stadtteil an der Peripherie von Manchester, wo die Firma ihren Sitz hatte, kratzte ich mein technisches Allgemeinwissen zusammen und überlegte mir einige Themen, die ich mit den Gründern diskutieren wollte. Umso überraschter war ich dann, als sich das Unternehmen als ein winziges Schallplatten-Label entpuppte, das aus nicht mehr als zwei Personen bestand. Warren und Rebecca waren zwei junge Leute im Alter von 24 und 23 Jahren, die nach der Schule verschiedene Jobs (überwiegend Anlern Tätigkeiten) innehatten, sich aber mit keiner Aufgabe so richtig identifizieren konnten („I had various jobs but did them without any commitment“). Warren machte seit ungefähr sechs Jahren mit einer eigenen Band (Name: „The Damian Shrub“) Pop-Musik, während Rebecca seit einiger Zeit bei einer lokalen Musik-Zeitschrift volonteerte.

Ihre Wege kreuzten sich in einem abendlichen Literatur-Kurs, wo sie beschlossen, mit Hilfe des New-Deal-Programms und eines zinsgünstigen Kredits des „Prince's Trust“ aus ihren Nebentätigkeiten ein professionelles Geschäft zu machen. Warren wurde „producer“ seiner eigenen Band, Rebecca ihr „executive-manager“. Sie hatten vor wenigen Wochen eine Mini-CD veröffentlicht, eine (normale) CD war fast fertig eingespielt, es gab einige Bühnenauftritte („gigs“) mit guter Besucherresonanz und ihre neue Single (Titel: „Roller Jane“) wurde ebenfalls von mehreren Radiostationen regelmäßig gespielt, kurzum: die Band war in der Szene nicht mehr unbekannt. Rebecca, die den kaufmännischen Part des Duos übernommen hatte und nebenher am „Institute for Performing Arts“ (Paul McCartney College) in Liverpool „music business“ studierte, erzählte mir nicht ohne Stolz, dass es ihr erst am Vortag unseres Gespräches gelungen war, zwei viel versprechende Nachwuchs-Bands für „Solar“ zu gewinnen. Verliefe deren Musikproduktion und Vermarktung ebenso erfolgreich wie die der eigenen Band, so würde das Jungunternehmen binnen eines weiteren Quartals seine Gewinnschwelle („break-even“) erreichen.

Das Beispiel zeigt, dass es durchaus auch im „Lowtech“-Bereich und sogar auf extrem volatilen Märkten, die zudem durch einen harten Anbieterwettbewerb charakterisiert sind, zu erfolgreichen Neugründungen kommen kann. Auf meine Frage, warum ihr Jungunternehmen ein (bis dato) so gutes Ergebnis zeitigte, nannten mir Warren und Rebecca drei – in ihren Augen – zentrale Gründe: 1. Das Hauptproblem von Unternehmensgründern im „music-business“ bestehe darin, dass diesen gerade am Anfang ihrer Geschäftstätigkeit die erforderlichen Beziehungen („*personal contacts*“) zu den mehr oder weniger alles bestimmenden Distributoren (DJs, Radio-Stationen, Musik-Clubs) fehlten. Nur selten kann sich ein Existenzgründer in diesem Metier darauf verlassen, aus seinen früheren Tätigkeiten heraus genügend Kontaktpotenzial zu aktivieren, um eine ausreichende Zahl an Aufträgen (in diesem Kontext: Auftritten) für die schwierige Aufbauphase zu erhalten. Warren und Rebecca profitierten hier in hohem Maße von ihrem bereits zuvor erworbenen Insider-Wissen, das sich außerdem noch wechselseitig komplementieren ließ. 2. Gerade zu Beginn eines Unternehmens, der im Normalfall mit einer euphorischen Aufbruchstimmung bei den Beteiligten einhergeht, müssen eine Vielzahl an unausgegorenen Ideen und alternativen Szenarien systematisch analysiert, erfolgsbeeinflussende Faktoren untersucht sowie mögliche Risiken und Barrieren durchdacht werden. Der Zwang, unter Einbeziehung eines externen „consultant“ einen detaillierten Geschäftsplan („*business plan*“) aufstellen zu müssen, damit sie den besagten Kredit in Anspruch nehmen konnten, sei hierbei sehr lehrreich und heilsam gewesen. 3. Last but not least die persönlichen Kompetenzen („*personality*“): Um richtig erfolgreich zu sein, braucht man vor allem den Glauben und das Gefühl, sich auf seine eigenen Fähigkeiten verlassen und das angestrebte Ziel erreichen zu können. Ungewisse Nachfrageprognosen helfen da weniger als der Verweis auf individuelle Stärken, Interessen, Motivation und Leistungsbereitschaft. In diesem Zusammenhang hoben Warren und Rebecca übereinstimmend die für den Entscheidungsprozess so wichtige Orientierungsphase des New-Deal-Programms hervor und lobten explizit den persönlichen Einsatz ihres zuständigen Berufsberaters auf dem Weg in die Selbständigkeit: „We always had the feeling that there is someone who cares for you.“



