Reinhold Gaubitsch (AMS Österreich, 2000)

New Deal - Das Jugendbeschäftigungsprogramm Englands des Jahres 1998

1. Politische Kontexte – arbeitsmarktspezifische Jugendpolitik (S. 3)

1.1 Tories – der neoliberale Ansatz (S. 3)

1.2 Neuorientierung unter Labour (S. 7)

2. Arbeitsmarktlage und Gestaltungsabsicht (S. 8)

2.1 Arbeitsmarktlage (S. 8)

2.2 Gestaltungsabsicht (S. 9)

3. Das Bildungs- und Beschäftigungssystem (S. 10)

3.1 Konturen des Bildungs- und Berufsbildungssystems (S. 10)

3.2 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

3.3 Berufliche Integration der Jugendlichen (S. 17)

3.4 Zum Ausbildungsstand in Großbritannien (S. 18)

4. Thematisierung von „New Deal“ im parlamentarischen Diskurs (S. 23)

5. Das Programm (S.30)

5.1. Intention, Beschreibung der Zielgruppe (S. 30)

5.2 Struktur, Inhalte und Durchführung (S. 30)

6. Implementierung (S. 42)

6.1 Das Problem dysfunktionaler Effekte aufgrund einwirkender Steuerung / existierender Reglement (S. 42)

6.1.1 „New Deal“ und JSA (S. 43)

6.1.2 „New Deal“ und Mindestlohn (S. 46)

6.1.3 Sicherstellung der Wirksamkeit der Steuerung (S. 47)

6.1.4 Integration in übergeordnete politische Strategien (S. 48)

6.1.5 Bedingungen und Ressourcen der Implementierung (S. 50)

6.1.6 Vorgang der Implementierung (S. 51)

7. Programmergebnisse (S. 52)

8. Evaluationen von „New Deal“ (S. 53)

8.1 Erstes Fallbeispiel (S. 53)

8.1.1 Die Ansichten der Jugendlichen (S. 53)

8.1.2 Die Ansichten der Arbeitgeber (S. 55)

8.2 Zweites Fallbeispiel (S. 56)

8.3 Drittes Fallbeispiel (S. 60)

9. Politische Strategie und Programmsteuerung (S. 63)

10. Kritik und Diskussion (S. 65)

11. Vergleichsebene Großbritannien – Österreich (S. 67)

12. Abkürzungsverzeichnis (S. 71)

13. Literatur (S. 72)

1. Politische Kontexte – arbeitsmarktspezifische Jugendpolitik In Großbritannien

1.1 Tories – der neoliberale Ansatz

Das Ende des ökonomischen Entwicklungsmodus der Nachkriegszeit stellte auch Großbritannien vor jene Problematik, die als krisenhafte Situation der Ablösung vom fordistischen Regulationsregime beschrieben werden kann.[1] In der Zeitspanne von 1950 bis 1979 ist ein vergleichsweise langsames durchschnittliches jährliches Wirtschaftswachstum von 2,25% festzustellen. Die Krise trifft insbesondere den Produktionssektor und führt zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit von 600.000 auf 1,5 Mil. Zwischen 1974 und 1978.[2] Die seit dem Jahr 1979 in Großbritannien einsetzende Periode neoliberaler Vorherrschaft ist nicht zuletzt unter diesen Vorzeichen zu interpretieren.

Das Primat neoliberaler Wirtschaftspolitik bestimmte einen Ansatz, der auf die Verminderung des Inflationsdruckes und die Durchsetzung von Wettbewerbsorientierung gerichtet war. Nicht zuletzt die Einschränkung der Durchsetzungsmacht der Gewerkschaften diente der Etablierung eines Politikmusters, das – mit der Zielorientierung der Flexibilitätssicherung – auf folgenden Prinzipien gründet: Liberalisierung führt zu Wettbewerb, der den Kräften des „freien Marktes“ zum Durchbruch verhilft; Deregulierung, die dem ökonomischen Geschehen einen größeren Freiraum durch die Verminderung staatlicher Kontrolle gewährt; Privatisierung, die eine Einschränkung des öffentlichen Sektors und der Leistungen desselben für Wirtschaft und Gemeinwesen impliziert; Kapitalisierung des verbleibenden öffentlichen Sektors um die Marktkräfte zu stimulieren; Internationalisierung, die die Mobilität von

[1] Dies bedeutet eine nicht friktionsfreie Umstellung auf ein sog. postfordistisches Regime, das sich in der Akkumulationssphäre u.a. durch diversifizierte Qualitätsproduktion und flexibilisierte Produktionsweise auszeichnet.

Kapital und Arbeit erhöht, globale Marktkräfte anhebt und höherwertige Prozesse und Produkte ins Land führt, sowie Steuerkürzungen um Anreize und Nachfrage für den privaten Sektor sicherzustellen.[3]

In entsprechender Weise erfuhren das System der sozialen Sicherheit und die wohlfahrtsstaatliche Regulierung einen teilweisen Umbruch zu Markt- und Kostenorientierung. Auch Bildungs- und Beschäftigungs- bzw. Arbeitsmarktpolitik werden diesen Leitorientierungen unterstellt; zugleich verspricht die Flexibilisierung der Arbeitskraft aus neoliberaler Perspektive die Überwindung defizitärer Beschäftigungslagen.

Die Schwächung korporatistischer Arrangements, eine Neuverteilung von Entscheidungsgewalt zugunsten demokratisch nicht legitimierter spezialisierter Organisationen sowie die Ausbreitung von Merkmalen eines repressiven „workfare"-Staates[4] zählen weiters zu den markanten und nachwirkenden Ereignissen, die für den hier behandelten Themenkreis von Bedeutung sind.

Die sich in den Jahren des „Thatcherismus" – bedingt durch eine Veränderung der industriellen Beziehungen und diverser Reformen – vollziehende Transformation des Arbeitsmarktes weist als Hauptmerkmale eine Reduzierung des Kündigungsschutzes, Initiativen zugunsten dezentralisierter Lohnvereinbarungen, die Deregulierung des Arbeitsrechtes, forcierte aktive Arbeitsmarktpolitik sowie die restriktive Gestaltung des Unterstützungswesens auf.

Die gültige beschäftigungspolitische Strategie beruhte auf der Annahme, dass Arbeitslosigkeit nicht durch fehlende Nachfrage, sondern durch ein „Ungenügen" des Arbeitsmarktes erklärbar sei, der als „weak link of the economy" bezeichnet wurde. Die Deregulierung des Arbeitsmarktes, geldpolitische Maßnahmen und – in Ausnahmefällen – Interventionen zur Bekämpfung von Langzeit- und

---

[2] Während sich der Niedergang des Produktionssektors in den 1980er-Jahren noch beschleunigte, zeigten sich im Dienstleistungssektor – insbesondere in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre – bemerkenswerte Zuwächse.
[3] Vgl. Jessop 1991, S. 146f.
[4] Übergreifende ökonomische Ziele bestehen in den unterschiedlichen Ausprägungsmustern des SWS (Schumpetrian workfare state) in der Förderung von Produkt-, Prozess-, Markt- und organisatorischen Innovationen, in der Ausweitung der strukturellen Wettbewerbsfähigkeit der freien Wirtschaft –

Jugendarbeitslosigkeit, erschienen unter dieser Prämisse als angemessener Steuerungsansatz.

Während der geldpolitische Ansatz – gemessen an den ideologischen Vorgaben - als fehlgeschlagen bezeichnet werden kann und sich aktive Arbeitsmarktpolitik gemäß der wirtschaftlichen und budgetären Situation gestaltete, gilt die Deregulierung des Arbeitsmarktes und damit der Versuch Beschäftigungseffekte durch „Lohndruck“ und eine Reduzierung der Beschäftigungssicherheit zu erzielen als „beständiges“ Moment neoliberaler Politik.

Der Übergang zu einer marktorientierten ökonomischen Strategie führte vorerst zur Deflation, die eine rasche Zunahme der Arbeitslosigkeit (von 1,35 Mil. auf 2,4 Mil. Arbeitslosen in den Jahren 1979 bis 1981) mit sich brachte. Dies entspricht einer Arbeitslosenrate von ca. 11 % zu Beginn der 1980er-Jahre. Die Langzeitarbeitslosigkeit der Jugendlichen erreicht mit über 500.000 Betroffenen im Jahr 1986 einen Höhepunkt und fällt danach deutlich ab. In der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre sinkt die Gesamtarbeitslosenrate bis auf ca. 6 % und erreicht damit ein Niveau, das im europäischen Vergleich nicht mehr als Sonderfall anzusehen ist.

Im Verlauf der 1990er-Jahre zeigt sich ein kontinuierlicher Anstieg der Jugendbeschäftigung bzw. ein kontinuierliches Sinken der Langzeitjugendarbeitslosigkeit in der Altersgruppe 18-24 Jahre. Dabei werden in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre die Zuwächse an Jugendbeschäftigung trotz eines gleichzeitig steigenden Anteils an Jugendlichen in „Vollzeitausbildung“ erzielt.[5] Bemerkenswert erscheint, dass trotz steigender Jugendbeschäftigung in der Altergruppe 18-24 die Inaktivitätsrate (inactivity rate) von 1992 bis 1998 beständig auf gleichem Niveau blieb.[6]

Ein Wesenszug konservativer AMP offenbarte sich im etablierten Unterstützungssystem für Arbeitslose bzw. den hier – mit der sog. „Jobseeker´s Allowance“ (JSA) und „Project Work“ - vollzogenen Akzentverschiebungen.

---

hauptsächlich durch angebotseitige Intervention, sowie der Unterordnung von Sozialpolitik unter die Flexibilitätserfordernisse des Arbeitsmarktes und das Ziel struktureller Wettbewerbsfähigkeit.

[5] Vgl. DfEE News, European Social Fund, Objective 3, 2000-2006, Plan for a Community Support Framework, S. 1 (www.dfee.gov.uk/esf/c1p8.htm).

[6] Vgl. ebda. S. 2.

Die Kritik an der „JSA“ bezog sich oft auf eine in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre bemerkbare Rigidität bei Kürzungen von Unterstützungsgeldern, um Arbeitslose in Arbeitsmarktprogramme zu zwingen.[7] JSA stellt einen bedeutenden Umbruch des Unterstützungssystems dar: Bezeichnend erscheint dabei die Einschränkung der Entscheidung (für Arbeitslosengeld) zugunsten einer Verpflichtung zur aktiven Arbeitssuche; akzentuiert wurde die „Verantwortlichkeit der Arbeitslosen“ die Hilfestellungen zum Wiedereintritt in die Arbeit bestmöglich zu nutzen. Unterstützung und Arbeitssuche treten somit in direkte Beziehung. Dies beschreibt neben dem Arbeitsanreiz durch Senkung der Unterstützungsgelder, der zielgruppenspezifischen Unterstützung (mit verstärkter Bedürftigkeitsprüfung und eingeschränkter Berechtigung) und Verwaltungsvereinfachung (bei gleichzeitiger Vorkehrung gegen Missbrauch und der Regulation der Lebenspraxis der Antragsteller) ein zentrales Merkmal konservativer Arbeitsmarktpolitik. Zugleich impliziert das JSA-Regime einen Paradigmenwechsel, der in einer konsequenten Umorientierung zu angebotsorientierter Politik zum Ausdruck kommt.

Die Problematik des neoliberalen Weges gründet nicht zuletzt auf einer ineffizienten Aus- und Weiterbildungspolitik. Beispielhaft sei hier die Bedeutung und Funktion der „Training and Enterprise Councils“ genannt; diese illustrieren den Charakter konservativer Berufsbildungspolitik in besonders prägnanter Weise.

„TEC´s“ gelten als symptomatisch für die Einsetzung von „workfare“[8] an die Stelle von „welfare“ und die Neustrukturierung des zentralstaatlichen und lokalen Steuerungsgefüges nach neoliberalen Vorgaben. Sie erscheinen als Ausdruck eines lokalen „workfarism“, der eine Deregulierung des Arbeitsmarktes und eine marktorientierte Organisation sozialer Wohlfahrt mit sich bringt. Die Bewirtschaftung des Humankapitals als Vollzug des Geschehens beruflicher Weiterbildung obliegt danach regionalen bzw. lokalen Unternehmern, die als von

[7] Zur AMP der Konservativen siehe v.a. Peck / Theodore 1999, S. 8f. und Whiteside 1998, S. 97ff.
[8] „Workfare“ bzw. der von Schumpeter geprägte Ausdruck „workfare state“ meint hinsichtlich der Politikfelder Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik vor allem die Vorrangigkeit von Wettbewerbspolitik und die Unterordnung von Arbeitsmarktpolitik, gewinnbringende und kostensparende Ansätze, Unterordnung unter das Ziel „Flexibilisierung der Arbeit“ sowie den Vorrang „ökonomischer Erfordernisse“.

der Regierung ernannte „TEC directors“ über ein Budget in der Größenordnung (beinahe) eines Viertels der gesamten öffentlichen Ausgaben verfügen.

Als neoliberale Errungenschaft des überwundenen Korporatismus kommt den TEC´s die Bedeutung von passenden (postfordistischen) Werkzeugen für Regionalentwicklung gemäß den Prioritäten der regionalen Unternehmerschaft zu.[9] Entgegen der Absicht mit den TEC´s dem regionalen Kontext angepasste bedarfsorientierte Agenturen des ökonomischen Wachstums Wandels ins Leben zu rufen, verblieb diesen jedoch in der eintretenden Rezession die Hauptfunktion Arbeitslosigkeit mittels Beschäftigungsprogrammen zu behandeln.

Im Gegensatz zur Vorgängerorganisation - der „Manpower Services Commission“ – praktiziert das Regime der TEC´s eine ungleichmäßige Restrukturierung und Bündelung nationaler Programme; dabei liegt der Akzent auf einer kostenreduzierenden und wettbewerbsstimulierenden Angebotsorientierung. Die der Verfassung und der Funktionsweise der TEC´s anhaftenden Widersprüche und Defizite erscheinen durch die neoliberale bzw. postfordistische Transformation vorgegeben.[10]

Hinsichtlich des jugendspezifischen Tätigkeitsbereiches der TEC´s resultierte ein Versagen der „Lehrlingsausbildung“ und ist eine „Ausdünnung“ des „Youth Training“ durch Druck zur Kostenreduktion festzustellen.

1.2 Neuorientierung unter Labour

Mit dem Wahlsieg der „Labour-Party“ im Jahr 1997 zeichnet sich für Großbritannien eine sozial-, bildungs-, arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Wende ab. Die politikfeldspezifische programmatische Perspektive rekurriert einerseits auf „solidarische“ Werte wie „gesellschaftliche Inklusion“, „Wohlstand“ und „Verhinderung von Benachteiligung“, legt gleichfalls Betonung auf „Selbstverwirklichung“ sowie „wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit“ und postuliert

[9] Vgl. Peck/Jones, „Training and Enterprise Councils: Schumpeterian workfare state, or what?“, S. 1375ff.
[10] Vgl. ebda. S. 1382f.

„(Aus-)Bildung“ und (die Herstellung von) „Employability“ als Mittel der Zielerreichung.[11]

Diese von New Labour postulierten Momente beschreiben eine neues Verhältnis des Individuums zum „Sozialstaat“ - in Abgrenzung zu den „Tories“ und zu „Old Labour“ versucht Labour einen 3. Weg zu konturieren, der den Erfordernissen der Zeit entsprechen soll.[12] Die Programmatik der Sozialpolitik zentriert sich um „Arbeit“ und „Sicherheit“[13], die Darstellung und Implementierung stellt den Aspekt der Arbeit(-sethik) in den Vordergrund. Mit diesem Akzent scheint der „3. Weg“ auf einer Entwicklungslinie mit der von den Tories vorgezeichneten Rekonstruktion des Sozialstaates zu liegen. Die strategische Bedeutung von Beschäftigungspolitik, die Propagierung von Selbstverantwortlichkeit und Selbsthilfe die Ausdruck einer Umgestaltung des Staates zu einer Steuerungsagentur der Modernisierung bzw. Flexibilisierung ist, erscheint jedoch als eigenständige Profilierung.[14]

Seit dem Regierungsantritt wurden zusätzliche finanzielle Mittel in bedeutender Höhe für das Erziehungswesen und für Beschäftigungsförderung bereitgestellt. Für das Schulwesen eine Milliarde Pfund, den Erziehungsbereich 16 Milliarden Pfund (3 Milliarden Pfund für Schottland und Wales) in den Jahren 1999 bis 2002, für „New Deal“ und „Welfare to Work“ 3,9 Mrd. £ und für die Renovierung von Schulen und die Modernisierung der Schulausstattungen 5,4 Mrd. £. Zusätzlich werden in den Jahren 2001 bis 2002 600 Mill. £ jährlich für die Unterstützung von Kleinkindern und ihren Familien (vorwiegend im Rahmen des „Sure Start“-Programmes) ausgegeben.[15]

2. Arbeitsmarktlage und Gestaltungsabsicht

2.1 Arbeitsmarktlage

[11] Zur Konjunktur des Begriffes „Employability“ siehe Peck / Theodore, 1999.
[12] Diese „Erfordernisse der Zeit“ können als Proklamation des Workfare-States (Schumpeter) interpretiert werden, der eine Unterordnung der Sozialpolitik unter die Erfordernisse der Marktflexibilität und des internationalen Wettbewerbes mit sich bringt.
[13] New Labour, New Welfare-State, S. 152.
[14] Zur politischen Sachorientierung der „blairistischen“ Spielart des „Dritten Weges“ vgl. u.a. Hay 1999, S. 105ff.