Im zweiten Fall geht es um zwei lohnkostensubventionierte Beschäftigungen auf dem Ersten Arbeitsmarkt. Zusammen mit Doreen, einer Förderungsberaterin des Arbeitsamtes, fuhr ich zu „Plastics Direct“, einem rasch expandierenden Versandhaus mit insgesamt zwölf Mitarbeitern, das umliegende Betriebe mit Kleinteilen aus Kunststoff versorgte. Lee und Gary, beide 19 Jahre alt und seit drei Monaten „Option one“-Teilnehmer im New-Deal-Programm, wurden im vierwöchentlichen Abstand von ihrer Beraterin aufgesucht, um mit ihnen über ihren beruflichen Fortgang bzw. Fortschritt zu sprechen. Lee war Ausländer (Inder), Gary bereits einige Male mit dem Gesetz in Konflikt gekommen. Eine dauerhafte berufliche Integration war trotz mehrfacher Bemühungen nicht gelungen, denn alle vorausgegangenen Beschäftigungsverhältnisse wurden regelmäßig bereits nach kurzer Zeit beendet. Was auch immer die Ursachen für ihr jeweiliges Ausscheiden gewesen sein mochten, ob tatsächlich diskriminiert, wie Doreen vermutete, oder nicht, ich jedenfalls hatte in der Unterredung den Eindruck, dass sich die beiden Jugendlichen auf ihren gegenwärtigen Arbeitsplätzen sehr wohl fühlten und auch in Zukunft bei „Plastics Direct“ arbeiten wollten. Während der eloquente Lee als kaufmännischer Sachbearbeiter („book-keeping & accounts“) goldrichtig angesetzt war, fand der eher wortkarge Gary in der Lagerhaltung („storekeeping“) die passende Stelle. Soweit erkennbar, schienen mir die Anforderungsprofile der Arbeitsplätze mit den Arbeitsvermögen der jugendlichen Kräfte gut zu harmonieren. Beide berichteten stolz über die berufsbegleitenden Qualifizierungsbausteine, welche sie – jeder in seinem Beritt – in den vergangenen Wochen absolviert und mit einem Zertifikat („NVQ Level 2“) soeben erfolgreich abgeschlossen hatten. Auch ihr Boss, mit dem wir uns anschließend unterhielten, war mit den Leistungen seiner neuen Mitarbeiter augenscheinlich zufrieden. Die unbefristete Übernahme nach dem baldigen Auslaufen der arbeitsamtsseitigen Lohnkostenzuschüsse war für ihn selbstverständlich. Er kündigte außerdem an, wegen der boomenden Auftragslage und der guten Erfahrungen, die er mit dem Förderprogramm gemacht hatte, in Kürze einen weiteren New-Deal-Klienten einstellen zu wollen.

Was ist vorbildlich an diesem Fallbeispiel? Aus dem Meinungsaustausch mit dem ebenfalls noch jungen Unternehmer waren zunächst keine grundsätzlichen neuen Erkenntnisse zu gewinnen. Warum er Lee und Gary eingestellt hatte? Seine Antwort: 1. Die Auftragseingänge hätten sich zum Besten entwickelt, 2. die eigenen Nachwuchskräfte ent-

sprächen genau den betrieblichen Anforderungen und 3. als Kleinbetrieb wäre er auf jede Art von Kostenentlastung durch die Gewährung öffentlicher Zuschüsse angewiesen. Das waren altbekannte, wenn auch weithin plausible Argumente. Doreen, die Förderungsberaterin, stellte dagegen drei andere Aspekte in den Vordergrund. Erstens: Wenn sich die Beobachtung als richtig erweise, dass nicht die Vermittlung auf eine vakante Stelle („placement“), sondern die Kontinuität des Beschäftigungsverhältnisses („retention“) eines der Hauptprobleme für viele New-Deal-Klienten ist, dann gewänne die so genannte nachsorgende Betreuung am Arbeitsplatz („*post-placement support*“) ein essenzielles Gewicht. Zentrale Bestandteile einer solchen Nachsorge wären beispielsweise: Die Vor-Ort-Beratung sowie -Hilfestellungen durch die Arbeitsämter oder beauftragte Träger, unbürokratische Zugangsmöglichkeiten zu den Kursen der beruflichen Weiterbildung sowie ein individuelles „Mentoring“ im ersten Halbjahr der Beschäftigung, schließlich sozial-psychologische Maßnahmen der Konflikt-Bewältigung („troubleshooting“) bei gegebenenfalls auftretenden Schwierigkeiten am Arbeitsplatz. Zweitens: Um solche Aktivitäten verallgemeinern zu können, wäre eine erhebliche Ausweitung der personellen oder zeitlichen Ressourcen („*reduced caseloads*“) für die Berufsberater vonnöten, was unter den gegenwärtigen sozialpolitischen Prämissen jedoch nicht als opportun gilt. Drittens: Ganz oben auf Doreens Prioritätenliste stünde die Verbesserung des berufsbegleitenden Bildungsangebotes („vo-

16) College-Kurse stellen das Gros der beruflichen Weiterbildungsangebote in Vollzeit-Form dar. Sie werden jedoch von den Praktikern der Arbeitsmarktpolitik heftig kritisiert, weil es dort keine zeitlich flexiblen Zugangsmöglichkeiten gibt (überwiegend starrer Beginn nur einmal im Jahr im September anstelle eines kontinuierlichen „Roll-on/Roll-off“-Einstiegs), die Kursinhalte als tendenziell arbeitsmarktfremd gelten, sich in ihnen eine große Zahl an New-Deal-Teilnehmern sammelt, die nach Einschätzung von Mitarbeitern des Arbeitsamtes im Grunde gar nicht arbeiten wollen, und deshalb – nicht unerwartet – die Eingliederungsquoten im Vergleich zu den Beschäftigungsoptionen des New Deal bislang nicht befriedigen. Ich habe aus diesem Grunde auch keine vollzeitigen Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen im Sinne von „Best Practices“ in meine hier vorgestellte Beispielsammlung aufgenommen.



Förderung der Integration von arbeitslosen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt (Fortsetzung)

ational training“) vis-à-vis den viel zu unflexiblen College-Kursen.¹⁶⁾ Es sollten vielmehr Qualifizierungsbausteine in Form von modularisierten Lerneinheiten offeriert werden, die inhaltlich abgegrenzt und in sich abgeschlossen sind, und die für die auszuübende berufliche Tätigkeit auf dem Fundament eines verbindlich anerkannten Ausbildungsstandards hinreichend qualifizieren. Die diesbezüglichen Angebote in der Region Greater-Manchester seien bei weitem nicht ausreichend (vgl. KINGSTON 1999, S. 13), wenngleich sich im Falle von „Plastics Direct“ alle erforderlichen Weiterbildungselemente in zufriedenstellender Manier miteinander kombinieren ließen. Auch der für Lee und Gary fast schon als „fürstlich“ zu bezeichnende Betreuungsaufwand seitens der Arbeitsverwaltung sei ansonsten nicht die Regel.

Beispiel Nummer drei: „Groundwork“ ist eine gemeinnützige „non governmental organisation“, die landesweit seit vielen Jahren städtebauliche Projekte im Bereich der Wohnumfeldverbesserung („physical environmental improvements“) durchführt. Seit 1998 ist diese Organisation auch mit Beschäftigungs-Projekten beim New-Deal-Programm engagiert: „They contracted with Manchester TEC to deliver 160, 12 month Intermediate Labour Market jobs, taking responsibility for the trainees employment, training and welfare. They developed a portfolio of projects with 30 partners employing over 115 people as City Centre Rangers, Youth Project Officers, housing assistants and construction operatives. All employees are providing a service to the community without displacing existing jobs“ (EMPLOYMENT SERVICE NORTH WEST REGION 1999, S. 4). Tony war Mitglied des Management-Teams von „Groundwork“ und erläuterte mir die Aufgaben der „City Centre Rangers“: 22 auffällig uniformierte und mit Sprechfunkgeräten ausgerüstete junge Leute, die jeweils zu zweit im Innenstadtbereich von Manchester patrouillierten, um orientierungssuchenden Passanten Auskünfte über wichtige Adressen und die Wege dorthin zu liefern. Ihre zweite Aufgabe bestand darin, den kommunalen Fachämtern Missstände und Schäden im öffentlichen Raum zu melden, etwa wo über Nacht wilde Müllkippen entstanden waren oder einzelne verkehrliche Signalanlagen nicht mehr ordnungsgemäß funktionierten, damit hier für schnelle Abhilfe gesorgt werden konnte. Die allein durch ihre Präsenz ausgelöste

Stärkung der öffentlichen Sicherheit war ebenfalls ein nicht ganz ungewollter Neben-Effekt.¹⁷⁾ Weil die „Rangers“ in den Augen der Allgemeinheit auf so viel positive Resonanz stießen, beteiligten sich neben „Groundwork“ neuerdings auch private Sponsoren an deren Finanzierung („Public-Private-Partnership“), zum Beispiel der örtliche Einzelhandel, so dass die Fortexistenz dieser Maßnahme auf mehrere Jahre hin gesichert ist. Mit Chris und Jo, zwei jungen Hochschulabsolventen¹⁸⁾, die als Supervisoren bei „Groundwork“ unbefristet angestellt waren, ging ich anschließend durch das Stadtzentrum, um mir einen hautnahen Eindruck von der Alltagsarbeit der „Rangers“ zu verschaffen. Während des ungefähr einstündigen Rundgangs gaben wir nicht nur zahlreiche ortskundliche und verkehrliche Auskünfte, sondern wir informierten auch die Stadtverwaltung über zwei verstopfte Straßengullys und riefen die Ambulanz, nachdem im vorweihnachtlichen Einkaufsgetümmel der Fußgängerzone eine alte Frau kollabiert war. Ich selbst war über den augenscheinlichen Bekanntheitsgrad der „Rangers“ und darüber, wie häufig ihre Dienste von Passanten in Anspruch genommen wurden, verblüfft.

In einem Aufsatz zur Erwerbsarbeit im „Dritten Sektor“ äußern sich BAUER/BETZELT sehr skeptisch über das dort angeblich schlummernde riesige Beschäftigungspotenzial (1999, S. 315 ff.). Die Quintessenz ihrer Aussagen: Nur für den Fall, dass es gelingt, zusätzliche (öffentliche und private) Geldmittel einzuwerben, können zusätzliche Arbeitsplätze eingerichtet werden; „Groundwork“ schien diese schwierige Aufgabe geglückt zu sein! Die Organisation hatte es geschafft, innerhalb von nur drei Jahren das eigene Budget auf £ 1,5 Millionen zu verdreifachen (1999, S. 6); die nicht weni-

¹⁷⁾ „We are harnessing the resources of New Deal for 18–24 year olds to help deliver two key actions of Manchester’s strategy for Crime and Disorder (neighbour nuisance mediation and City Centre Rangers)“ (Groundwork Manchester 1999, S. 3).