Ungleich des Aufschwunges am Arbeitsmarkt in den späten 1980er-Jahren, der sich hauptsächlich auf Südengland beschränkte, ist vom Mai 1997 bis zum ersten Quartal des Jahres 2001 in allen Regionen des Landes eine steigende Beschäftigtenquote zu beobachten. Mitunter bedeutende Unterschiede innerhalb der Regionen werden auf strukturelle Defizite der Arbeitskraft zurückgeführt. Gleichzeitig fällt die Anzahl der Unterstützungsfälle auf das geringste Niveau seit März 1980.

Dem entsprechend weisen Gesamtarbeitslosigkeit sowie (Gesamt-)Langzeitarbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit (18-24jährige) in den späten 1990er-Jahren eine deutlich fallende Tendenz auf. Die Quote der Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen nimmt von 1997 bis zum Jahr 2000 um 70% ab.[16] Für das Segment der 18 bis 24jährigen ist mit Jahresmitte 2001 ein Umbruch festzustellen: Während die Arbeitslosenquote der 18 bis 24jährigen zu diesem Zeitpunkt (Mai/Juli 2001) 10,1 % erreicht hat, steigt sie in der Folge (bis Mai/Juli 2002) wiederum auf 10,8 Prozent an; der Anteil an Langzeitarbeitslosigkeit nimmt dagegen fortgesetzt ab und erreicht im Mai/Juli 2002 10,6%.[17]

2.2 Gestaltungsabsicht

Als zentrale Absicht Labour´s erscheint die Rekonstituierung des Wohlfahrtsstaates – und dies unter Vorzeichen, die eine Radikalisierung sozialstaatlicher Verhältnisse andeuten. Ablesbar wird dies am Argumentationstopos von (Versorgungs-)Recht und Verantwortlichkeit, der den Arbeitsuchenden die moralische Pflicht einer Selbstoptimierung zur Beschäftigung als Bedingung der beschäftigungspolitischen Proklamation „welfare-to-work“suggeriert.

Unter diesen Vorzeichen wird der Begriff „employability“ in besonderer Weise arbeitsmarktpolitisch instrumentalisiert. Seine Durchsetzung / Akzeptanz stellt einerseits die Verantwortlichkeit (Schuld) des Subjektes sicher und verengt

[15] Vgl. „National Policy Forum Report 1999“, S. 143.
[16] Vgl. The Goal of Full Employment. Opportunity for all throughout Britain (www.hm-treasury.gov.uk).

andererseits die politische Handlungsperspektive in entschiedener Weise auf die Bearbeitung von Arbeitskraft. Auf die Einsatzbedingungen dieser Arbeitskraft gerichtete nachfrageorientierte Steuerung tritt in den Hintergrund bzw. wird aus dem Handlungsrepertoire ausgeblendet.

Für die Labour-Regierung nimmt „New Deal“ als Kernstück der „welfare-to-work“-Programmatik einen hohen Stellenwert hinsichtlich Beschäftigung, beruflicher Weiterbildung und sozialer Gerechtigkeit ein. Dabei stellt es insofern einen umfassenden Ansatz dar, als die Senkung von Transferleistungen durch Beschäftigung, die Beschäftigungssicherung durch Qualifizierung und die Deckung betrieblicher Bedarfslagen zugleich in Aussicht gestellt werden.

Abgesichert wird die Herstellung einer Disposition zu „aktiver Bereitschaft zur Lohnarbeit“ durch eine totalitär anmutende und sachlich nicht gerechtfertigte Verschärfung der Sperrmöglichkeiten bei vermuteter oder gegebener Verweigerungshaltung des Individuums, die das vormals heftig kritisierte Reglement der Konservativen bei weitem übertrifft.[18]

3. Das Bildungs- und Beschäftigungssystem[19]

3.1 Konturen des Bildungs- und Berufsbildungssystems

Bildungssystem

Bis 1880 unterlag das Bildungs- und Erziehungswesen in England privater Kontrolle. Damit existierte ein „Klassensystem“ des Bildungswesens, das wohlhabende Bürger, dich sich „Public Schools“ leisten konnten bzw. deren Kinder entschieden privilegierte. Die Entwicklung zur allgemeinen Volksbildung setzte 1870 mit der Verabschiedung des Foster Acts (Grundbildung in Primarschulen für alle 5- bis 13jährigen) ein und fand nach dem 1. Weltkrieg mit dem „Fisher Education Act“ (allgemeines nationales Bildungssystem über den Primarbereich hinaus) und mit einer Neuordnung der Sekundarstufe im Jahr 1944 (gemeinsame

[17] Vgl. National Statistics, Labour market statistics, September 2002, 9(1), ILO unemployment by age and duration.

[18] Während unter den Tories eine Reduktion der Bezüge um 40% möglich war, ist nun ein temporärer völliger Entzug der Transferleistungen nicht auszuschließen; vgl. auch Peck 1998, S. 6 u. Draper 1997, S. 94.

Primarschule bis zu einem Alter von 11 Jahren mit anschließender Selektion und leistungsabhängiger Zuweisung zum hierarchisch strukturierten System der „Grammar Schools“, „Secondary Technical Schools“ und schließlich „Secondary Modern Schools“ für Schüler am Ende der Leistungsskala) ihre Fortsetzung. Die Verabschiedung des „Education Reform Act“ im Jahre 1988 brachte u.a. die Einführung eines nationalen Curriculums, von Prüfungen für alle Kinder im Alter von 7, 11, 14 und 16 Jahren und die Möglichkeit des „opting out“, d.h. der direkten Finanzierung durch die Zentralregierung. 90% aller Sekundarschulen werden als integrierte Gesamtschulen geführt.

Die untere Sekundarstufe wird mit dem gegenstandsspezifischen „General Certificate of Secondary Education (GCSE)“ in sieben möglichen Abstufungen abgeschlossen. SchülerInnen mit Ambitionen für eine höhere Ausbildung, erstreben üblicher Weise ein gegenstansspezifisches Wissens auf dem Niveau GCE A (Advanced level of the General Certification of Education = obere Sekundarstufe), wobei faktisch drei GCA A-Levels dem Maturaniveau entsprechen.

Um einer zu großen Einseitigkeit durch frühzeitige Spezialisierung (Beschränkung auf die traditionellen A-Levels) entgegenzuwirken, wird seit 1987 eine zusätzliche A-Level-Prüfung angeboten (GCE A / S-Level – Advanced / Supplementary / Level), die etwa die Hälfte des Lehrplanes für ein volles A-Level abdeckt.

Hochschulbildung

Der Bereich der Hochschulbildung ist in Großbritannien nicht geregelt; neben den eigentlichen Universitäten existieren ca 100 weitere – z.T. fachlich spezialisierte - Einrichtungen im Bereich der Hochschulausbildung („Institutes“ oder „Colleges of Higher Education“).

Die Jahre 1988 bis 1994 zeichnen sich durch eine außerordentlich große Zunahme von Studierenden aus (67% Anstieg von Vollzeitstudenten – „undergraduates“). Die sich damit durchsetzende Verlängerung der Ausbildungsphase ist einerseits als Reaktion auf die GCSE-Reform zu deuten; andererseits wurde einem Nachhol- und Angleichungsbedarf an die sich in den 1980er-Jahren markant wandelnde

[19] Cedefop (1999a).

Nachfragestruktur am Arbeitsmarkt entsprochen – die Nachfrage nach höher qualifizierter Arbeitskraft bzw. „level 4"-Qualifikationen" überwog das Angebot. Seit 1994 steigt die Zahl der Studierenden in geringerem Ausmaß an; eine weiter Zunahme des Bildungssegmentes Hochschule ist jedoch aus diversen Gründen plausibel.[20]

Herausragende Merkmale der Ausbildung an Universitäten sind eine relativ geringe Drop-out-Rate von 18% im Vergleich zu Frankreich (45%) und Österreich (XX%) – Stand 1999 sowie die offensichtliche Abschließungstendenz von Bildungs(-eliten).[21]

Berufliche Aus- und Weiterbildung

Das unter Thatcher eingeführte sogenannte NVQ-Modell (National Vocational Qualifications) brachte eine weitgehende Modularisierung (Zergliederung von Bildungsgängen in abschlußorientierte Lerneinheiten) mit sich, die das Aus- und Weiterbildungssystem und darüber hinaus weite Teile des Bildungssystems bestimmt. Die einem Harmonisierungsbedürfnis der Qualifikationslandschaft entspringenden und in großer Vielfalt existierenden „NVQs" sind als Ausdruck eines weitrreichenden neoliberalen Flexibilisierungsbestrebens zu werten.

Die Problematik des NVQ-Modells ist vielfältig: Große Unübersichtlichkeit, das Weiterbestehen traditioneller Schemata in einzelnen Branchen, ein im Vergleich mit konkurrenzierenden Ökonomien sehr oder zu enger Zuschnitt des zugrundeliegenden Konzeptes beruflicher Kompetenz, die ausschließliche Gegenwartsbezogenheit und damit das Ausblenden einer umfassenden Lern- und Zukunftsorientierung etc. sind hier anzuführen.[22]

„General National Vocational Qualifications" sind als Vollzeitausbildungen für die Altersstufe ab 16 vorgesehen und zielen auf höhere Formen der Berufsbildung und beinhalten 14 Gegenstandsbereiche auf drei Ausbildungsebenen.

[20] Vgl. HEFCE, Supply and demand in higher education - Consultation 01 / 62 – Oct. 2001, www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2001/01_62.htm.
[21] Vgl. ebda.
[22] Vgl. Ecclestone 1999.

Die derzeit intendierte Einführung des GCSE-Levels im Bereich der beruflichen Bildung zielt auf einen Zugewinn an Flexibilität und Planbarkeit des Bildungsweges für den / die einzelne/n Studierende(n) und zugleich auf eine quaqlitative Anhebung der beruflichen Ausbildung. GCSE-Abschlüsse im Bereich der beruflichen Ausbildung markieren den Abschluß der Sekundarstufe und werden traditionelle GCSE-Abschlüsse und A-Levels einschließen.

Positiv erscheint, daß die verhältnismäßig unklare und komplexe Abfolgelogik des britischen Erziehungssystems dadurch stringenter wird und ein Zuwachs an Durchlässigkeit in Aussicht gestellt wird.

Ein für die berufliche Ausbildung wesentlicher Schritt wird mit der Implementierung der sogenannten „Learning and Skills Councils“ (LSCs) im April 2001 gesetzt, die die Funktion der TECs übernehmen. Die Anzahl der Unternehmervertreter in den LSC-Aufsichtsräten wurde auf 40% reduziert; eine stringentere Organisationsstruktur wurde eingeführt (Reduktion der lokalen Stellen und Schaffung einer nationalen Organisation) und die Finanzierung auf „Formula Funding“ d.h. geregelte Preisbildung umgestellt. Dem Anspruch nach soll damit der / die Lernende ins Zentrum des Geschehens rücken und der Bedeutung lokaler Partnerschaften entsprochen werden.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Frühere Maßnahmen

Seit Mitte der 1970er-Jahre kam es – mit wechselnder Intention und einer tendenziellen Verlagerung zu praxisorientierten Programmen - zum verstärkten Einsatz von Qualifizierungsmaßnahmen:

Job creation Programme (75-78)
Work Experience Programme (76-78)
Youth Opportunity Programme (78-83)

Diese können eine gewisse Effektivität hinsichtlich der Reduzierung der (Jugend-)-Arbeitslosigkeit auf Kosten der Verlängerung der Übergangsphase in die Arbeit

zwar nicht abgesprochen werden, diese Maßnahmen stellten sich angesichts der wachsenden Jugendarbeitslosigkeit jedoch bald als unzureichend heraus.

Die dramatische Lage am Arbeitsmarkt (stark steigende Jugendarbeitslosigkeit) stellte die Regierung Thatcher trotz konträrer Werthaltungen vor die Notwendigkeit das sog. ***„Youth Training Scheme“*** ins Leben zu rufen. Dieses wurde 1983 als Einjahresprogramm eingeführt und 1986 als Zweijahresprogramm wiederaufgelegt. Das YTS richtete sich an alle 16jährigen Schulabgänger – angeboten wurde eine alternierende Form der Ausbildung mit mindestens 13 Wochenstunden außerhalb des Unternehmens in Kombination mit „Arbeitserfahrung“ und Schulunterricht (College of Commerce or Technology).

Im Jahr 1990 wurde YTS durch ***„Youth Training“*** (YT) ersetzt. YT bezweckte eine breit fundierte Vermittlung berufliches Wissens, die Erstellung eines Ausbildungsangebotes zur Erreichung des NVQ / 2-Niveaus. Darüber hinaus sollte dem Qualifikationsbedarf der Wirtschaft entsprochen werden. Zugangsberechtigt waren Pflichtschulabsolventen unter 18 Jahren.

Im Unterschied zum YTS orientierte sich die Durchführung des YT nach dem Modell der „Training and Enterprise Councils“ (TECs). Inhaltlich erfolgte ein Ausbau der beruflichen Weiterbildung auf breiter Basis. Die Teilnahme wurde vorerst allen arbeitslosen 16-18jährigen garantiert jedoch in der Folge auf jene Jugendliche (bis zum 25. Lebensjahr) ausgedehnt, die aufgrund einer Behinderung, Krankheit, Schwangerschaft, Freiheitsstrafe, Untersuchungshaft, unzulänglicher Sprachbeherrschung oder infolge einer Fürsorgeregelung nicht unmittelbar arbeitsfähig waren. Bei Ablehnung des Programms durch den Jugendlichen verlor dieser den Anspruch auf Unterstützung. Im April 1995 wurden sog. „Youth Credits“ (Bildungsschecks) in das Programm integriert.

Aktuelle Maßnahmen / Ausbildungen[23]

Investing in young people

[23] Vgl. Chatrik 1999, S. 63ff.

Wird als politische Strategie der Regierung beschrieben, die darauf abzielt, soziale Ausgrenzung und berufliche und qualifikatorische Deklassierung der 16- bis 18jährigen zu verhindern. Zielvorgaben sind die vermehrte Ausbildung Jugendlicher, die Anhebung der Qualität und Bedeutung der beruflichen Ausbildung, sowie die Sicherstellung einer ausreichenden und längerfristig gültigen Befähigung/Qualifizierung zur Berufstätigkeit. Besondere Initiativen in diesem Zusammenhang sind z.B.:

- Die Ausweitung der Trainingsressourcen (National Traineeships) zur Ausbildung für Niveau 2 (NVQ level 2) und die verstärkte Heranziehung der Arbeitgeber,
- die Ausweitung der Lehrverhältnisse (Modern Apprenticeships) zur verstärkten Ausbildung zu Niveau 3,
- das Ausstellen von „Lernkarten“ mit Berechtigungen zur Fortsetzung der Ausbildung,
- eine schwerpunktmäßige Arbeit mit 16- und 17jährigen in den Berufsinformationsstellen,
- die Einführung von „New Start“ zur Weiterführung der Ausbildung,
- die Einführung von „Time Off for Study or Training,
- die Einführung der „Education Maintenance Allowance“ [24] sowie des
- Gateways

Work-based Training for Young People (WBTYP)

Jugendliche, die nach der Pflichtschule keine weitere Schule oder sonstige nicht-universitäre Bildungseinrichtungen besuchen wollen, haben Zugang zu einem Training am Arbeitsplatz. Dieses Training ist sehr betriebsspezifisch und zielt in der Regel darauf ab, der auszubildenden Firma einen Arbeiter mit den für einen bestimmten Job erforderlichen Fähigkeiten bereit zu stellen. Diese Berufseinschulung erfolgt weitgehend unter privater Regie. Die Rolle des Staates beschränkt sich auf Partnerschaften auf der nationalen, sektoralen und lokalen Ebene, um einen Rahmen anerkannter und zertifizierter Berufsqualifikationen und ein entsprechendes Trainings- und Zertifizierungssystem bereitzustellen. Gegenwärtig gibt es über 17.000 Qualifikationsnachweise, die von tausenden verschiedenen Ausbildungsinstitutionen angeboten werden, wobei die Mehrheit

[24] Vgl. ebda. S. 107f.

ihre Qualifikationen außerhalb des übersichtlichen Hauptweges (Matura - A-level -; GNVQ, NVQ) erwirbt.[25]

„Work-based Training for Young People“ fungiert als Sammelkonstrukt für „Modern Apprenticeships“, „National Traineeships“ und „Youth Training“. Ziel des WBTYP ist die Ermöglichung von „Arbeitserfahrung“, Ausbildung, die Bereitstellung zentraler Qualifikationen und die Förderung der Bereitschaft für „lebenslanges“ Lernen. Die Qualifizierung für das „Arbeitsleben“ soll ausreichend und flexibel sein, um ein effizientes Agieren im Berufsleben und in der Gesellschaft sicherzustellen.