¹⁸⁾ Britische Studenten erwerben ihren ersten Hochschulgrad („first degree“) in der Regel im Alter von 21 bis 22 Jahren; deutsche Hochschulabsolventen zählen im Durchschnitt schon 28 Lenze, wenn sie ihren Abschluss in der Tasche haben.



gen privaten Sponsoren-Gelder sind dabei nicht einmal mit eingerechnet. Nicht zuletzt auf dieser Basis konnten die beiden Dauerarbeitsplätze für die Supervisoren Chris und Jo (s.o.) eingerichtet werden. Des Weiteren konnte über eine pfißige *Bündelung aller staatlichen Zuschüsse* (insb. aus dem „Single Regeneration Budget“, der „National Lottery“ und dem „New Deal Programme“) das Gesamtvolumen der auf die drei Sparten „physical environmental improvements“, „education and community involvement“ und „integrating the economy and the environment“ ausgerichteten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vervielfacht werden. In direkter Folge davon verdoppelte sich unter anderem auch die Mannschaft der temporär beschäftigten „Rangers“. Weil die Maßnahme während meines Aufenthaltes bereits in ihr zweites Jahr ging, lassen sich an dieser Stelle wenigstens einige vorläufige Beobachtungen zu den arbeitsmarktlichen Übergängen der ersten Teilnehmerkohorte wiedergeben. Immerhin zwölf von ehemals 18 Teilnehmern mündeten bis gegen Ende der Maßnahme in Beschäftigungsverhältnisse auf dem Ersten Arbeitsmarkt ein, der weitaus überwiegende Teil in den Einzelhandel („retail“) oder in die privaten Sicherheitsdienste („protective services“), zwei in Manchester zum aktuellen Zeitpunkt boomende Wirtschaftszweige. Die von den „Rangers“ parallel zur Arbeit besuchten NVQ-zertifizierten Fachlehrgänge über „customer care“ oder „key skills“ deuteten bereits an, dass jene beruflichen Zielrichtungen von den Projekt-Verantwortlichen durchaus als konkrete spätere Beschäftigungsmöglichkeiten mit anvisiert wurden.

Wie wir an den Fallbeispielen eins (Existenzgründung) und zwei (lohnkostensubventionierte Beschäftigung) gesehen haben, wäre es jedoch verfehlt, eine verbesserte Effektivität des New-Deal-Programms einzig und allein in höheren Subventionsleistungen bzw. in einem längeren Beschäftigungskontrakt – wie im Fallbeispiel drei (Arbeitsbeschaffungsmaßnahme) – zu suchen. Ohne das bestehende Programm-Gerüst grundlegend modifizieren zu müssen, lassen sich bereits durch den gezielten Ausbau der beruflichen Beratung¹⁹⁾ und eine stärker auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnittene Betreuung während der Orientierungsphase (siehe 1. Fall), ferner durch die Institutionalisierung beschäftigungsbegleitender Hilfestellungen während der anfänglichen Arbeitsphase (siehe 2. Fall) die arbeitsmarktlichen (Re-)Integrationschancen der Teilnehmer merklich anheben. In diesem zutiefst praktischen Sinne sind das „*Counseling*“, „*Consulting*“ und „*Coaching*“, ob vom Arbeitsamt selbst oder von externen Spezialisten

erbracht, als *Schlüsselprozesse der aktiven Arbeitsmarktpolitik* zu begreifen, um (lebenslauftheoretisch gefasst:) die betroffenen Jugendlichen von der Stufe der ‘beruflichen Exploration’ in die der ‘Etablierung’ zu führen bzw. um (dialektisch-materialistisch interpretiert:) die subjektiven Interessen, Neigungen und andere Leistungsvoraussetzungen mit den objektiven gesellschaftlichen Erfordernissen, Möglichkeiten und beruflichen Anforderungen weitestgehend in Kongruenz zu bringen.

3. Schlussfolgerungen

Im Juli 1999 veröffentlichte das britische Arbeitsministerium einen kritischen Zwischenbericht zum bisherigen Verlauf des New-Deal-Programms (DfEE); im Oktober folgten die „Cambridge Policy Consultants“ mit einer regionalen Evaluation zur Realität der Übergangsarbeitsmärkte im Großraum Manchester (CPC 1999). Die Argumente, welche den nachfolgend aufgelisteten sechs Thesen zugrunde liegen, entspringen jedoch zuallererst den persönlichen Diskussionen mit lokalen Vertretern aus Verwaltung und Wirtschaft, arbeitsmarktlichen Theoretikern und Praktikern, die in der einen oder anderen Weise an der Vor-Ort-Implementation des New Deal beteiligt waren und mit denen ich während meines Aufenthaltes in Manchester ausführlich sprechen konnte. Die beiden zuerst genannten Papiere tragen lediglich ergänzenden Charakter.

1. These. Das britische und das deutsche Programm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit unterscheiden sich in einem wesentlichen Punkt fundamental voneinander. Während der New Deal sehr viel stärker die Probleme der Jugendlichen an der *Schwelle II* und damit die *unmittelbare Aufnahme einer Beschäftigung* im Visier hat, konzentriert sich das deutsche JUMP primär auf die *Schwelle I* und damit auf den *Übertritt in ein*

¹⁹⁾ Berufsberatung für junge Arbeitslose sollte einschließen (s. FRANCK 1999a, S. 56): 1. *Informationshilfen*, welche die beruflichen Entscheidungs- und Realisierungsprozesse optimieren sowie zu einer genaueren Kenntnis objektiver beruflicher Sachverhalte und Rahmenbedingungen beitragen, 2. *Beratungshilfen*, welche auf die Klärung von Fragen, Problemen und Konflikten bei der Arbeitsplatzwahl oder -findung abzielen, sowie 3. *Vermittlungshilfen*, welche insbesondere den Kontakt zu Arbeitgebern vorbereiten oder herstellen.