Organisiert wird das WBTYP auf lokaler Ebene von den TEC´s, die mit Weiterbildungsträgern kooperieren.

Modern Apprenticeship

„Modern Apprenticeship“ bezweckt die Qualifizierung Jugendlicher zu „NVQ level 3“ (inklusive der erforderlichen Schlüsselqualifikationen) oder einem gleichwertigen Qualifikationsstand. Ziel ist der Erwerb von Fähigkeiten, Flexibilität und Selbständigkeit, um dem Bedarf der regionalen und nationalen Wirtschaft zu genügen. Die Ausbildung erfolgt für das Handwerk, für den technischen Bereich oder für den Führungsbereich; prinzipiell können Ausbildungsverhältnisse in allen Wirtschaftszweigen gefördert werden.

Teilnehmer an „Modern Apprenticeship“ sollen 16 bis 17 Jahre alt sein, jedoch können Jugendliche im Alter von bis zu 25 Jahren zugelassen werden. Hauptmerkmale sind:

- Eine Ausbildung nach den im NVQ-Rahmen vorgegebenen Normen,
- ein vom Jugendlichen, dem Arbeitgeber und dem „Training and Enterprise Council“ (TEC) unterzeichnetes Ausbildungsabkommen,

[25] Vgl. Ecclestone 1999, S. 172.

- Offenheit des Programms gegenüber Jugendlichen, Unternehmen und Branchen bzw. Wirtschaftssektoren,
- Berufsberatung und der
- Zugang über Bildungsschecks [26]

„Modern Apprenticeship“ wird von den Unternehmern durchgeführt - ca. 95% der Lehrlinge sind angestellt. Der Zugang zum WBTYP erfolgt zumeist über die „Berufsberatung“ (Careers Service). Der Adressatenkreis erstreckt sich auf Personen mit erfüllter Schulpflicht, die auch in keiner sonstigen Vollzeitausbildung stehen. Voraussetzung sind weiters ein geringes Ausbildungsniveau sowie unbegrenzte Aufenthalts-, Anstellungs- und Ausbildungsberechtigung. Ausgeschlossen sind Teilnehmer anderer Programme, Häftlinge und Untersuchungshäftlinge.

„Modern Apprenticeship“ ist flexibler als die bisherigen Ausbildungsprogramme und beruht auf einer individuellen Trainingsvereinbarung zwischen dem Jugendlichen und seinem Arbeitgeber. Ziel des Programms ist die Schaffung von 60.000 Stellen pro Jahr – gegenwärtig haben bereits ca. 100.000 Jugendliche diesen Ausbildungsweg eingeschlagen. Die Teilnahme von „New Deal-Teilnehmern“ ist bei Erfüllung der genannten Bedingungen prinzipiell möglich.

National Traineeship

Dies sind von den regionalen Unternehmern entworfene und bestätigte Ausbildungsprogramme, die zu einem NVQ auf der Ebene 2 führen und zur Vorbereitung auf „Modern Apprenticeship“ dienen.

3.3 Berufliche Integration der Jugendlichen

Während im deutschsprachigen Raum der Berufsidentität große Bedeutung zukommt, war und ist im gesamten angloamerikanischen Raum für ein breites Beschäftigungssegment die Tendenz zu einer minimalisierten formalen Ausbildung

[26] Bildungsschecks garantieren einen Anspruch auf Ausbildung gemäß anerkannter Standards.

und zu einer betriebsadäquaten praxisorientierten Eigenausbildung / Qualifizierung bzw. Einschulung im Betrieb vorherrschend. Die Überwindung der Schwelle zur Berufseinmündung erfolgt damit weitgehend nach dem Reglement der Betriebe – bleibt somit diesen überlassen - und wird nicht, wie etwa in Österreich, in großem Ausmaß durch die Anerkennung von im Bildungssystem erworbenen (Berufs-) Positionen bestimmt. Erwerbskarrieren werden somit primär durch die im Lauf der Zeit angesammelten Wissensbestände und Fertigkeiten determiniert. Diese unterschiedlichen Traditionen bilden sich im Niveau der formalen Qualifizierung deutlich ab.

Zudem besteht in den angloamerikanischen Ländern eine grundlegend andere Beziehungskultur zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern als in den westeuropäischen Ländern Kontinentaleuropas. So entwickelte sich in Österreich, Deutschland, Frankreich und Skandinavien über Jahrzehnte hinweg eine breite Bevölkerungsschicht mit ausreichender Kaufkraft für den Konsum von hochwertigen Produkten, deren Herstellung häufig Qualifikationserfordernisse auf hohem Niveau voraussetzt. Aufgrund der Dominanz des Marktgeschehens, das sich mit einem relativ großen Anteil auf Billiglohnprodukte ausrichtete sowie der geringen Bestimmungsmacht der Gewerkschaften, blieb auch die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften in bedarfsabhängigen Grenzen.[27] Der im Rahmen der Globalisierung verstärkte Wettbewerb mit Billiglohnländern setzt in der folge auch Großbritannien unter Druck, sein relativ gering entwickeltes Humankapital aufzuwerten.

3.4 Zum Ausbildungsstand in Großbritannien

Eine Abwägung des britischen Systems der National Vocational Qualifications (NVQ) mit österreichischen Zertifizierungsniveau ergibt, dass den österreichischen Lehrabschlüssen (dreijährige Berufsausbildungen) sowie der „Matura“ in etwa die NVQ-Ebene 3 entspricht. Qualifikationen der NVQ-Ebene 2 können mit dem österreichischen Hauptschulabschluss gleichgesetzt werden. In der folgenden Tabelle sind die englischen Definitionen der berufsbildenden Niveaustufen und ihre Entsprechungen im allgemeinbildenden Ausbildungssystem aufgelistet:

Tabelle: Die National Vocational Qualifications (NVQ)[28]

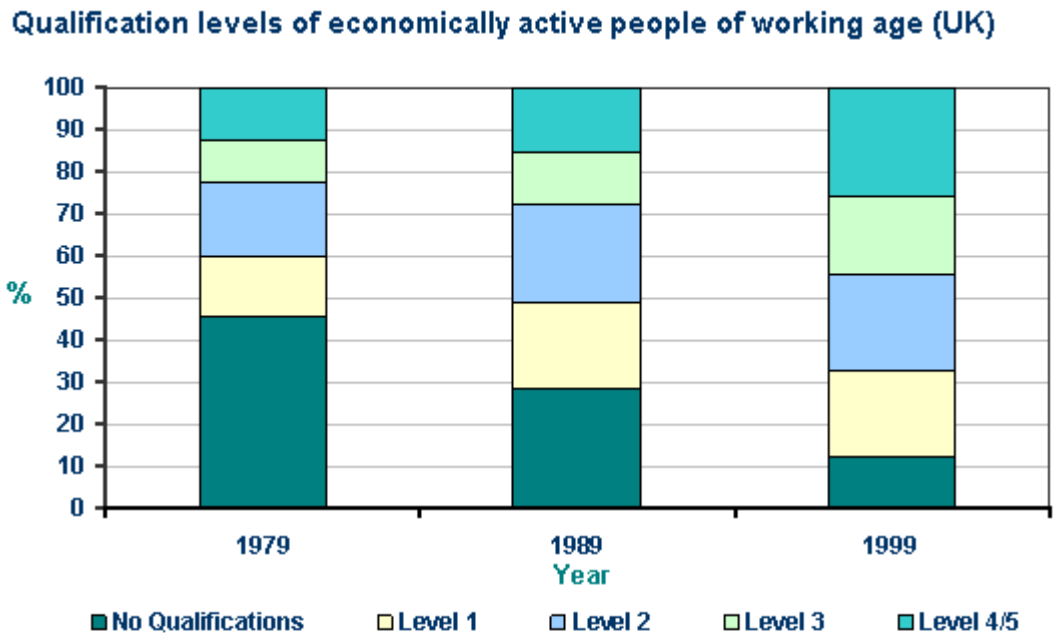
National Vocational Qualifications (NVQ)	**Allgemeine Abschlüsse (Academic Qualifications)**
Niveaustufe 5: Die Kompetenz schließt in einer beträchtlichen Breite die Anwendung von fundamentalen Prinzipien und komplexen Techniken über eine weite und oft nicht vorhersehbare Vielfalt von Zusammenhängen ein. Ein sehr bedeutendes Maß an persönlicher Selbstbestimmung und oft beträchtlicher Verantwortung für die Arbeit von anderen sowie für die Verwendung von bedeutenden Ressourcen sind ebenso hervorzuheben wie die persönliche Verantwortlichkeit für den Prozess von Analyse und Diagnose, Design, Planung, Durchführung und Evaluation.	Entspricht den Anforderungen von Hochschulabschlüssen vom „Postgraduate Diploma“ über das „Master´s Degree“ bis zum „Doctor´s Degree“.
Niveaustufe 4: Kompetenz auf einem weiten Gebiet komplexer technischer oder „professioneller“ Tätigkeit, die in einer Vielzahl von Zusammenhängen stehen und mit einem bedeutenden Maß von persönlicher Verantwortung und Selbstbestimmung verbunden sind. Die Verantwortung für die Arbeit von anderen und die Verwendung von Ressourcen sind oft gegeben.	Entspricht einem ersten Hochschul-abschluss, z.B. dem „Bachelor´s Degree“.
Niveaustufe 3: Kompetenz, in einem großen Umfang unterschiedliche Tätigkeiten auszuführen, die in unterschiedlichen Zusammenhängen stehen und von denen die meisten komplex und nicht routinemäßig sind. Sie sind mit beträchtlicher Verantwortung und Selbstbestimmung verbunden und häufig wird die Kontrolle oder Anleitung von anderen verlangt.	Entspricht den Anforderungen, die mit der Berechtigung zum Hochschulzugang verbunden sind. (General Certificate of Education A/AS level).
Niveaustufe 2: Kompetenz, viele verschiedene Tätigkeiten in unterschiedlichen Zusammenhängen auszuführen. Einige Tätigkeiten sind komplex oder nicht routinemäßig zu bewältigen; sie sind mit einiger persönlicher Verantwortung und Selbstbestimmung verbunden. Zusammenarbeit mit anderen, eventuell in einer Arbeitsgruppe, kann häufig gefordert sein.	Entspricht dem ersten allgemeinbildenden Schulabschluß (General Certificate of School Education).
Niveaustufe 1: Fähigkeit, eine Reihe verschiedener Tätigkeiten auszuführen, von denen die meisten routinemäßig und vorhersagbar sind.	

Quelle: Brand (1999): Seite 23.

[27] Brown & Keep 2000, S. 22-29.
[28] Vgl. auch Geb 1997, Richter 1996.

Im Vereinten Königreich zeichnet sich in den letzten Jahren eine deutliche Verbesserung der Qualifikationsstruktur der arbeitenden Bevölkerung ab. So ging der Anteil der Personen ohne Bildungsabschlüsse von 45,9% im Jahr 1979 auf 28,4% im Jahr 1989 und auf 12,4% im Jahr 1999 zurück:

Tabelle: Entwicklung der Qualifikationsniveaus der Arbeitsbevölkerung



%

(United Kingdom)	1979	1989	1999
No Qualifications	45.9	28.4	12.4
Qualification Level 1	14.3	20.6	20.5
Qualification Level 2	17.4	23.2	22.7
Qualification Level 3	10.2	12.6	18.8
Qualification Level 4/5	12.2	15.2	25.6

Source: L.F.S.

Betrachtet man somit den Gesamtbestand der Qualifizierung auf der NVQ-Ebene 2 im Zeitablauf, ergibt sich folgendes Bild: Im Jahre 1979 haben 22,4% der Erwerbsbevölkerung das Qualifikationsniveau 3 oder höher erreicht; im Jahre 1989 bereits 27,8%. In den folgenden 10 Jahren erbringen Qualifizierungsbemühungen und die Aufwertung von Zertifizierungen bemerkenswerte Resultate: der Anteil der Erwerbsbevölkerung mit einem Qualifikationsniveau 3 oder darüber steigt um 16,6 Prozentpunkte auf insgesamt 44,4%.

Der Anteil von Personen auf Qualifikationsniveau 2 (Erwerbsbevölkerung)[29], nimmt von 17,4% im Jahre 1979 auf 23,2% im Jahre 1989 zu - bis 1999 sinkt er jedoch auf 22,7% ab; damit traten mehr Personen dieser Kategorie zu höheren Qualifikationsniveaus über, als von niederen Ebenen nachströmten.

Tabelle: Erwerbsbevölkerung in Österreich nach formaler Qualifikation 1981-1999

Höchste abgeschlossene Ausbildung	VZ 1981 %	VZ 1991 %	MZ 1995 %	MZ 1999 %
Lehre	35,5	40,5	39,7	42,3
Pflichtschule	40,6	29,4	26,6	21,9
Berufsbildende Mittlere Schule	11,8	13,0	10,9	*10,8
Berufsbildende Höhere Schule	4,0	5,6	8,8	**15,8
Allgemeinbildende Höhere Schule	3,4	4,3	5,6	
Universität, Hochschule	3,9	5,4	6,2	7,0
Hochschulverwandte Lehranstalt	0,8	1,8	2,1	2,2
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100
In Absolutzahlen	3.411.521	3.684.282	3.902.500	3.909.000

Quelle: ÖSTAT, Volkszählung, Mikrozensus (Berufsbildungsbericht 1997:4 und ÖSTAT)
(* = Fachschule, ** = Höhere Schule)

Zugunsten Österreichs zeigt sich ein deutliches Übergewicht auf mittlerem Niveau[30] vergleichsweise gering ausgeprägt erscheint jedoch das Segment der Hochqualifizierten in Österreich. Der in GB traditionell hohe Anteil der Un- bzw. Geringqualifizierten lässt auf ein beträchtliches Qualifizierungsdefizit schließen.

Im europäischen Vergleich wird der gegebene Nachholbedarf Großbritanniens im Bildungs- bzw. Ausbildungsbereich evident. Während Österreich – gemeinsam mit Deutschland, Dänemark und den Niederlanden - im Jahr 1994 ein hohes Niveau an Beständen weiterführender (Berufs-)Bildung in der Gruppe der Jugendlichen und jüngeren Erwachsenen erreichte, bleibt das Vereinigte Königreich – gemeinsam mit Luxemburg, Italien, Spanien und Portugal am untersten Segment, der nach dem Anteil der 25- bis 29jährigen Bevölkerung mit Abschluss eines Bildungsganges nach der Pflichtschule gereihten Länder.

Die Einschränkung der in ND angelegten Qualifizierungsmomente auf die „NVQ-Ebene 2“ erscheint einerseits restriktiv, andererseits entspricht sie der Klientel.

[30] Zum Zweck eines näherungsweisen Vergleiches, können hier für Österreich Lehrabsolventen, BMS- und AHS-Absolventen, für GB Absolventen der Ebene „NVQ 3“ berücksichtigt werden.

Tabelle: Prozentsatz der 25- bis 29jährigen Bevölkerung mit Abschluss eines Bildungsganges nach der Pflichtschule, 1994

Deutschland	88%
Dänemark	86%
Niederlande	86%
Österreich (Mikrozensus 1994)	**81%**
Frankreich	**76%**
Belgien	72%
Griechenland	66%
Irland	62%
Vereinigtes Königreich	**57%**
Luxemburg	55%
Italien	52%
Spanien	50%
Portugal	35%

Quelle: Eurostat; ÖSTAT, ibw (Berufsbildungsbericht 1997:10)

4. Thematisierung von „New Deal“ im parlamentarischen Diskurs

Als zentrale Dokumente des im „House of Commons“ geführten Diskurses über „New Deal“ werden in der Folge der 2. Bericht des „Select Committee on Education – The New Deal“ und der 8. Report des „Select Committee on Education – The New Deal Pathfinders“ ausgewertet. Die hier betrachtete parlamentarische Reflexion markiert somit eine frühe Phase des Programmverlaufes; zeitlich spätere, themenrelevante Stellungnahmen im Diskurs der Parlamentarier werden in einer späteren Publikation berücksichtigt.