Förderung der Integration von arbeitslosen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt (Fortsetzung)

Ausbildungsverhältnis. Ursächlich dafür ist das fehlende Berufsbildungssystem im Vereinigten Königreich, das keine am Berufsprinzip orientierte duale Ausbildung – wie in Deutschland – kennt. Sofern keine rein schulische Ausbildung an einem „College“ durchlaufen wird, dominiert auch heute noch das Anlernen der jungen Leute im Betrieb, wo sie Arbeit finden. Die standardisierten NVQs (s.o.) wurden erst 1986 eingeführt und stellen sektorale tätigkeitsbezogene Qualifikationen dar, die in der Regel berufs begleitend erworben werden. Ein „echtes“ Lehrlingsprogramm („Modern Apprenticeships“) wurde erst im Jahre 1994 aufgelegt. Der britischen Berufsausbildung fehlt somit die typisch deutsche Hürde beim Eintritt ins Erwerbsleben, nämlich die der Schwelle I. Einerseits benachteiligt die im Vereinigten Königreich kaum vorhandene Berufsausbildung die arbeitssuchenden Jugendlichen, weil das vorwiegend über den beruflichen Alltag vermittelte Bildungskapital sehr betriebspezifisch angelegt ist und die Arbeitskraft bei einem freiwilligen oder erzwungenen Wechsel zu einem anderen Unternehmen immer einen Teil ihres Wertes verlieren wird. Andererseits ist jener „Mangel“ insofern ein Vorzug, als eine arbeitsmarktliche Integration entweder direkt oder gar nicht gelingt, das heißt, dass keine Zwischen-Etappe über einen zeitlich befristeten Auszubildenden-Status durchlaufen werden muss, bevor sich an dessen definitivem Ende zwangsläufig die Frage nach dem nächsten erwerbsbiografischen Schritt im Sinne einer Anschlussbeschäftigung (nach erfolgreich absolvierter Berufsausbildung) stellt. Fazit: Die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche hat ihre Bewährungsprobe erst noch zu bestehen.²⁰⁾

2. These. Wir hatten bei den drei Fallbeispielen erkannt, dass die Qualität der Berufsberatung wesentlich über den Erfolg oder Misserfolg des New Deal entscheidet. Das Leistungsspektrum sollte vor diesem Hintergrund zu *einer umfassenden Laufbahnberatung ausgebaut*, passgenauer auf den Einzelfall zugeschnitten und auch während der anschließenden Teilnahme an einer der „Options“ fortgeführt werden. Die britische Arbeitsverwaltung beabsichtigt jedoch, die „Gateway“-Durchführung zunächst in anderen Punkten zu modifizieren. Erstens: Für mehrfach deprivierte Jugendliche am Ende der Arbeitskräfteschlange sollen so genannte Intensiv-Maßnahmen mit per-

sönlicher Anwesenheitspflicht eingeführt werden („*attendance based gateways*“), um die vielfältigen Barrieren der individuellen Erwerbsfähigkeit schneller als bisher abzubauen. Zweitens: Arbeitssuchende Jugendliche sollen differenziert für die Wachstumsbranchen der regionalen Ökonomie motiviert und vorbereitet werden („*sectoral gateways*“). Vor allem die Bauwirtschaft, das Hotel- und Gaststättengewerbe sowie der Luftverkehr („Manchester Airport“) suchen händeringend Personal. Drittens: Ein Vermittlungsvorschlag soll nur noch dann initiiert werden, wenn der Arbeitssuchende eine wirkliche Chance besitzt, *dem stellenseitigen Anforderungsprofil auch gerecht zu werden*. Andernfalls läuft die Institution des New Deal auf mittlere Sicht Gefahr, von den beiden Seiten des Arbeitsmarktes nicht mehr voll anerkannt zu werden.

3. These. Die berufliche Qualifizierung der arbeitslosen Jugendlichen, ob als Aus- oder Weiterbildung, darf aus Sicht des „Employment Service“ nicht länger bei der Vermittlung ausschließlich berufsfachlicher Inhalte stehen bleiben. Mindestens genauso wichtig ist heutzutage der *Erwerb von Methoden-, Sozial- und Personalkompetenzen*, auch und gerade auf den unteren Etagen der beruflichen Qualifikation. KAISER/PÄTZOLD definieren dieses Bündel von „Soft Skills“, wie folgt (1999, S. 56): „Methodenkompetenz meint situations- und fächerübergreifende, flexibel einsetzbare kognitive Fähigkeiten auch zur Aneignung neuer Kenntnisse und Fähigkeiten. Sozialkompetenz umfasst Fähigkeiten, z.B. in Teams unterschiedlicher sozialer Struktur kommunikativ und kooperativ zusammenzuarbeiten. Personalkompetenz impliziert Dispositionen eines Menschen, die eigene Persönlichkeit sowie das eigene Wissen, das

²⁰⁾ Nicht ohne Grund kommt es im Jahre 2000 deshalb zu einer Schwerpunktverlagerung des JUMP in Richtung auf die zweite Schwelle: „Die Leistungen sollen stärker auf arbeitslose Jugendliche, die bereits eine Berufsausbildung absolvierten, konzentriert werden, um beim Abbau der Jugendarbeitslosigkeit nachhaltige Erfolge zu erreichen“ (Erl. d. BA v. 27. 12. 99; Hervorheb. M.F.). Letztendlich geht es um die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für Berufsanfänger (vgl. SCHÖNGEN/TUSCHKE 1999).