Im 2. Report erklärt das Komitee vorerst sein Einverständnis mit den grundlegenden Zielen des „New Deal“.[31] (Kurzfristige) Verdrängungseffekte unter Benachteiligung von Kurzzeit-Arbeitlosen und u.U. auch Werktätigen werden in diesem Zusammenhang als unvermeidlich angesehen. Begrüßt wird das Bestreben, „New Deal“ nach einer präzisen – die Evaluation erleichternden - Definition der Programmziele auszurichten. Darüber hinaus wird angeregt, die Programm-Mittel auch für Langzeitarbeitslose im Alter von über 25 Jahren einzusetzen. Weiters wird bekräftigt, dass der Einsatz der Mittel der relativen Größe der vier unterschiedlichen Zielgruppen zu entsprechen hat. Als notwendig wird die Evaluation der Subventionsleistung bei den besonders benachteiligten Programmteilnehmern in den beiden Altersgruppen des Programms erachtet.

Anerkannt wird das große Ausmaß an Flexibilität, d.h. die Offenheit gegenüber unterschiedlichen regionalen Kontexten. Das „Employment Service“ wird in diesem Zusammenhang aufgerufen, die besten Verfahrensweisen zu identifizieren, um den Zusammenhalt existierender Partnerschaften zu stärken und diese in Form

[31] Vgl „Select Committee on Education and Employment“, Second Report, B / The design of the New Deal, S. 1.

von Richtlinien zu verbreiten. Zum Zweck der lokalen Implementierung des „New Deal“ wird dem „Employment Service“ empfohlen, ein weitgehendes Mitentscheidungsrecht privatwirtschaftlicher Akteure sicherzustellen. Um die Möglichkeiten des Programms und insbesondere die Adäquatheit der Stellenbesetzung im Rahmen der Phase des „Gateway“ sicherzustellen, soll das „Employment Service“ ein spezielles Schulungsprogramm für die befassten Betreuer anbieten, das es in die Lage versetzt, Kundenbedürfnisse und deren Potentiale korrekt einzuschätzen. Der Problematik des „Gateway“ kann nach Meinung des Komitees durch Subkontrakte entsprochen werden, die Elemente der „Gateway-Funktion“ zu anderen Organisationen auslagern. Angeregt wird die Einführung einer dem „Gateway“ entsprechenden „Begleitungs- und Unterstützungsleistung“ auch für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen.[32]

Ein Monitoring der Sicherung und Verstetigung der Partnerschaften wird als Erfolgsbedingung gesehen.

Ausgeglichenheit (im Sinn von Chancengleichheit bei der Wahl) der Programmoptionen „“Job subsidy“, „Environmental Task Force“, „Education & Training“ und „Voluntary sector“ sollt durch ein Angebot von anspruchsvollen Berufen und „Trainingsmöglichkeiten“ gesichert werden. „Education & Training“ – und damit die Integration von Bildung und Arbeit – wird als eine Hauptkomponente des „New Deal“ bezeichnet.

Hinsichtlich der Etablierung des Programms wird die Ansicht geäußert, dass Kleinbetriebe besonderer Unterstützung bedürfen, um in maßgeblicher Weise zu partizipieren. Effektivität wird von einer zusätzlich zum „New Deal“ gewährten Entwicklungsförderung für Betriebe erwartet. Zu erwartende Missbräuche durch Unternehmer sollen durch ein Monitoring der Betriebe sowie der vermittelten Arbeitslosen eingedämmt werden. Betriebliche Entwicklungspläne könnten als Orientierungshilfe bei der Allokation von New-Deal-Stellen behilflich sein.

Die Subventionierung gemeinnütziger Arbeiten gilt dem Komitee als vielversprechende Möglichkeit der Stellenbeschaffung - die Etablierung intermediärer

[32] Vgl.: „Select Committee on Education and Employment“, Second Report, C / The New Deal: Making it

Arbeitsmärkte wird angeregt. Insbesondere der Tätigkeitsbereich „Nachbarschaftshilfe“ erscheint aussichtsreich, um die Programmoptionen „voluntary sector“ und „Environmental Task Force“ quantitativ anzureichern. Das Ausmaß der Umsetzung des intermediären Konzeptes wird als wesentlich für die Effizienz der „Gateway-Phase“ des Programms und für die Option der geförderten Arbeitsplätze erachtet. Hinsichtlich der Aufbringung der Mittel findet das Problem uneinheitlicher Finanzierung der Sachbereiche „Sozialleistungen“ und Weiterbildung (Training) Beachtung. Festgestellt wird, dass eine – mit der Gesetzeslage jedoch schwer vereinbare - Zusammenlegung und „Ausschüttung“ nach dem System der „Sozialleistungen“ angebracht wäre.

Gateway[33]

Die Bedeutung des „Gateway“ bleibt trotz festgestellter Unzulänglichkeiten unbestritten. Dazu zählen:

- Der „Gateway“ erscheint mit seiner zeitlichen Erstreckung auf vier Monate insbesondere für besonders benachteiligte Jugendliche als zu kurz bemessen.

- Die Zuweisung der persönlichen Betreuer zu den „Gateway-Anbietern“ dauert in manchen Fällen länger als erwartet.

- Manche persönlichen Betreuer zeigten sich nicht ausreichend engagiert nichtsubventionierte Beschäftigung für ihr Klientel zu akquirieren.
- Festgestellt wird eine bemerkenswert hohe Ausfallquote, wobei der Verbleib der Abgänger unbekannt bleibt.

Aufgezeigt wird weiters, dass die Festsetzung einer optimalen Dauer des „Gateway“ aufgrund der jeweils individuellen Bedürfnisse der Programmteilnehmer unangebracht ist. Angesichts der obligatorischen Dauer der „Gateway-Phase“ und der möglichen zwangsweisen Zuordnung zu einer Programmoption kann hier von einer konzeptionell angelegten Dysfunktionalität mit möglicher Repressionsfolge ausgegangen werden. Seitens des ES wird

---

work, - S. 2.

[33] Die Darstellung folgt nun den Erörterungen des „Select Committee on Education and Employment“ (Select Committee on Education and Employment: Eighth Report).

hinsichtlich dieser Problematik entgegnet, dass der „Gateway“ keineswegs die Funktion hat, jedwedes Hindernis für die Teilnehmer „aus dem Weg zu räumen“ und sich die persönliche Betreuung über das ganze Programm erstreckt. Seitens des Komitees wird empfohlen, in jedem Arbeitsamtsbezirk jene Fälle zu dokumentieren, die mit vier Monaten „Gateway“ kein Auslangen finden, um die Notwendigkeit einer zeitlichen Ausdehnung des „Gateway“ zu belegen.

Persönliche Betreuer des ES

Versichert wird, dass die effektive Arbeit der „persönlichen Betreuer“ als wesentliche Erfolgsbedingung des Programms anzusehen ist. Gefahrenmomente werden einerseits in einer möglichen Überbelastung der Betreuer – insbesondere bei einer Ausweitung des „New Deal“ und andererseits im z.T. existierenden Missverhältnis von unterbreiteten Bewerbungsvorschlägen und realisierten Einstellungen verortet: Dabei erscheint die Behauptung plausibel, dass wiederholt erfolglose Einstellungsgespräche für Jugendliche sowie für konfrontierte Arbeitgeber gleichermaßen demotivierend sind.

Zuweisung

Die Zuweisung zu Anbietern („Gateway – provider“) blieb bis zum Zeitpunkt des Kommissionsberichtes quantitativ unter den Erwartungen. Das langsame Anlaufen wird z.T. darauf zurückgeführt, dass „erste Diagnosen“ der Vermittlungsfälle nur sehr langsam durchgeführt werden konnten. Neben der Tatsache, dass die sinkende Jugendarbeitslosigkeit eine geringere Teilnahme an „unterstützenden“ Kursen bewirkt, zeigt sich zudem die Neigung der „persönlichen Betreuer“, den engen Kontakt mit den Jugendlichen dadurch zu erhalten, dass sie – oft trotz unzureichender Kompetenz - selbst jene Unterstützungsleistungen erbringen wollen, die von den Kontraktfirmen angeboten werden. Vermutet wird, dass andererseits auch die entstehenden Vertrauensverhältnisse der jugendlichen Klienten zu ihren Betreuern eine Zuweisung zu Kursanbietern eher verzögern.

Die Ursachen der in manchen Regionen auftretenden besonders hohen Drop-out-Raten bleiben im Bericht ungeklärt; Abstimmungsprobleme und Interpretationsdifferenzen hinsichtlich der Zwecke von „New Deal“ werden als wahrscheinlich erachtet.

Nichtsubventionierte Arbeit

Der Wechsel in nichtsubventionierte Arbeit – die Planungsvorgabe liegt hier bei 40% - erscheint aus budgetären und Gründen der Verantwortlichkeit gegenüber den pol. Entscheidungsträgern als unabdingbar. Zum Zeitpunkt der Berichtlegung platzierten sich ca. 35% der Gateway- Abgänger im nichtsubventionierten Bereich (weitere 38% schieden zur Gänze aus).

Das Verhältnis der Abgänge auf subventionierte Stellen zu den Abgängen auf nichtsubventionierte Arbeitsplätze zeigte große Diskrepanzen im Vergleich der einzelnen Pilotregionen; als primäre zu analysierende Ursache erscheint die unterschiedliche Aufnahmefähigkeit der einzelnen regionalen Arbeitsmärkte. Ca. 30% der Abgänge aus dem „New Deal" erfolgten in einen unbekannten Status. Dazu wird von der Kommission angemerkt, dass eine weitere Verbesserung der Datenbasis des ES angebracht erscheint.

Die Anstellungsoption

Dem Bericht des Komitees ist zu entnehmen, dass ca. 60% der jugendlichen Programmteilnehmer (Programmoptionen) subventionierte Stellen besetzen. Laut Planungsvorgabe waren subventionierte Arbeitsplätze für 40% der Programmteilnehmer vorgesehen. Die letztlich ungewisse Größenordnung der Anstellungsoption erwies sich als Grund für Verunsicherung. Die überraschend hohe Bereitschaft der Arbeitgeber, subventionierte Arbeitsplätze bereitzustellen, wird als Erfolg der aktiven Handlungsweise des ES gewertet. Von Bedeutung für das ES ist nicht zuletzt der durch die rege Unternehmerbeteiligung erzielte Nebeneffekt der Zunahme des Marktanteiles. Betont wird der Sachverhalt der Beteiligung einer überraschend hohen Anzahl kleinerer Betriebe, die das Programm nutzen um zu expandieren. Im öffentlichen Dienst bleibt die Programmbeteiligung geringfügig; als ausschlaggebende Gründe für die weitgehende Absenz lokaler Verwaltungen werden z.B. genannt:

- das offensichtliche Fehlen von Beschäftigungsmöglichkeiten bei lokalen Verwaltungen,
- Mangel an Information,
- Zurückhaltung wegen möglicher Fehlbesetzungen,

- Bedenken hinsichtlich der Chancengleichheit und der Unvereinbarkeit mit statuarischen Auflagen der Gemeinnützigkeit.

Als Beispiel für eine effektive Umsetzung im öffentlichen Sektor[34] wird im Report die Kommune „Rotherham“ genannt, die „New Deal - Bewerbern“ Priorität für bestimmte Arbeitsplätze einräumte. Aufgezeigt wurde, dass das Programm in diesem Zusammenhang den Kommunen auch die Gelegenheit bietet, auf die in vielen lokalen Verwaltungen existierende Überalterung zu reagieren, das Ziel der Chancengleichheit zu verfolgen und ihre Qualifizierungsarbeit zu verstärken. Um diese Möglichkeiten zu forcieren, wird im Bericht die Empfehlung ausgesprochen, insbesondere die Kooperation der Betreuer mit den Personalverantwortlichen der Kommunen zu intensivieren.

Behauptet werden weiters weitreichende Beschäftigungsmöglichkeiten im Gesundheitswesen sowie die Notwendigkeit der Aktivierung aller Ministerien bzw. Verwaltungen zugunsten der Programmumsetzung.

Ein hauptsächliches Anliegen der regionalen Programmverantwortlichen des ES war es, Qualifizierungsmaßnahmen seitens der Arbeitgeber sicherzustellen. Berichtet wird von Unternehmern, die erst aufgefordert werden mussten, die Programmteilnehmer einzuschulen. Hingewiesen wird auf die Möglichkeit, nach Auslaufen der 6-monatigen Förderungsperiode, Anschlussprogramme wie „Modern Apprenticeship“ und „National Traineeships“ zu aktivieren.

Hinsichtlich der Weiterbeschäftigung nach der Förderperiode wird eine Neigung der Unternehmer attestiert, die geförderten Arbeitnehmer im Betrieb zu halten; die Möglichkeit der Nutzung des Programms seitens der Betriebe zur Rekrutierung „regulärer“ Arbeitskräfte ist nicht auszuschließen. Andererseits wird festgehalten, dass offensichtlich seitens des ES keine strategischen Überlegungen existieren, die betriebliche „Behaltequote“ zu optimieren. Um dies zu relativieren wird empfohlen, dass die persönlichen Betreuer Schritte setzen, um das Beschäftigungsverhältnis zu verstetigen. Das fortgesetzte Angebot von Weiterbildungsmaßnahmen – für Teilnehmer der Weiterbildungsoption auch über die Förderperiode hinaus – gilt in dieser Hinsicht als erfolgversprechendes Vorhaben.

Die Option der Vollzeit – Berufsbildung (Full-time education and training option)

Laut Planungsvorgabe sollten 25% der an den „Optionen“ teilnehmenden Jugendlichen den Weg der „ausschließlichen Weiterbildung“ betreten. Erste Ergebnisse zeigen eine entsprechende Allokation.

Die in manchen Regionen deutlich höheren Teilnehmerzahlen erklären die regionalen Verantwortlichen des ES mit dem stark entwickelten Bildungsbewusstsein der Jugendlichen; ein Zusammenhang mit fehlender Nachfrage am Arbeitsmarkt wird nicht bestätigt. Im Report findet sich dazu die Aufforderung, die „ausschließliche Bildungsoption“ auszubauen, auch um in weiterer Folge dem Konzept des „lebenslangen Lernens“ zu entsprechen.

Vertragsarrangements

Überlegungen zur Auftragsvergabe an Kursanbieter nahmen in der Diskussion einen breiten Raum ein. Im Vordergrund der Erörterungen / der Kritik standen:

- das bürokratische und langwierige Verfahren, das zu einer Abdrängung kleinerer Organisationen führte,
- die Dominanz großer Organisationen mit Erfahrung hinsichtlich Vertragsabschlüssen mit dem ES
- die Möglichkeit des Kursabbruches, die zu Unwägbarkeiten bei der Kalkulation führte (keine Möglichkeit des Ausgleichs von Fixkosten für den Anbieter)
- nachteilige Auswirkungen des Wettbewerbes bei der Anbotlegung sowie
- der sich negativ auswirkende Zeitmangel bei der Vorbereitung innovativer Anbote

Großer Zeitdruck beim Aufbau der Partnerschaften (bei der Sicherstellung der Angebote) wirkte einerseits belastend für die Entscheidungsträger des ES, andererseits konnten nicht alle für „New Deal“ vorgesehenen Leistungen zeitgerecht organisiert werden. Klage über bürokratische Zwänge bei Vertragsabschlüssen führten vor allem kleinere Unternehmen mit wenig Erfahrung

[34] Siehe auch: Nathan / Simmonds / Ward (1999).

als Auftragnehmer des ES. Das Komitee tritt folgerichtig für eine Entbürokratisierung des Prozesses und besondere Bedachtnahme auf kleinere, innovative, den lokalen Verhältnissen angemessene Projekte ein.

Weitere Empfehlungen beziehen sich auf Zusammenschlüsse kleinerer Anbieter aus dem Sektor der Hilforganisationen und die Bereitstellung von Unterstützung (capacity – building funds); eine Vereinfachung des Auswahlverfahrens im Falle eindeutig vorteilhafter Anbote und die Dokumentation der lokalen Vertragsarrangements.

5. Das Programm

5.1 Intention, Beschreibung der Zielgruppe

Mit New Deal wird die Integration Jugendlicher bezweckt, die bereits sechs Monate oder länger arbeitslos sind und Arbeitslosenunterstützung (JSA) beziehen. Dabei ist die Zuweisung für diese Personengruppe verpflichtend. Als zentrales Ziel des Programmes wird die Integration in ein nachhaltiges Beschäftigungsverhältnis ausgewiesen. Der umfassende Geltungsanspruch bezeugt zugleich die Absicht, einen grundlegenden Umbruch in der Verwertung von Arbeitskraft herbeizuführen und zu sichern.

5.2 Struktur, Inhalte und Durchführung[35]

- Das Programm besteht aus der Eingangsphase (gateway), die nicht länger als vier Monate dauern soll und den daran anschließenden vier Optionen, von denen eine gewählt werden muss:
- Die Job-Option (Employment option), die Arbeitgebern eine finanzielle Unterstützung gewährt, sobald von ihnen ein(e) ND-TeilnehmerIn unter den vorgeschriebenen Rahmenbedingungen angestellt wird.
- Arbeit im Umweltbereich (Employment option), bei der die Wahlmöglichkeit zwischen einer Entlohnung im Rahmen von JSA plus Zusatzentlohnung oder einem normalen Gehalt besteht.

[35] Darstellung nach: Unemployment Unit & Youthhaid (1999): The New Deal Handbook

- Arbeit im Sozialbereich (Voluntary sector) bei der ebenfalls die Wahlmöglichkeit zwischen einer Entlohnung im Rahmen von JSA plus Zusatzentlohnung oder einem normalen Gehalt besteht.
- Die „Ausbildungsschiene“ (Full-time education or training option) bei der Jugendliche mit fehlender Basisqualifikation die Möglichkeit erhalten, sich bis zum NVQ Level 2 weiterzubilden.

Falls sich ein Teilnehmer des Programms vorsätzlich weigert eine Option zu wählen oder an ihr teilzunehmen, droht ihm der Entzug des Arbeitslosengeldes für zwei bis vier Wochen (die Darstellung des differenzierten Sanktionssystems erfolgt weiter unten).

Im Unterschied zu früheren staatlichen Arbeits- und Trainingsprogrammen wird das ND-Programm in den verschiedenen Regionen von verschiedenen Organisationen (z.B. TEC – Training and Enterprise Council oder LEC – Local Enterprise Companies, Kommunalbehörden, Gewerkschaften, Weiterbildungsinstitutionen, Wohlfahrtsorganisationen und andere) auf teilweise sehr unterschiedliche Weise umgesetzt.

Jeder, der am ND-Programm teilnimmt, wird einem persönlichen Berater (New Deal personal adviser) zugeordnet, der ihn während des ganzen Programms betreut und berät. Der Umfang und die Intensität des Kontaktes wird vor allem durch die lokalen Besonderheiten bei der Umsetzung des ND bestimmt.

Zugangsberechtigt sind Jugendliche im Alter von 18 bis 24 Jahren. Darüber hinaus existieren „New Deal-Programme“ für andere Zielgruppen, die hier jedoch nicht behandelt werden; bei Erfüllung bestimmter Bedingungen können Personen aus dieser Zielgruppe am ND teilnehmen. Verpflichtend ist die Teilnahme für Jugendliche der genannten Altergruppe, wenn sie sechs Monate oder länger ohne Unterbrechung Arbeitslosengeld bezogen haben.

Freiwillig können Personen im Alter von 18 bis 24 Jahren teilnehmen, wenn sie:

- Arbeitslosengeld seit sechs Monaten (mit Unterbrechungen von nicht mehr als 28 Tagen) beziehen,

- behindert sind,
- Probleme mit grundlegenden Fähigkeiten wie Rechnen, Lesen, Schreiben haben
- Walisisch oder Gälisch zur Muttersprache haben,
- Alleinerzieher sind,
- WiedereinsteigerInnen sind,
- der „local autority care“ unterliegen,
- langzeitarbeitslos,
- ehemalige Armeeangehörige oder
- Haftentlassene oder Personen auf Bewährung oder
- obdachlos sind.

Sobald sie dem Programm beitreten, sind sie jedoch genau den gleichen Regeln unterworfen, wie jene Personen, für die die Teilnahme verpflichtend ist. Falls eine ernsthafte Benachteiligung am Arbeitsmarkt besteht, können auch andere Personenkreise zu ND zugelassen werden. Die Entscheidung obliegt den ND-Beratern des ES. Nicht zugelassen werden Personen, die für andere eine Gefährdung darstellen.

Eingangsphase (Gateway)

Jeder, der am ND-Programm teilnimmt, muss zuerst die Eingangsphase (Gateway) durchlaufen. In dieser Phase sollen alle Personen die „job ready“ sind in eine nicht subventionierte Beschäftigung vermittelt werden. Die Planungsvorgabe von 40% konnte bisher jedoch nicht annähernd erreicht werden. Für den Rest stellt der Gateway ein Angebot dar, eine sorgfältige Entscheidung für eine der vier Optionen zu treffen. Obgleich die maximale Verweildauer 4 Monate nicht überschreiten soll, ist dies in der Praxis häufig der Fall.

Gemäß dem „regionalisierten“ Einsatz des Programms, wird auch der „Gateway“ in den verschiedenen Landesteilen in verschiedener Art und Weise angeboten. Überall anzutreffen ist jedoch der persönliche Berater; nach Aussagen der Verantwortlichen sollen auf diese Weise „alte“ Fehler bei der Integration benachteiligter Personen vermieden werden. Der Kontakt zwischen dem Berater und dem Programmteilnehmer gestaltet sich nach lokalen Gegebenheiten und Möglichkeiten.

Wird das Programm von Partnerorganisationen abgewickelt, kann sich der Kontakt auf wenige Treffen bzw. das Eingangsinterview beschränken.

Während der Eingangsphase erhalten die Jugendlichen weiterhin JSA und sind auch allen Regeln unterworfen, die mit Arbeitslosenbezügen verknüpft sind (z.B. Verfügbarkeit, aktive Suche, Sanktionsregime). In dieser Phase ist durch die offizielle Erwartung, dass nur 60% der Teilnehmer des „Gateway" tatsächlich in eine Option übertreten, ein gewisser „Druck" für alle Beteiligten gegeben.

Folgende Arbeitsinhalte gelten für die Eingangsphase:
Alle Teilnehmer haben verpflichtend an einem (Eingangs-)Interview teilzunehmen, das erlaubt, eine Struktur für das weitere Vorgehen festzulegen. Das Konzept stellt u.a. darauf ab, Jugendlichen bei der beruflichen Entscheidungsfindung zu helfen, den Prozess zu strukturieren und die Beständigkeit bei der Umsetzung der getroffenen Entscheidungen zu fördern.
Jedem stehen Rat und Unterstützung bei der Wahl der Option zu. Diese kann auch durch unabhängige (beauftragte) Personen erfolgen.
Die Bearater haben die Möglichkeit, den Teilnehmern eine Reihe von weiteren Förderungen anzubieten, wie z.B.:

- Schupperkurse in den ND-Optionen („tasters" of option)
- Kurse zum Erwerb oder zur Verbesserung wichtiger grundlegender Fähigkeiten (Rechnen, Lesen, Schreiben)
- Unterstützung von Spezialisten bei Drogenproblemen, Obdachlosigkeit und anderen zielgruppenspezifischen Problemen
- Unterstützung durch einen Mentor

War zu Beginn des Programms eine Beschränkung auf Jugendliche zwischen 18 und 24 Jahren beabsichtigt, so erfolgte später eine Ausweitung auf alle anderen Langzeitarbeitslosen (z.B. Personen ab 25 Jahren und AlleinerzieherInnen).

Full-time education & training option

Die quantitative Planungsvorgabe für diese Option beträgt „bis zu einem Viertel" der Teilnehmer. Den Mitarbeitern in den Jobcentern wird vermittelt, das die FTET-Option in der Regel für Jugendliche in Frage kommt, die

• wegen unzureichender Qualifizierung den Ausbildungsstand des S / NVQ – Niveaus 2, oder eine gleichwertige Ausbildung anstreben,

• bislang nicht ausreichend vorhandene Grundqualifikationen erwerben wollen bzw. ihre Englischkenntnisse (Zweitsprache) zu verbessern trachten,
• aufgrund regionaler Arbeitsmarktbedingungen eine zusätzliche (verwertbare) Qualifikation erwerben wollen,
• von der Unternehmerseite geforderte praxisbezogene Fähigkeiten, Arbeitstugenden und Verhaltensformen erwerben / annehmen wollen (sollen).

Unter Absprache mit dem „persönlichen Betreuer“ des ES wird eine – im Kontext des Arbeitsmarktes realistische - Kursmaßnahme festgelegt. Die Kurse / Ausbildungen werden von TECs/LECs, FE „colleges“ oder anderen Anbietern werden bereitgestellt; insbesondere für ländliche Gebiete mit schwacher Bildungsinfrastruktur ist vorgesehen, dass Weiterbildungsveranstaltungen auch in dafür geeigneten Unternehmen stattfinden.

Kurse werden von den Weiterbildungsträgern „laufend“ d.h. mit einer (auf den Teilnehmer bezogenen) Wartezeit von ca. 2 Wochen und im Ausmaß von mindestens 44 Wochen pro Jahr angeboten. Als durchschnittliche Dauer einer FTET-Maßnahme werden 9 Monaten (bei einer maximalen Kursdauer von 12 Monaten) angenommen.

Die Anwesenheitspflicht im Rahmen der Qualifizierungsmaßnahme beträgt pro Woche 5 Tage bzw. 30 Stunden. Personen mit einem Qualifizierungsstand „S/NVQ 2“ oder einem gleichwertigen Ausbildungsniveau gehören nicht zur unmittelbaren Zielgruppe der FTET-Option. „Modern Apprenticeships“ und „National Traineeship“ bleiben jedoch als mögliche Höherqualifizierungen bestehen. Die für die FTET-Option zugelassenen Kursinhalte entsprechen den Inhalten des „Further and Higher Education Act 1992“ (Schedule 2) für England bzw. dem „Further and Higher Education Act 1992“ (Section 6) für Schottland.

Die vom ES durchzuführende Genehmigung der Bildungsmaßnahmen orientiert sich somit

- an den Inhalten des „Further and Higher Education Act“

- an der Ausbildungsebene (zumeist „S / NVQ level 2“ oder einem gleichwertigen Niveau) sowie
- am lokalen Arbeitsmarkt.

Im Fall einer bereits laufenden Weiterbildungsmaßnahme wird diese bei verpflichtender (mit Sanktionen belegter) Zuweisung zum ND beendet, kann jedoch zu einem späteren Zeitpunkt wiederaufgenommen werden.

Qualifizierungsmaßnahmen haben folgenden Mindeststandards zu genügen:

- bis zu 52 Wochen Vollzeit-Ausbildung, die zu einer besseren Qualifikation führt – dies impliziert die „Anerkennung“ von (gegebenen) Grundqualifikationen,
- entweder eine Ausbildung, die zu höherer Qualifizierung führt (zumindest „S / NVQ level 2“) oder Unterstützung bei der Aneignung von Grundqualifikationen als Voraussetzung weiterer Qualifizierung,
- Durchführung eines Bewerbungstrainings,
- Training in einer „realistischen“ Arbeitsumgebung und Arbeitstraining (zumindest vier Wochen) in einem potentiellen Anstellungsbetrieb,
- Durchführung einer (strukturierten) Einführung in das Ausbildungsgeschehen,
- Unterstützung durch einen persönlichen Tutor, der als Ansprechperson fungiert bzw. eine Erfolgskontrolle durchführt,
- Bestätigung der erreichten Ausbildungsziele sowie die
- Gewährung der vollständigen Bandbreite vorgesehener Unterstützungsleistungen

Ein individueller Ausbildungsplan soll den Möglichkeiten der Teilnehmer in optimaler Weise entsprechen. Dieser sollte

- existierende Wissensbestände und (getestete) Bildungsbedarfe, sowie
- die zeitliche Erstreckung des Kurses festlegen,
- den Teilnehmer eindeutig festlegen und von diesem sowie vom persönlichen Betreuer des ES unterzeichnet werden,
- den Beginn und das Ende des Kurses fixieren,
- eine Erklärung beinhalten, dass die Ausbildung nach den in den Vereinbarungen für „New Deal“ festgelegten Regeln abgehalten wird,
- das Anwesenheitsreglement sowie die
- bewilligten Unterstützungsleistungen festlegen,
- eine Spezifizierung (nach Bezeichnung, Niveau und Stellung in der Systematik) der zu erreichenden Qualifikation oder der zu dieser Qualifikation führenden Schritte beinhalten,
- alle Bildungseinheiten, die zusammen ein Ausbildungsniveau (S / NVQ) ergeben ausweisen sowie einen Zeitplan für die Zielerreichung inkludieren,

- eine Spezifizierung der hauptsächlichen zusätzlichen Qualifikationsbestandteile hinsichtlich der Aneignung transferierbarer Qualifikationen ausweisen,
- genaue Informationen hinsichtlich des Erwerbs und des Assessments der S / NVQ – Qualifikationen und zusätzlichen Qualifikationsbestandteilen, sowie
- eine kurze persönliche Stellungnahme zu den Ausbildungszielen beinhalten.

Während der Teilnahme an einer FTET-Maßnahme besteht Anspruch auf all jene Unterstützungsleistungen, die der vorangegangene JSA-Status erlaubte. Anspruch besteht weiters auf bereits gewährte Unterstützungen wie „Housing Benefit“ oder „Mortgage Interest Payments“.

Im Fall besonderer, einer Kursteilnahme entgegenstehender Umstände (nicht gedeckte Reisekosten, Nächtigungskosten, notwendige besondere Ausstattung, Kosten der Kinderbetreuung, falls der Kursanbieter diese mit seinem Leistungsangebot nicht abdeckt) stehen zusätzliche Mittel aus dem sog. „Discretionary Fund“ zur Verfügung.

Der persönliche Betreuer des ES sollte Kontakt mit dem Maßnahmenteilnehmer halten, sich über dessen Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit informieren und feststellen, ob der Kursbesuch mit dem ND-Ausbildungsplan übereinstimmt.

Dem Kursanbieter obliegt es,

- den Anfang der Ausbildung zu dokumentieren und darüber das ES zu benachrichtigen,
- das ES über einen Abbruch bzw. das Ausmaß der erreichten Qualifizierung zum Zeitpunkt des Kursabbruches zu informieren,
- detaillierte Aufzeichnungen über den Kursbesuch zu führen,
- das ES im Fall eines ungenügenden Lernfortschrittes zu benachrichtigen,
- eine frühzeitige Beendigung der Kursteilnahme mit dem persönlichen Betreuer (ES) zu besprechen,
- die Reisespesen zu ersetzen und Aufzeichnungen darüber zu führen.

Employment option

Während für die meisten Unterstützungsmaßnahmen gilt, dass sie dem Reglement des Mindestlohnes nicht unterliegen, ist dies bei der Anstellungs-Option sowie der

„Voluntary Sector-option“ und der „Environment Task Force“ der Fall. Der Mindestlohn ist hier garantiert; darüber hinaus wird eine Bezahlung nach branchenüblichen Verhältnissen vorausgesetzt.

Die Mehrzahl der Stellen soll zu dauerhaften Arbeitsverhältnissen führen. Die Mindestanstellungsdauer von 6 Monaten wird nur dann gewährt, wenn die Qualität der Arbeit und der Qualifizierung als hoch eingestuft wird und eine langfristige „employability“ des Teilnehmers / der Teilnehmerin vermuten lässt. Wird in der Übereinkunft bezüglich der Anstellung (Employer Agreement) von einer dauerhaften Stelle ausgegangen und kündigt der Arbeitgeber den Maßnahmenteilnehmer nach sechs Monaten, so kann in der Folge keine weitere ND-Arbeitskraft bewilligt werden.

Die Employment - Option kann als Voll- oder Teilzeitversion durchgeführt werden. Eine Vollzeitstelle ist mit durchschnittliche zumindest 30 Arbeitsstunden pro Woche (inklusive Ausbildungszeit) während eines Zeitraumes von 26 Wochen definiert. Für diese Stellen ist eine Unterstützung von 60 Pfund pro Woche vorgesehen.

Als Teilzeitstellen gelten jene mit einer durchschnittlichen Beschäftigungszeit von zumindest 24, jedoch weniger als 30 Stunden pro Woche. Die Unterstützung des Arbeitgebers beträgt hier 40 Pfund pro Woche. Ist der Maßnahmenteilnehmer ein Behinderter oder aufgrund von Fürsorgepflichten nicht in der Lage zumindest 24 Stunden pro Woche zu arbeiten, kann diese Zeit auch unterschritten werden. Beinhaltet das JSA eine Bestätigung eingeschränkter Arbeitsfähigkeit, hat der betreffende Arbeitgeber trotzdem Anrecht auf die maximale Förderung von 60 Pfund pro Woche.

Folgende Bedingungen sind zu erfüllen:

- die Ausstellung eines Arbeitsvertrages, der die Arbeitszeit und einen garantierten Mindestlohn festlegt,
- das Recht auf gewerkschaftliche Organisierung,
- das Bestehen einer regulären Stelle (keine Selbstanstellung oder Arbeit in Kommission),
- die üblichen Konditionen ES-vermittelbarer Stellen müssen gegeben sein,

- eine Erklärung des Unternehmers (Employer Agreement) hinsichtlich der zur Durchführung der „Option“ nötigen Qualitätskriterien muss vorliegen.