Können und die Fähigkeiten immer wieder neu zu reflektieren, zu hinterfragen und ggf. zu verändern.“ Die Aneignung dieser Eigenschaften gelingt allerdings weniger gut in zeitlich und räumlich von der Arbeitswelt abgetrennten Kursen oder Seminaren („full-time education or training“); besser gelingt sie vor Ort, bei der Lösung konkreter Aufgaben in den Unternehmen.²¹⁾ Insofern ist eine *Kombination von Arbeiten und Lernen*, wie sie bei den New-Deal-Beschäftigungsoptionen praktiziert wird, die von allen wohl beste Qualifizierungsmethode.

4. These. Um die Effektivität des New-Deal-Programms weiter zu erhöhen, ist eine Entlastung der öffentlichen Arbeitsverwaltung, die mit der Durchführung des Programms betraut wurde, unumgänglich. Der Zwischenbericht des Ministeriums konstatiert eine Überschreitung der institutionellen Kapazitätsgrenzen – gemessen an der Zahl der New-Deal-Klienten pro „Personal Adviser“ – von durchschnittlich 30 Prozent (DfEE 1999, S. 38). Die hohe Personalfuktuation unter den Beratern sei ein alarmierendes Symptom. Entgegen der in Deutschland von der Bundesanstalt für Arbeit augenblicklich favorisierten Dienstleistungserbringung „aus einer Hand“ plädieren die britischen Berichterstatter für eine weit reichende *Durchführungsdelegation der Arbeitsamtsaufgaben*. Der „Employment Service“ solle sich stärker auf das *Durchführungsmanagement* konzentrieren und die privaten Anbieter als Spezialisten für seine förderungspolitischen Ziele orchestrieren. Die Rolle der so genannten „Intermediären“ sei aufzuwerten. Nicht jeder Servicebereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung müsse in Eigenregie erstellt werden. „Contracting-out“, also die Übertragung von internen Tätigkeiten auf externe Organisationen, mache immer dann Sinn, wenn man einen kompetenten Partner gefunden hat, welcher die bisher selbst wahrgenommene Aufgabe übernimmt, und dadurch die Gesamtqualität der Leistungserbringung verbessert werden kann. Die britischen Berichterstatter denken insbesondere an eine sofortige Zuweisung der schwer und schwerst vermittelbaren New-Deal-Kandidaten, die aufgrund ihrer relativen Arbeitsmarktfeme extensiv

²¹⁾ LEMPERT spricht im Zusammenhang mit der beruflichen Sozialisation von den „heimlichen Lehrplänen“ vieler Betriebe, deren Berücksichtigung die ‘Geister’ und ‘Gemüter’ der Betroffenen auf die Dauer oft stärker prägt, als offizielle Ausbildungs- und Bildungsprogramme das vermögen“ (1999, S. 62).

gestalteter Orientierungs- und Beratungsgespräche bedürfen, zu solchen Maßnahme-Trägern, die auf diese Gruppen spezialisiert sind. Ebenfalls angedacht wird eine stärkere *funktionale Arbeitsteilung innerhalb bzw. zwischen benachbarten Arbeitsämtern*, zum Beispiel die Herausbildung von speziell geschulten Arbeitsamtsmitarbeitern, die als Experten für bestimmte Wirtschaftszweige oder Arbeitgeberklassen, für Weiterbildungsmaßnahmen oder für die Leistungsberatung parat stehen könnten. Auch diese Vorschläge laufen der aktuellen bundesdeutschen Debatte, wo die staatliche Arbeitsverwaltung einen „Full-Service“ an möglichst jedem Standort anbieten möchte, und dies sogar in den ländlich-peripheren Gegenden (Stichwort: „Kundennähe“), diametral entgegen.

5. These. Wir erinnern uns an die „Community & Environmental Employment“ (CEE), jene besondere Variante der New-Deal-Implementation im Großraum Manchester, welche für die Beschäftigten eine Reihe von Vorteilen mit sich bringt (s.o.). Grundsätzlich jedoch besteht auch bei dieser Art der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen immer die *Gefahr der Verlagerung von originär kommunalen Aufgaben in den Zweiten Arbeitsmarkt*. Die „Cambridge Policy Consultants“ votieren deshalb für eine klare Trennung (1999, S. 34): „There is a trade-off between establishing ILM jobs (= Intermediate Labour Market; M.F.) and community employment. The former are transitory posts, a stepping stone into work which should be filled as often as possible for maximum effect. Community jobs on the other hand imply permanency, the emphasis is more on the quality and level of service provided than on the individual who occupies the post. [...] We suggest that job opportunities are clearly designated as *either* ILM jobs *or* community employment, they cannot be both“ (Hervorheb. i. Original). Dieser Hinweis gewinnt umso mehr an Gewicht, als die Berater aus Cambridge für eine explizite Ausweitung der regionalen CEE-Beschäftigung plädieren. Sie sehen *unausgeschöpfte Entwicklungspotenziale vor allem bei den sozialen Diensten* („for example ranger services, amenity squads, childcare, education support/classroom assistants“; *ibid.* S. 36), wo sich bislang offenbar nur sehr wenige Sponsoren engagierten. Sie wollen darüber hinaus aus Gründen der bürokratischen Effizienz gemeinnützige sowie andere *Dachorganisationen stärker in die Projektentwicklung einbinden* („umbrella or intermediate organisations which specialise in delivering particular activities across the wider urban scale“; *ibid.*) und raten schließlich dem regionalen Programm-Koordinator TEC zu *mehr Mut bei unkonventionellen Experimenten* in



Förderung der Integration von arbeitslosen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt (Fortsetzung)

der Arbeitsplatzbeschaffung („pilot new activities and approaches away from mainstream programme“; *ibid.* S. 37).