Das *„Employer Agreement“* beinhaltet eine Garantieerklärung hinsichtlich der Bereitstellung „hochwertiger“ Ausbildung, die den Spezifizierungen des ES zu entsprechen hat. Untersagt sind der Ersatz / Austausch von Arbeitnehmern durch ND-Teilnehmer sowie die Nutzung des Programms aus unmittelbarer Gewinnabsicht.

Weitere Bestandteile der zu treffenden Übereinkunft sind:

- die Zusage des Arbeitgebers unter gegebenen Umständen (Eignung des Maßnahmenteilnehmers) nach Ablauf der Förderperiode ein Normalarbeitsverhältnis anzubieten,
- ein Individueller Ausbildungsplan sowie die Zusicherung einer umfassenden Berufsausbildung,
- ein begleitendes Monitoring,
- Aufzeichnungen über „Fortschritte“ des ND-Teilnehmers sowie dessen Berücksichtigung im Rahmen der Personalentwicklung des Betriebes.

Die *Qualifizierung* betreffend, besteht während der ersten sechs Monate ein Anrecht auf zumindest einen Ausbildungstag pro Woche (oder ein Zeitäquivalent); unabhängig von der absolvierten Arbeitszeit. Die Ausbildung darf nicht als Teil der „Normalarbeit“ organisiert werden und muss zu einer anerkannten Qualifikation führen. Angeboten werden die Schulungen bzw. Bildungsmaßnahmen vom Unternehmer selbst oder einer anderen Organisation. Im Rahmen der sechs-monatigen Förderperiode haben Schulungen im Ausmaß von mindestens 26 Tagen zu erfolgen. Die Qualifizierung sollte zu einem S/NVQ oder einer entsprechenden Ausbildung führen. Auch hier ist die Ausbildung am individuellen Ausbildungsplan zu orientieren.

Um die Transferierbarkeit der Ausbildungsinhalte zu sichern, wurde ein Akkreditierungssystem eingeführt, das firmenspezifische, am Arbeitsmarkt nicht relevante Qualifizierung ausschließen soll. Dessen Hauptaspekt darin liegt, dass die vom Arbeitgeber gebotene Ausbildung mit einem nationalen Standard (national industry standard) übereinzustimmen hat, der wiederum dem S/NVQ – Rahmen entspricht (akzeptiert wird eine Übereinstimmung ab 50 Prozent). Weiters obliegt

es dem Arbeitgeber, die Anmeldung, Prüfung und Akkreditierung des angestrebten S/NVQ zu arrangieren.

Die vorgesehene Hilfe bei *„Existenzgründungen“* meint die Möglichkeit einer u.U. subventionierten ökonomischen Selbständigkeit. Folgende Leistungen bietet das ES an:

- Einführung in die Thematik / Problematik
- Bewertung des Unternehmensprojektes
- Beratung / Information im Rahmen eines Kurses (in der Phase des Gateway)
- Die Möglichkeit einer vorbereitenden Versuchsphase („Test – Trading“).

Die Phase des “Test – Trading“ ist für jene Teilnehmer gedacht, deren „Potential“ zum Unternehmertum offensichtlich geworden ist. „Test – Trading“ kann bis zu 26 Wochen angesetzt werden; finanzielle Unterstützung in Form eines „Einkommens“ und Beratungsleistungen dienen der Absicherung.

„Environment task force and Voluntary sector options“

Diese strukturell ähnlichen Optionen bieten eine Stelle (work experience) bei einer Institution im Bereich Umweltschutz / Umweltpflege bzw. bei einer Einrichtung der privaten Wohltätigkeit im zeitlichen Ausmaß von sechs Monaten; Weiterbildung (mit dem Ziel der Erlangung einer anerkannten Ausbildung) ist für das Äquivalent eines Arbeitstages pro Woche vorgesehen. Die Besonderheit dieser Option liegt in der hier gegebenen lokalökonomischen Zielverschreibung, eine „nachhaltige Entwicklung zu stützen, die zu ökonomischen Erfolgen führt“. Folgende Arbeitsbereiche sind von Bedeutung:

- Ökonomische Verwertung von Energie und Wasser,
- Verbesserung der Luftqualität,
- Unterstützung der Revitalisierung im ländlichen Bereich,
- Bewusstsein für „saubere“ und „sichere“ Stadtkerne schaffen,
- Müllvermeidung, Recycling und „Wiederverwendung“,
- Gebäuderenovierung und Wärmedämmung,
- Kultivierung brachliegenden Landes
- Begrünung städtischer Gebiete

Die VSO zielt primär auf kommunalen Nutzen durch die Stützung kleinerer Vereine und Institutionen, insbesondere jener zur Förderung ethnischer Minderheiten. Folgende Aufgabenbereiche / Zwecken werden genannt:

- Kapazitätsverbesserung der Wohlfahrtseinrichtungen
- Reduzierung des Risikos wieder straffällig zu werden (bei vorbestraften ND-TeilnehmerInnen)
- Verringerung des Drogenmissbrauches
- Verbesserung der sozialen Beziehungen in den Kommunen und Vermehrung der öffentlichen Sicherheit

Als Absicht wird formuliert, „employability“ durch „hochwertige Stellen“, zu sichern, die auf „spezifische und messbare“ Zielvorgaben ausgerichtet sind. Im Rahmen einer „realistischen Arbeitsumgebung“ (üblichen betrieblichen Praxis) soll der Teilnehmer beweisen, dass er jene Arbeitstugenden und jenes Verhalten internalisiert hat, das von Arbeitgebern gefordert wird. Dies impliziert

- die Aneignung transferierbarer Qualifikationen
- persönliche Effizienzsteigerung und
- die Fähigkeit zu Teamarbeit und Zeitmanagement

Mit der Teilnahme an beiden Optionen wird die Erwartung weiterer Wirkungen verknüpft: Motivation, Selbstsicherheit und „eine positive Haltung gegenüber dem Arbeitgeber“ sollen letztlich zu einem unbefristeten Arbeitsverhältnis führen.

Für den Arbeitgeber gibt es folgende Auflagen:

- Effektives Organisationsmanagement
- Eindeutige Zwecke, Ziele und Standards der Organisation
- Angebot einer attraktiven und „bedarfsangemessenen“ Arbeit
- Bereitstellung einer „realistischen Arbeitsumgebung“ (Praxisnähe) und Vorgabe von messbaren (konkreten) Arbeitszielen
- Sicherstellung des Erfolges des Maßnahmenteilnehmers durch Monitoring und Evaluation
- Unterstützung und Supervision
- Unterstützung der Arbeitssuche durch Bereitstellung dafür vorgesehener Zeit und sonstiger Ressourcen
- Gewährung von Chancengleichheit

Als unmittelbare Zielgruppe der Option werden Personen mit folgendem Profil genannt:

- geringfügige Arbeitserfahrung sowie die Notwendigkeit einer „Gewöhnung an das Arbeitsleben“
- langzeitarbeitslos, entmutigt und demotiviert
- Unterstützungsbedarf bei der Jobsuche oder der Suche nach zusätzlicher Ausbildung / zusätzlichem Arbeitstraining

Auch im Rahmen dieser Option sollte - im Zeitraum von 4 Monaten – gemeinsam mit dem „Anbieter“ - ein „persönlicher Entwicklungsplan“ erarbeitet werden. Inhaltlich stellen VSO und ETF eine Kombination aus Arbeitserfahrung, Arbeitstraining und Arbeitssuche im Ausmaß von zumindest 30 Stunden in der Woche (während fünf Tagen) dar. Die Durchführung sollte mit einer Einschulung beginnen und das Arbeitsangebot „bedürfnisgerecht“ sein; Rücksichtnahme auf Krankheiten und Behinderungen sind ebenso vorgesehen wie der Schutz der Menschenwürde, Chancengleichheit und Vorkehrungen gegen Diskriminierung und unzumutbaren Arbeitsdruck. Anbieter werden dazu angehalten, Rücksicht auf behinderte Personen zu nehmen, geschlechtliche Stereotypen zu vermeiden und den Zugang von Personen aus ethnischen Minderheitsgruppen zu fördern.

Ausreichende Zeit zur Arbeitssuche sowie Anleitung, Unterstützung und Ressourcen sollen von der arbeitgebenden Organisation, dem „Vermittler“, d.h. Anbieter („provider“) oder einer anderen Organisation, zur Verfügung gestellt werden. Prinzipiell kann die Bezahlung in Form eines Gehaltes oder einer Unterstützungsleistung erfolgen. Die Variante der Gehaltszahlung kann jedoch vom Teilnehmer abgelehnt werden, falls diesem dadurch ein finanzieller Nachteil entsteht (Ausfall von Unterstützungsleistungen wie z.B. „housing benefit“).

Befindet sich der Teilnehmer im JSA-Status, werden die entsprechende Unterstützung und im Verlauf von sechs Monaten ein Zuschuss in der Höhe von 400 Pfund ausbezahlt.

Anspruch besteht (weiters) auf:

- Supervision,[36]
- Arbeitssuche,
- regelmäßige Erhebungen des (persönlichen) Fortschrittes,
- Unterstützung durch einen Mentor (in dafür vorgesehenen Fällen) und
- einfache und leicht zugängliche Beschwerdewege

Die „Verantwortlichkeit“ des Teilnehmers erstreckt sich auf:

- Teilnahmepflicht im Mindestausmaß von 30 Wochenstunden,
- Zielstrebigkeit hinsichtlich der Erfüllung der im persönlichen ND-Aktionsplan festgehaltenen Ziele,
- „Angemessenheit“ des Verhaltens,
- Einhaltung der Gesundheit- und Sicherheitsvorschriften des „Anbieters“,
- aktive Arbeitssuche und
- Bekanntgabe von Veränderungen der Lebensumstände, die für das Reglement der finanziellen Unterstützung von Bedeutung sind.

6. Implementierung

Die erfolgreiche Implementierung von Programmen setzt eine weitgehend friktionslose Einbettung in ihren Wirkungsraum voraus. Dies bedeutet u.a. die Absicherung gegenüber konkurrierenden Maßnahmen bzw. dysfunktional wirkender Steuerung, die Sicherstellung der Wirksamkeit der Steuerungsmittel (Anreize, Sanktionen etc.), eine Integration in übergeordneten politischen Strategien sowie die Bereitstellung ausreichender Ressourcen. Anhand dieser hier exemplarisch genannten Bedingungen soll die Implementierung von „New Deal“ nachvollzogen und diskutiert werden.

6.1 Das Problem dysfunktionaler Effekte aufgrund einwirkender Steuerung / existierender Reglements

[36] „Anbieter“ werden angehalten, jedem Maßnahmenteilnehmer eine Kontaktperson (Tutor, Supervisor etc.) zuzuweisen.

6.1.1 New Deal und JSA

Indem „New Deal“ die Beanspruchung einer JSA voraussetzt, ist es als Teil dieses „Regimes“ zu verstehen, weist dessen Charakter auf und folgt dessen Vorgaben. Die sich seit Mitte der 1980er Jahre abzeichnende Entwicklung zur Integration bedingungsabhängiger d.h. rigide praktizierter Unterstützung und aktiver, unterstützter Jobsuche konnte durch JSA vorangetrieben werden. Auch die Einschränkung der „Hardship payments“ zum Zeitpunkt der Einführung von JSA belegt eine restriktive Tendenz in diesem Zusammenhang.[37]

Die Einbindung von *„New Deal“ in JSA* erfolgte in der Hauptsache durch die differenzierte Gestaltung der Sperrfristen, die weitere Restriktion der „hardship-payments“ für von Sanktionen betroffene Programmteilnehmer, eine Änderung der bestehenden „Vereinbarkeitsregelungen“.

Das Sanktionsregime

In der Phase des ***„Gateway“*** bleiben die Sanktionen des JSA-Regimes aufrecht. Bei folgendem Verhalten sorgt das JSA-Reglement für die angegebenen Restriktionen:

Verlust der Anspruchsberechtigung bei

- Unerreichbarkeit
- mangelnder Bereitschaft zur Arbeitssuche
- Vollzeitausbildung
- Versäumnis bzw. Terminversäumnis des Initiierungsinterviews (ES)
- Versäumnis oder Terminversäumnis bei der Meldung bzw. der Unterzeichnung der Verpflichtungserklärung (ES)
- prinzipieller Verweigerung der Annahme des JSA - Reglements

Sperre (bis zu 26 Wochen) im Fall eines/r

- unbegründeten Austrittes aus dem Arbeitsverhältnis
- unbegründeten Ablehnung eines Arbeitsverhältnisses

- Kündigung des Arbeitverhältnisses durch den Arbeitgeber aufgrund „schuldhaften“ Verhaltens

Sperre im Ausmaß von zwei bis vier Wochen bei

- Ablehnung einer „verbindlichen“ Maßnahme (Programmteilnahme)
- unbegründetem Abbruch einer „verbindlichen“ Maßnahme (Programmteilnahme)
- Entlassung aus einer „verbindlichen“ Maßnahme (Programmteilnahme)
- Nichtbeachtung einer Weisung des persönlichen Betreuers (ES; Jobseeker´s Direction)

Das Weisungsmittel der „Jobseeker´s Direction“ kann generell verwendet werden, um erwünschte Handlungen des Maßnahmenteilnehmers zu erzwingen. Formal dienen Weisungen dieser Art der Chancenverbesserung bei der Arbeitssuche - Widersprüchlich erscheinen sie bezüglich der Absicht des ES, Jugendliche zur Selbsttätigkeit bei der Arbeitssuche und Karriereplanung zu motivieren.

Auch wenn ein Teilnehmer ein - in der Gateway-Phase vermitteltes - nichtsubventioniertes Arbeitsverhältnis in „unbegründeter“ Weise beendet, wird eine Sanktion (Bezugssperre bis zu 26 Wochen) verhängt. Dieses Risiko wird durch die Möglichkeit des „Employment on Trial“ (Arbeitserprobung) verhindert; hier kann die angenommene Stelle im Rahmen einer bestimmten Frist aufgegeben werden.

Sanktionen innerhalb der Gateway-Phase schließen den Bezug von „Hardship Payments“ nicht aus. Gehört der Antragsteller / die Antragstellerin jedoch nicht zur unmittelbaren Zielgruppe der Meistbedürftigen, beträgt die Wartefrist bis zur Anspruchsgewährung zwei Wochen.

Mit dem Eintritt in die *Phase der **„ND-Optionen“*** tritt ein anderes Sanktionsregime in Kraft. Die hier vorgesehenen Restriktionen beziehen sich auf unbegründetes Fernbleiben, vorzeitigen Austritt oder „Entlassung“ aus einem Programm und bringen eine zwei- oder vierwöchigen Bezugssperre mit sich. Im Fall einer vorzeitigen Beendigung der Programmteilnahme tritt die Sanktion jedoch nicht automatisch in Kraft. Eine rasche Reintegration sowie alternative Lösungen sind möglich, bleiben aber letztlich vom persönlichen Engagement des „ES-Betreuers“ abhängig.

[37] Vgl. Donnelly 1998, S. 7.

Bestimmten Problemgruppen wie Haftentlassenen, Drogenabhängigen, „Fürsorgefällen“ und „Unterqualifizierten“ wird zwar ein beschleunigter Zugang zum Programm gewährt; das Risiko der Einstellung jeglicher Unterstützungszahlung und damit weiterer Marginalisierung erweist sich jedoch hier – im Rahmen eines Systems von Zwängen und Verbindlichkeiten - als besonders hoch.

Hardship-Payments bleiben ausschließlich der Kerngruppe der Bedürftigen vorbehalten; die Richtlinien zu ND präzisieren, dass „gesunde“ und „kinderlose“ Personen während der Sanktionsperiode keinen Anspruch auf Unterstützung haben. Dies bedeutet, dass die Leistung zur Gänze ausfällt, wenn sich die jeweilige Person weigert einer ND-Option beizutreten.[38] Hiermit tritt der Zwangscharakter von ND deutlich in den Vordergrund – das Programm leistet eine „Einkreisung“ des Individuums und soll dessen Angleichung an Verwertungsbedingungen erzwingen, die einem zunehmend flexibilisierten Arbeitsmarkt unterstellt werden.

„Anschlußregelungen“

Die Regelung sieht hier vor, dass Personen, die in das Programm aufgenommen werden und somit ihren Anspruch auf JSA verlieren, sich nach Abschluß der „New Deal“- Option ohne neuerliche „Überprüfungen“ und Wartezeiten requalifizieren.