6. These. Der New Deal betreibt (zuvorderst) keine regionale Wachstums- und Beschäftigungspolitik, mit der niveau-bedingte Arbeitslosigkeit verhindert werden kann, sondern residuale Arbeitsmarktpolitik mit der Ausrichtung auf den Abbau von Mismatch-Arbeitslosigkeit. Angesichts der schieren Zahl von 31 000 registrierten Arbeitslosen in der Region Manchester-TEC und einer Angebots-Nachfrage-Relation von 5:1 im Jahre 1998 erscheinen aber die von der Politik deklamierten besseren Eingliederungsaussichten in den Ersten Arbeitsmarkt den New-Deal-Teilnehmern wohl kaum mehr als eine vage Hoffnung. Will die Regierung dennoch den sozialpolitisch motivierten Anspruch auf Vollbeschäftigung nicht aufgeben, dann führt mittelfristig kein Weg an der Erkenntnis vorbei, dass für diesen Zweck ein eigener, sogenannter ‚Dritter Arbeitsmarkt‘ mit dauerhaft subventionierten Arbeitsplätzen installiert werden muss. In diesem öffentlichen Beschäftigungssektor sollten gemeinwohl-orientierte Arbeiten verrichtet werden, für die es zwar keine Marktnachfrage im herkömmlichen Sinne, wohl aber einen gesellschaftlichen Bedarf gibt. Indem auch diese Stellen an das Kriterium der Zusätzlichkeit gebunden werden, könnte das insgesamt zu verteilende Arbeitsvolumen idealiter vergrößert werden, ohne dass es dadurch zu merklichen Verdrängungseffekten auf den nicht-subventionierten Beschäftigungssegmenten kommt. Jugendliche könnten beispielsweise nach einer gewissen Dauer der Arbeitslosigkeit einen *Rechtsanspruch* auf einen derartigen Arbeitsplatz erwerben.²²⁾ Andererseits sollte damit dann aber auch eine Pflicht zur Annahme dieses Platzes verbunden sein, will der Betroffene die wohlfahrtsstaatliche Alimentation nicht verlieren. Allerdings sind zurzeit weder im Vereinigten Königreich noch in Deutschland arbeitsmarktpolitische Ansätze zu erkennen, die eine solche Garantie- und Äquivalenz-Prämisse ernsthaft verfolgen.

Fassen wir abschließend noch einmal die essenziellen Anregungen zusammen, welche der britische New Deal für die Konzeption und Praxis des bundesdeutschen Jugendsofortprogramms JUMP bereit hält: Aus meiner Sicht zu nennen wären hier insbesondere

- die Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vorrangig auf die Schwelle II (Begründung und Festigung des ersten Arbeitsverhältnisses),
- die Umgestaltung der althergebrachten Berufsberatung zu einer beschäftigungsbegleitenden/betreuenden Instanz für arbeitssuchende junge Erwachsene,
- die Schwerpunktverlagerung innerhalb der beruflichen Ausbildung zugunsten einer tätigkeitsflankierenden Vermittlung von Fach-, Methoden-, Sozial- und Personalkompetenzen,
- die arbeitsteilige Kooperation der Arbeitsverwaltung mit externen Arbeitsmarkt-Dienstleistern, die sich auf die Bedienung bestimmter Problemgruppen spezialisieren,
- die konsequente Abgrenzung des Zweiten vom Ersten Arbeitsmarktsegment, um neue Stellen für möglichst viele Berufsanfänger zu schaffen, und
- die Förderung von Projekten, welche sowohl struktur- als auch arbeitsmarktpolitische Ziele in der Region verfolgen, um das dortige Gesamt-arbeitsplatzangebot dauerhaft zu erhöhen.

Ein Letztes noch: Ich habe versucht, nach eigener Anschauung und authentischen Quellen ein möglichst getreues Abbild der gegenwärtigen New-Deal-Praxis in der Region Manchester-TEC zu zeichnen. Auf die Kardinalfrage nach der (wahren) Effektivität jener als „Best Practices“ etikettierten Beschäftigungsoptionen muss ich eingestandenmaßen eine definitive Antwort schuldig bleiben, solange nicht mit hinreichender Sicherheit geklärt werden kann, erstens ob überhaupt jede Art der arbeitsmarktlichen Integration als Erfolg zu werten ist, oder ob es sich nicht grundsätzlich um eine auf Dauer angelegte Vollzeit-Beschäftigung handeln

²²⁾ Anfang der 90er Jahre legte die SPD-Opposition im Bundestag den Entwurf für ein Arbeits- und Strukturförderungsgesetz (ASFG) vor, welches einen solchen Anspruch vorsah. Junge Menschen im Alter von bis zu 25 Jahren wurde dort ab einem Arbeitslosigkeitszeitraum von einem Jahr ein Rechtsanspruch auf eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme eingeräumt (vgl. KÜHL 1992, S. 443).



sollte, zweitens ob die individuelle Eingliederung der Betroffenen auch dann gelungen wäre, wenn sich die aktuellen Konjunktur-Parameter nicht so positiv entfaltet hätten, sowie drittens ob die beobachteten Einstellungen von New-Deal-Teilnehmern vielleicht durch Personalentlassungen an anderer Stelle konterkariert wurden. Wissen wir doch, dass nicht mit jedem neu geschaffenen Arbeitsplatz bzw. mit jeder neu eingestellten Person die bestehende Arbeitslosigkeit unbedingt reduziert wird.

Bibliografie

- Bauer, R./Betzelt, S. (1999): Erwerbsarbeit im „Dritten Sektor“: Wachstum oder Stagnation? In: Zeitschrift für Sozialreform H. 4. S. 303 ff.
- Berg, U. et al. (1998): Innovative Programme gegen die Jugendarbeitslosigkeit. Arbeitspapiere aus dem Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung H. 2. Berlin.
- BMA (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung) (1999): Eckpunkte für ein Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. In: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der BA Nr. 2. S. 77 ff.
- Cambridge Policy Consultants (1999): Interim Evaluation of the City Pride Intermediate Labour Market Programme. Final Report. Cambridge. Fotokopie.
- CITB (Construction Industry Training Board) (1997): Introduction to Construction NVQs. A Guide for Employers. Norfolk.
- DfEE (Department for Education and Employment) (1997): New Deal – Operational Vision. O.O.
- DfEE (Department for Education and Employment) (1998): New Deal for long-term unemployed people aged 25 plus. O.O.
- DfEE (Department for Education and Employment) (1999): Lasting Value: Recommendations for Increasing Retention within the New Deal. O.O.
- Employment Service North West Region (1999): New Deal Best Practice and Innovation Guide. O.O.
- Foreign & Commonwealth Office (1998): Education and Training in Britain. London.
- Franck, M. (Hrsg.) (1999): Der Arbeitsmarkt in seinen Grundzusammenhängen. Reihe: Wirtschaftswissenschaftliche Studien. Essen: MA-Verlag.
- Franck, M. (1999a): Krisenhafter Übergang von der Hochschulausbildung in den Beruf – Was tun? In: Sozialer Fortschritt H. 3. S. 51 ff.
- Giarini, O./Liedtke, P. (1998): Wie wir arbeiten werden – Der neue Bericht an den Club of Rome. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Groundwork Manchester (1999): Review 1996–1999. O.O.
- Harrison, J. (1998): Characteristics of the New Deal Client Group – A Study by Manchester TEC for the City Pride New Deal Strategic Planning Group. Manchester: Manchester TEC.
- Harrison, J./Jarvis, Ch./Welsh, J. (1999): An Economic Assessment of the Manchester TEC Area 1999–2000. Manchester: Manchester TEC.
- Kaiser, F.-J./Pätzold, G. (1999): Wörterbuch Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Hamburg: Handwerk und Technik.
- Kingston, P. (1999): Catering for high standards. A new report indicates we do not yet have the ingredients to create the highly skilled workforce the government wants. In: The Guardian v. 20. 7. S. 13.
- Kröger, M./van Suntum, U. (1999): Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Krönig, J. (1999): Zuckerbrot und Peitsche. In: Die Zeit Nr. 38. S. 6 f.
- Kühl, J. (1992): Chronik der Arbeitsmarktpolitik. In: MittAB Nr. 3. S. 440 ff.
- Lempert, W. (1999): Berufliche Sozialisation. In: Kaiser, F.-J./Pätzold, G. (Hrsg.): Wörterbuch Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Hamburg: Handwerk und Technik. S. 61 f.
- Manchester TEC (1998): City Pride. A Prospectus for the Creation of Community and Environmental Employment. Manchester.
- Manchester TEC (1999): Investing in Tomorrow. www.manchester-tec.co.uk/profile/intro.htm v. 16. 6. 99.
- Martell, L. (1999): Medienshow ohne Substanz? New Labours „Dritter Weg“. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. August-Heft. S. 848 ff.
- Müller, A. (2000): Ein Minister will die Wahrheit sagen – Sachsen setzt auf das Projekt „Taurus“, für Arbeitslose. In: Die Zeit Nr. 11. S. 18 f.



Förderung der Integration von arbeitslosen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt (Fortsetzung)

- Neumann, K.-D./Weirauch (1998): Arbeitslosigkeit – Weg ins Ungewisse. In: Flensburger Hefte Nr. 62.
- Peck, J. (1996): Work-Place. The Social Regulation of Labour Markets. London: Guilford Press.
- Reyher, L./Bach, H.U. (1988): Arbeitskräfte-Gesamtrechnung. Bestände und Bewegungen am Arbeitsmarkt. In: Mertens, D. (Hrsg.): Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 70. S. 123 ff.
- Schmid, G. (1996): Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat. In: WSI-Mitteilungen Nr. 10. S. 629 ff.
- Schöngen, K./Tuschke, H. (1999): Nach der Ausbildung fehlt die Arbeit. Beschäftigungssituation und Berufsverlauf von Ausbildungsabsolventinnen und -absolventen aus den neuen Bundesländern. In: IBV Nr. 22. S. 1823 ff.
- Swinglehum, R. (1999): Manchester UK.
[Http://xxxeros.com/manchester](http://xxxeros.com/manchester) v. 4. 4. 00
- Walwei, U. (1997): Beschäftigungsinitiativen in Großbritannien. In: IAB-Werkstattbericht Nr. 4.