Im Fall der Alleinerzieherunterstützung (Lone Parent rate of the Family Premium) zeigt sich wiederum eine dezidierte Steuerungsabsicht: Das Programm bringt mittelfristig – bei Beendigung einer New-Deal-Option den Verlust des Anspruches mit sich. Auch erhielten Antragsteller ab dem Zeitpunkt des landesweiten Einsetzens von „New Deal“ keine Prämie mehr – eine Unterbrechung des Bezuges führte ebenso zu deren Verlust. Für AlleinerzieherInnen sind vor allem die bezahlten „New Deal“-Optionen von Interesse. Das Risiko, nach Beendigung des Programms, auf ein niedrigeres Unterstützungsniveau abzusinken, kann jedoch als weiteres Erschwernis für die Integration von Alleinerzieherinnen auf dem Arbeitsmarkt gewertet werden.

[38] NDPG (18-24), Ch 9, para 14.

6.1.2 New Deal und Mindestlohn

Weiterer Abstimmungsbedarf ergab sich durch die Einführung des Mindestlohnes. Die Vereinbarkeit von *New Deal und „Mindestlohn“* erscheint v.a. durch deren simultane Einsetzung und einen dabei möglichen Konflikt zugrundeliegender Ziele als fraglich.

Während die Gefahr beim Mindestlohn im Entstehen der konträr wirkenden Effekte „Inflation“ und „Arbeitsplatzverlust“ liegt, sind „konträre“ Verteilungseffekte gegeben, wenn die in „New Deal“ enthaltenen Momente aktiver AMP zu Verdrängungseffekten führen (Rotation der Arbeitslosen durch Programme). Hinsichtlich des Mindestlohnes sind diese weiters durch den Einfluss auf Lohndifferentiale gegeben – Besserverdiener profitieren im größeren Ausmaß.

Die Einführung des Mindestlohnes wird zumindest anfänglich zu erhöhten Kosten des Faktors Arbeit führen; dabei ist wahrscheinlich, dass gerade jene Wirtschaftssektoren stärker betroffen werden, deren Aufnahmebereitschaft für „New Deal“ höher ist. Letztlich bleibt die Reaktion der Unternehmer für die Erreichung des Politikzieles entscheidend.

Eine getrennte Wahrnehmung der Einflüsse der beiden Einzelpolitiken liegt vor, wenn die Firmen einerseits die gestiegenen Arbeitskosen durch eine Steigerung der Produktivität oder durch reduzierte Gewinne absorbieren und andererseits der Ansicht sind, dass die durch „New Deal“ erreichbaren Subventionen die Kosten bzw. das Risiko der Einstellung von Langzeitarbeitslosen aufwiegen. Eine gleichzeitige Wahrnehmung von „New Deal“ und „Mindestlohn“ zum Zeitpunkt der Implementierung wird als zweite Reaktionsmöglichkeit angesehen. Von keiner der beiden Maßnahmen intendiert ist jedoch die direkte Kompensation der erhöhten Kosten des Faktors Arbeit durch „New Deal“ - Verdrängungseffekte gegenüber Frauen und älteren Arbeitnehmern werden dann wahrscheinlich. Eine dies verhindernde steigende Arbeitsproduktivität soll nicht zuletzt durch die Stimulierung beruflicher Bildung erreicht werden.

Eine Koordination der beiden Maßnahmen gilt somit als erforderlich und als maßgebliche Herausforderung, zumal unterschiedliche Signale bzw. Steuerungsvorgänge von Akteuren auf unterschiedlichen Politikfeldern gesetzt / betrieben werden („Department of Trade and Industry“ - DTI und „Department for Education and Employment – DfEE).[39]

6.1.3 Sicherstellung der Wirksamkeit der Steuerung

Die Wirksamkeit primärer Steuerungsmittel (Sanktion und Anreiz hinsichtlich der Klienten und Anreiz hinsichtlich der Arbeitgeber) erscheint – die bisher erzielten Programmergebnisse scheinen dies zu belegen – in ausreichender Weise gegeben.

Die Aussicht auf Integration in die Arbeitswelt und die Möglichkeit selbständiger Lebenssicherung und –führung mag für viele arbeitslosen Jugendlichen attraktiv sein. Das Ausmaß der tatsächlichen arbeitschaffenden Wirkung des Programms ist zwar umstritten, die bloße Betrachtung der offiziellen Statistik führt jedoch bei jedem jugendlichen arbeitslosen Interessenten zur Annahme beträchtlicher Beschäftigungseffekte. Somit sind daraus resultierende Anreize und „Hoffnungen“ anzunehmen (die im April 2000 zu verzeichnenden Abgänge aus dem Gateway in Beschäftigungsverhältnisse – „Unsubsidised employment“ und „Employer – Option“ – erreichen ein Ausmaß von 135.400; dies ist ein Drittel aller „Gateway-Abgänge“).[40] Zugleich kann damit – mit gewisser Plausibilität – auf eine gegebene Programmakzeptanz der Arbeitgeber geschlossen werden.

Unbestreitbar ist auch, dass der akzentuierte Qualifikationsaspekt von „New Deal“ von vielen Teilnehmern als berufsbiographisch bedeutende „Lebenschance“ eingeschätzt wird - die vergleichsweise stark genutzte „Education & training“-Option belegt dies (ca. doppelt so viele Teilnehmer - wie bei jeder anderen Option - Ende April 2000).[41]

[39] Vgl. Bewick 1997, S.24f.
[40] Vgl. Tabellen im Anhang.
[41] Siehe Anhang: Tabelle 6.

Der Zustrom jugendlicher Arbeitsloser zu „New Deal“ wird jedoch primär durch „Zuweisung“ und Vorladung zu „Initialinterviews“ dimensioniert. Bei Verweigerung folgt eine negative Sanktion. Vor allem im Zusammenhang mit den sehr rigide gestalteten und nur mehr für wenige materiell bedeutenden „Hardship-payments“, gewinnen die Einverleibung in das JSA-Regime und in der Folge „New Deal“ unübersehbare Zwangsaspekte. Das damit angedeutete Ablaufgeschehen entspricht vollkommen der Funktionsweise eines radikalisierten „workfare“-Staates.

Im Fall der erwähnten Alleinerzieher und diverser Problemgruppen ist von eintretenden „Härtefällen“, von einer weiteren Marginalisierung der Betroffenen auszugehen; das hier wirkende überzogene Regime bewirkt entweder ein Steuerungsversagen oder bezweckt in der Tat die repressive Bearbeitung bestimmter sozial problematischer, der bürgerlichen Norm nicht entsprechender Bevölkerungsgruppen.

6.1.4 Integration in übergeordnete politische Strategien

Unterbleibt die Abstimmung und Gleichrichtung mit übergeordneten Steuerungsambitionen, ist mittelfristig von einer höheren Störungsanfälligkeit der Maßnahme auszugehen. Im Falle von „New Deal“ erscheint weitgehende Stringenz gegeben.

Die „Verpflichtung“ zu „New Deal“ ist als ideologisches Konstrukt identifizierbar: Eine dem Subjekt auferlegte Verantwortung für sein „Funktionieren“ tritt in den Vordergrund.[42] Dies entspricht einer der Labour-Beschäftigungspolitik eingeschriebenen Logik, die sich als „hard workfare regime“ ausformt. Dessen besonderer Charakter liegt in einer „konkreten“ (auferlegten) und nicht nur proklamierten Arbeitsbereitschaft. Dabei sind „liberale“ Aspekte unübersehbar, wie z.B. die (u.U. nur theoretische) Wahlmöglichkeit zwischen Arbeit und der als gleichbedeutend gewerteten Qualifizierung.

[42] JSA sieht die Unterzeichnung des vertragsförmigen „Jobseeker´s Agreement“ vor, in dem die Verpflichtung zur Verfügbarkeit und zu unternehmenden Schritte bei der Arbeitssuche festgelegt werden.

Die mit „New Deal“ erfolgte Konsolidierung neoliberaler beschäftigungspolitischer Rahmenbedingungen wird insbesondere mit der den TECs zugedachten bedeutenden Rolle als maßnahmengestaltende, den regionalen Kontexten und dem regionalen Kapital verpflichteten Akteuren offensichtlich.

Die von Labour beabsichtigte Rehabilitierung staatlicher Verantwortung für Arbeitslosigkeit steht nicht unter dem Vorzeichen einer Abkehr von angebotsseitiger Beschäftigungspolitik. Dies erscheint als Manko, wenn gilt, dass auch auf dem Feld „Beschäftigungspolitik“ Makropolitik als das relevante Steuerungsgeschehen anzusehen ist.

Priorität genießen Qualifizierungspolitik und Schaffung von Arbeitsmarktflexibilität. „Angebotsorientierung“ impliziert jedoch stets eine Ausrichtung auf das individuelle Leistungsvermögen; nicht die Schaffung von Arbeitsplätzen gilt als zentrales Anliegen, sondern die Bereitstellung spezifischer Qualitäten von Arbeitskraft. Eine angemessene Verwertung dieser Arbeitskraft bedarf – gemäß dem britischen Politikansatz – der Qualifizierung, der Arbeitsmarktflexibilität sowie der sozialen Inklusion; dies meint „employability“ im Kern seiner Bedeutung.

„New Deal“ kann in seiner Eigenart geradezu als paradigmatisch für den gegenwärtigen Politikansatz von Labour gelten. Dessen Merkmale sind die teilweise Fortschreibung der Tory-Beschäftigungspolitik, die Beibehaltung der Rahmenbedingungen, wie sie nach 1988 konstituiert wurden und die Orientierung auf Arbeitsmarktflexibilisierung. Mit „Welfare-to-work“ bzw. „New Deal“ konkretisiert sich eine Verschmelzung von Qualifizierung, Zwang und Subventionierung; dabei reduziert sich der innovative Wert des Programms nach der Meinung mancher Interpreten weitgehend auf Formgebung und Dimensionierung.[43]

[43] Vgl. Tonge 1999, S. 230.

6.1.5 Bedingungen und Ressourcen der Implementierung

Ressourcenlage und Voraussetzungen bei der Implementierung von „New Deal“ werden u.a. aus Empfehlungen erster Programmevaluationen ersichtlich.

Bezogen auf optimale Bedingungen, lassen die hauptsächlich genannte Empfehlungen auf anfängliche Defizite der primären implementierenden Instanz ES schließen. Genannt werden die Notwendigkeit einer / der:

- Anhebung der Quantität und Qualität der Beratung
- Reduktion der Betreuungsfälle pro Betreuer
- Verbesserung der Schulung der Betreuer
- Intensivierung des „Gateways“
- Unterstützungsleistung für Programmteilnehmer im „Gateway“ (Spesenersatz)
- Aufhebung der Kluft zwischen Erwartungen und Realisierungsmöglichkeiten
- Verbesserung der Wahlmöglichkeiten der Programmteilnehmer (innerhalb und zwischen den Optionen)
- Transparenz der von den Unternehmern eingesetzten Trainingsmaßnahmen
- bedürfnisspezifischen Qualifizierung in der „fulltime education and training“ Option
- Beachtung der Soft Skills
- Verbesserung der personellen und materiellen Ressourcen der Kurse des „Voluntary Sektors“ und der „Environment Task-Force“.

Die hier angesprochenen, für die Implementierung weitgehend relevanten „Schwachstellen“, lassen v.a. auf Mangelsituationen bei den Ressourcen *„Personal“*, „Zeit“, *„Qualifikation des Personals“, „Informationsvermögen“, „Vermögen zur Angebots- bzw. Leistungsdifferenzierung“ schließen.* Die rasche „Umstellung“ auf „New Deal“ und die bis heute relativ erfolgreiche Durchführung des Programms lässt andererseits den Schluss auf ein ausreichendes Vermögen der Organisation ES zu, die Optimierungen der Programmumsetzung weiter voranzutreiben - die Ressource „Organisation(-svermögen)“ wäre somit in ausreichender Weise gegeben. Wesentlich erscheint weiters die Verfügung über ein dem Programm angemessenes Ausmaß an *Flexibilität,* das bedarfsgerechte Modifizierungen der Planungsvorgaben zulässt.[44] Die Dominanz regionaler TEC´s

[44] Indem die Planungsvorgaben für „New Deal“ von bestimmten Proportionen bei den Teilnehmern an den einzelnen Optionen sowie dem Abgang in Beschäftigung nach dem „Gateway“ ausgehen, kann sich insbesondere bei der Belegung der „Qualifizierungsoption“ eine Problemsituation ergeben: Planung und

bei der inhaltlichen Konkretisierung des Programms lässt eine kontextangemessene Durchführung erwarten; von zentraler Bedeutung hinsichtlich der Steuerungsprozedur erscheinen jedoch die Möglichkeiten und Fähigkeiten der Einzelfallbetreuer.

6.1.6 Vorgang der Implementierung

New Deal wurde als gemeinsames Vorhaben von DfEE und ES innerhalb des DfEE konzipiert und in der Verantwortung des ES durchgeführt; von Vorteil erscheint dabei die Nähe von Politikimplementierung und Umsetzung. Dem ES gelang es innerhalb von neun Monaten nach den siegreichen Wahlen des Jahres 1997 dieses weitreichende und großdimensionierte Programm bereitzustellen.

Dabei ist das große Engagement des ES nicht zu übersehen das sich nicht zuletzt auf nationale und regionale Konsultationen mit Arbeitgebern und ein weites Spektrum von Organisationen des öffentlichen Sektors und des gemeinnützigen Non-Profit-Bereiches erstreckte. Im Rahmen dieser Veranstaltungen wurde insbesondere hinsichtlich der Einbeziehung des öffentlichen Sektors, bei der „Anstellungsoption“, in der Frage des „Mentoring“ und der „wirtschaftlichen Selbständigkeit“ das Design der Maßnahme(n) maßgeblich mitbestimmt. Darüber hinaus wurde auf lokaler Ebene versucht, mittels Veranstaltungen, Konferenzen und Unternehmensbesuchen ein „breites Publikum“ zu informieren und zu motivieren.

Ein dezidiert aktives Moment der Implementierungsstrategie liegt im Abschluss von Partnerschaften mit Organisationen des öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Non-Profit-Sektors. In Kooperation wurden lokale, auf den örtlichen Arbeitsmarkt abgestimmte Pläne erarbeitet und die Beitragsmöglichkeiten der Partner abgeklärt. Als führende vollziehende Organisation hat das ES in allen 143 Programmregionen Strategien und Vollzugspartnerschaften geschlossen. Vertragsmodalitäten wurden ebenso festgelegt wie die formalen Prozeduren der betrieblichen Teilnahme. Dabei war eine flexible Gesamtstrategie zur Integration

---

Programmdurchführung sollten auch aus „bildungsideologischen Gründen von Labour“ so flexibel sein, daß allen „angemessenen“ Qualifizierungswünschen entsprochen werden kann.

unterschiedlicher regionaler Ansätze erforderlich. Letztlich erfolgte die Bewertung aller Vollzugspläne durch regionale Foren.

Einschlägige Mitarbeiterschulung des ES und die Bereitstellung von Informationsunterlagen für alle am Programm beteiligten Akteure galten als notwendige Voraussetzungen für den Erfolg. Die Programmleitung erfolgt mehrheitlich seitens des ES in Partnerschaft mit anderen Institutionen (in 101 Programmregionen), in 10 Programmregionen seitens des privaten Sektors und in 32 Fällen durch ein Konsortium oder Joint-Venture-Partnerschaften.

7. Programmergebnisse

Mit Ende November 2001 zeigen sich folgende Ergebnisse:

826.700 Personen haben bis dahin am Programm teilgenommen. Zu diesem Zeitpunkt nehmen 78.800 Personen am Programm teil.

Bis Ende Juni 2002 nehmen 379.800 Jugendliche eine Beschäftigung an, davon können 298.700 Beschäftigungsverhältnisse als nachhaltig gelten. Davon waren 276.400 Arbeitsplätze (40) nicht gefördert und 22.000 gefördert. 11% wurden anderen Förderungen/Maßnahmen zugewiesen.

Mit Juni 2002 ergibt sich folgende Verteilung nach Programmoptionen (Beendigung des Gateways seit Programmstart)
Full time Education and Training: 116.800 (40%)
Environment Task Force: 58.000 (20%)
Voluntary Sector Option: 63.400 (22%)
Employment Option: 54.900 (19%)

Diese Ergebnisse sind jedoch zu relativieren, zumal der Beschäftigungseffekt von der NAO (National Audit Office) nur mit 25.000 Arbeitsaufnahmen bemessen wurde (Stand: Feb. 2002). Die durchschnittlichen jährlichen Programmkosten jedes

zusätzlichen Arbeitsplatzes werden von der NAO mit 5.000 bis 8.000 Pfund veranschlagt.

8. Evaluationen von New Deal

8.1 Erstes Fallbeispiel[45]

„What works? Young people and employers on the New Deal"

Die Evaluationsstudie beruht auf zwei qualitativen Untersuchungen, die Ende 1998 und Anfang 1999 durchgeführt wurden. Mit Hilfe von Gruppendiskussionen wurde erhoben, wie 72 junge Menschen, die am New Deal teilnehmen, die Eingangsphase, die persönlichen Berater, ihre Wahlmöglichkeiten und die Optionen nach der Eingangsphase erleben sowie ihre Ansichten zu den Sanktionen.

Auf Basis von Telefoninterviews wurde eine Stichprobe von 66 Arbeitgebern – von denen zwei Drittel den New Deal unterstützen und eine entsprechende Erklärung unterzeichnet haben – befragt, warum sie die Unterstützungserklärung unterzeichnet haben oder warum nicht, was sie über das Programm denken sowie welche Art von Tätigkeiten und Weiterbildung sie den Teilnehmern des New Deal anbieten.

8.1.1 Die Ansichten der Jugendlichen

Die Teilnehmer an den Gruppendiskussionen haben einen positiven Eindruck vom New Deal. Besondere Gewichtung kommt dabei der Beziehung zwischen dem Teilnehmer am New Deal und seinen persönlichen Beratern zu. Selbst dort wo die Beziehung gut war, war es den Beratern oft nicht möglich ihren Betreuungspersonen ausreichend Zeit zu widmen und oft waren sie auch nicht imstande eine hoch qualitative und individuelle Hilfe anzubieten. Einige Teilnehmer der Befragung beschwerten sich auch darüber, dass es nicht einfach ist den Berater zu wechseln, wenn Probleme auftauchen.

[45] The Prince´s Trust (1999).

Ungeachtet dieser Probleme scheint die Eingangsphase für die meisten Teilnehmer am New Deal gut zu funktionieren. Trotzdem gibt es eine Reihe von Problemen, wie die nicht unerhebliche Anzahl von jungen Leuten beweist, die in der Eingangsphase länger als die vorgesehenen vier Monate verbleibt. Sobald Personen länger in der Eingangsphase bleiben, verengt sich nicht nur für alle nachfolgenden Teilnehmer der „Flaschenhals“, sondern zusätzlich sinkt die Motivation der betroffenen Personen auch erheblich.

Einige Teilnehmer an den Gruppendiskussionen beschwerten sich darüber, dass sie nicht genügend Möglichkeiten erhalten haben, alternative New Deal Optionen auszuprobieren, solange sie noch in der Eingangsphase waren. Andere beschwerten sich über die finanziellen Kosten die ihnen während der Eingangsphase entstanden sind (Fahrgeld, Speisen), wodurch ihre Unterstützungszahlungen geschmälert wurden.

Während der Gruppendiskussionen trat eine große Zufriedenheit mit dem Entscheidungsprozess zu Tage, durch den die Teilnehmer des New Deal bei ihrer Entscheidung, welche Option sie wählen wollen, unterstützt werden. Probleme gibt es überall dort, wo die Wahlmöglichkeiten bei den New Deal Optionen eingeschränkt sind, sei es, weil grundlegende Fähigkeiten fehlen, die betreffenden Personen nicht „job ready“ sind, oder zu wenige frei Stellen auf dem lokalen Arbeitsmarkt angeboten werden, oder das New Deal Programm im betrachteten lokalen Bereich nicht mit der vorgesehenen Palette von Wahlmöglichkeiten angeboten wird. Dadurch entsteht eine Kluft zwischen dem, was die jungen Menschen vom New Deal erwarten und ihren tatsächlichen Erfahrungen.

Betriebliche Weiterbildung, die von den Arbeitgebern für Teilnehmer des New Deal und für vergleichbare Angestellte angeboten wird			
Art der Weiterbildung	**Angebot für die Firmen-mitarbeiter**	**Gegenwärtiges Angebot für Mitarbeiter, die durch das New Deal Programm subventioniert werden**	**Für New Deal – Teilnehmer geplante Weiterbildungs-maßnahmen**
Innerbetriebliche Weiter-bildung, die von Firmen-mitarbeitern angeboten wird	75%	50%	71%

Bildungsfreistellung (Day-release schemes)	54%	38%	38%
Externe Trainingskurse	42%	25%	33%
Interne Trainings-sitzungen, die von externen Trainern geleitet werden	33%	25%	21%
Keines dieser Angebote	0%	33%	21%

Der Unterschied zwischen Erwartungshaltung und tatsächlicher Erfahrung war bei der Arbeitsoption am geringsten, aber selbst dort sind die Teilnehmer manchmal mit den Einstiegsjobs und der Qualität und dem Umfang des angebotenen Trainings unzufrieden, wie die Befragung der Arbeitgeber ergab.

Die höher als erwartete Anzahl an Personen, die die Vollzeit-Ausbildungsschiene gewählt haben, ist darauf zurückzuführen, dass viele Teilnehmer am New Deal während der Eingangsphase eingesehen haben, dass sie mehr Qualifikationen benötigen, um sich in der Berufswelt bewähren zu können.

Von den Teilnehmern der Gruppendiskussionen wurden der Soziale Sektor (Voluntary Sector) und der Umweltsektor als Arbeitsbeschaffungsprogramme bezeichnet, die mit qualitativ schlechten und zu wenig Ressourcen ausgestatteten Trainingskursen gekoppelt sind sowie anschließend wenig Hoffnung auf einen Job bieten. Diese Optionen werden von ihnen als der letzte Ausweg für all jene gesehen, die den Einstieg in die anderen Optionen nicht schaffen.

In den befragten Gruppen haben nur sehr wenige selbst Erfahrungen mit Strafsanktionen gemacht. Im allgemeinen scheinen die persönlichen New Deal Berater flexibel vorzugehen und die Sanktionen nur als letzte Handlungsmöglichkeit zu verwenden.

8.1.2 Die Ansichten der Arbeitgeber

Die Untersuchung ergab einen hohen Bekanntheitsgrad des New Deal bei den Arbeitgebern, die meist die Fernsehwerbung als ersten Kontakt angaben. Die

interviewten Arbeitgeber gaben übereinstimmend an, dass das New Deal Programm ihnen die Möglichkeit gibt, ihren Teil zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beizutragen. Die Hälfte der Interviewten stimmte zu, dass die Unternehmen selbst ebenfalls profitieren.

Eine Vielzahl an Faktoren motivieren die Unternehmer sich am New Deal zu beteiligen. Als wichtigster Einzelfaktor wurde die Möglichkeit genannt Subventionen zu beziehen:

Der wichtigste Grund für Unternehmer am New Deal teilzunehmen (keine Mehrfachantworten)	
Aussage	**%**
Die staatliche Lohnsubvention	44
Unterstützung bei der Personalsuche	19
Langzeitarbeitslosen eine Chance zur Rückkehr in die Arbeitswelt geben	16
Das gesellschaftliche Humankapital verbessern	9
Zugang zu einem größeren Pool an potentiellen Angestellten	7
Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft	5

8.2 Zweites Fallbeispiel
„Keeping track of welfare reform – The New Deal programmes“

Die folgenden Ausführungen beruhen auf einer zusammengefassten Darstellung von über zwanzig Evaluationen. Erfasst wurden alle sechs maßgeblichen ND-Programme. Für NDYP kommt die Autorin zu folgenden *Hauptergebnissen:*

Von jenen Jugendlichen, die das Programm absolvierten (ca. 440.000 bis Feb. 2000), konnte beinahe die Hälfte (ca. 200.000) in ein Beschäftigungsverhältnis wechseln. Ein bemerkenswert hoher Anteil der Beschäftigungen war auf Dauer (drei von vier Teilnehmern, die Arbeitsverhältnisse aufnahmen waren drei Monate danach noch in Beschäftigung). Dabei ist anzunehmen, dass fast die Hälfte der

Teilnehmer auch ohne das ND-Programm Arbeit gefunden hätte. Tatsache ist, dass das Programm im ersten Jahr zu einer Verminderung der Jugendarbeitslosigkeit um 30.000 Personen führte. Als wichtigste Innovation erwies sich die Bereitstellung eines persönlichen Betreuers; dabei hatte die Qualität der Beziehung zum persönlichen Berater prägende Effekte auf die vom Individuum gemachten Erfahrungen. Der Teilnahmezwang könnte auch zu unerwünschten Effekten geführt haben: AlleinerzieherInnen sind gegenwärtig nicht zur Programmteilnahme verpflichtet; der Meinung, dies erlaube eine konstruktivere Umgangsweise mit den persönlichen Betreuern, steht die Anschauung gegenüber, dass eine verpflichtende Teilnahme zumindest für das Start-Interview (Eingangsinterview), eine positive Sicht des Programms und seiner Leistungen bewirken mag.

Der Hauptnutzen des Programms wird in der Information über den Arbeitsmarkt gesehen. Schwächen werden in der geringen Bedeutung von Qualifizierung und der Ineffektivität im Falle weiterer (zusätzlicher) Hilfestellungen bedürftiger Personen geortet.

Festgestellt wird, dass die Teilnehmer zwar generell eine positive Einstellung zur Arbeit hatten, jedoch hinsichtlich ihrer Beschäftigungschance pessimistisch waren. Als Haupthindernisse werden Qualifikationsmängel, mangelnde Arbeitserfahrung, ineffektiver Jobsuche, zu geringe Bezahlung, Mobilitätsprobleme und Fahrkosten genannt.

Der wichtigste Faktor für die Beurteilung des Programms war der „persönliche Betreuer“; „erfolgreiche“ Betreuer wurden als freundlich, hilfsbereit und „zugänglich“ beschrieben, erfolglose Betreuer als respektlos und uninformiert. Bedarfsgerechte „Einzelbehandlung“ und praktische Hilfe wurden von den Klienten vorausgesetzt. Insgesamt wird eine positive Wahrnehmung festgestellt, die sich vor allem auf „Zuversicht“, „effektivere Jobsuche“ und „Qualifizierung“ zurückführen lässt. Eine deutliche Hierarchie zeigt sich in der Bewertung der angebotenen Optionen: Während „Employment-Option“ gefolgt von der „Education and Training-Option“ eine günstige Einschätzung erfahren, werden die „Voluntary-Option” und die „Environment-Option“ als wenig günstig bezeichnet. Vor allem der nur begrenzt mögliche Zugang zu Qualifizierungselementen bei den

„Voluntary-Programmen“ verursachte eine bloß arbeitszentrierte Behandlung, die eher mit Skepsis betrachtet wurde. Auf der Angebotsseite sind verschiedene Netzwerkmuster bzw. Kooperationen mit unterschiedlichen Anteilen bestimmter Akteursgruppen festzustellen. Von den (regionalen) Bildungsträgern und „Arbeitsvermittlern“ wird ein Defizit an Grundqualifikationen und an Motivation / Motivierung behauptet. Von Bedeutung ist weiters, dass größere Unternehmen sich oftmals dem Programm fernhielten, weil sie ihr betriebliches Qualifizierungssystem nicht an der NVQ-Systematik ausrichten konnten / wollten. Erwähnenswert erscheint weiters, dass die Teilnehmer an der „Environmental-Option“ und bis zu einem gewissen Grad auch jene an der „Voluntary-Otion“ sehr heterogen zusammengesetzt waren (sehr engagierte im Gegensatz zu „zugewiesenen Teilnehmern“) und aus diesem Grund die „Übereinstimmung“ oft gering war.

Die „persönlichen Betreuer“ konnten einen Gewinn an Arbeitszufriedenheit für sich verbuchen und begrüßten ihre neue personenzentrierte Rolle. Bei komplexen Problem- und Bedürfnislagen zeichnet sich jedoch eine Überforderung der Betreuer ab. Mit der Implementierung des Programms auf nationaler Ebene zeigte sich zudem eine sukzessive Konzentration bzw. Beschränkung der Betreuerarbeit auf die Arbeitsuche für die Klienten (als Folge der Fallzahl pro Bearbeiter); insbesondere bei der „Voluntary-Option“ resultierte daraus eine deutliche Reduktion der Interaktion mit den Klienten.

Resümee:

Zentral erscheint die Rolle des persönlichen Betreuers aus dem Blickwinkel der Klienten - praktische Hilfe und spezifische Bedürfnisdeckung, sowie in der Sichtweise der Unternehmer – selektive (verwertungsgerechte) Vorbereitung; Dabei ist potentiell Widersprüchlichkeit möglich.

Steigende Klientenzahlen pro Betreuer und die sich diversifizierende Klientel erhöhen die Schwierigkeit eines optimierten, auf spezifische Zielgruppen zielenden Maßnahmensettings. Die Heterogenität der Klientelgruppen (spezifische Bedürfnisse und unterschiedliche Grade an „Job-readiness“) erschwert somit wesentlich die Aufgabe des Betreuers. Widersprüchlichkeit zeigt sich zudem

zwischen den Kontroll- und den „Unterstützungsmomenten“, die der Betreuer im Rahmen seiner Tätigkeit realisiert.

Wert und Wirkung von Zwangsaspekten (Zwangsverpflichtungen) werden von den beteiligten Klientengruppen unterschiedlich bewertet: Die Bandbreite der Meinungen reicht von einer vollständigen Zurückweisung von (stets kontraproduktiven) Zwangsmomenten bis zu einer gewissen Akzeptanz im Fall des Eingangsinterviews und generell hinsichtlich der Gruppen der Jugendlichen und der Langzeitarbeitslosen. Weniger Zustimmung fand die zwangsweise Zuweisung zu den einzelnen Programmoptionen.

Das ND-Procedere wird als dynamisches Geschehen interpretiert, dabei wird die Notwendigkeit einer flexiblen Gestaltung des möglichen „Weges“, den das Individuum innerhalb des Programms einschlägt als wichtig erachtet. Ein Spannungsverhältnis zwischen Flexibilität und Zukunftsplanung ist dabei nicht auszuschließen: Das Missverhältnis zwischen individueller Betreuung und Einschätzung der persönlichen Potentiale sowie der Notwendigkeit der Wahl „einschränkender“ (an sich starrer) Optionen, wird als störend beschrieben.

8.3 Drittes Fallbeispiel
„A Review of thirty New Deal partnerships – Part of the Case Study Evaluation of New Deal for Young Unemployed People“

Das New Deal Programm wird auf lokaler Ebene (Units of Delivery), mit der organisatorischen Voraussetzung lokaler Partnerschaften angeboten. In GB gab es zum Untersuchungszeitpunkt 142 derartige Partnerschaften, wovon dreißig im Rahmen der Studie „A Review of thirty New Deal Partnerships“ evaluiert wurden. Gemäß der damaligen Maxime alle Maßnahmen optimal an die lokalen Erfordernisse anzupassen, wurde die Verantwortung für die Umsetzung des ND an die lokalen Partnerschaften übertragen. An diesen Partnerschaften beteiligen sich in unterschiedlicher Zusammensetzung verschiedene Institutionen, wie z.B. Einrichtungen der Berufsausbildung, Wirtschaftsunternehmen, Gemeinnützige Institutionen, Regionalverwaltungen, „Training and Enterprise Councils“ oder „Local Enterprise Councils“. Die Partnerschaften organisieren die Umsetzung des ND in Abhängigkeit vom lokalen Arbeitsmarkt, den Besonderheiten der Zielgruppe, den verfügbaren Mitteln und erforderlichen Dienstleistungen.

Vier grundlegende Formen der Partnerschaft sind festzustellen:

a.
ES- geleitete Partnerschaften: Das ES ist der bestimmende Partner und schließt für den „Gateway“ und für die Optionen Verträge mit ND-Anbietern.

b.
Konsortium: Partnerschaft von Institutionen, die das lokale New Deal Programm ohne Beteiligung des Employment Service unterstützen.

c.
Joint Venture Partnership: Die Partner schließen mit dem ES einen Vertrag; wobei das ES ebenfalls Partner ist. Jeder Akteur ist für seinen Aufgabenbereich verantwortlich.

d.

Partnerschaften des privaten Sektors: Dabei übernimmt ein Akteur die führende Rolle und schließt mit einzelnen Anbietern Sub-Kontrakte.

	Partnerschaftsmodell								**Gesamt**	
	Typ 1 Employment Service		Typ 2 JVP		Typ 3 Konsortium		Typ 4 Privater Sector			
Stichprobe	11	37%	7	23%	6	20%	6	20%	30	100%
England	90	63%	22	16%	20	14%	10	7%	142	100%

Als Informationsquellen wurden die „ES New Deal Evaluation Database“, Telefoninterviews mit SGP-Managern (SGP) der dreißig ausgewählten Regionen, sowie eine schriftliche Befragung der Anbieter von New-Deal-Dienstleistungen bzw. der wichtigsten Vertragspartner genutzt. Die Datenerhebung erfolgte zwischen März und Mai 1999.

Ergebnisse

- Die unterschiedlichen Partnerschaftsmodelle konzentrieren sich auf bestimmte Regionen: Das „Joint-venture-Modell“ ist vor allem in den „West Midlands“ vertreten, das ES-Modell dominiert im Großraum London und im Süd-Osten, Konsortien überwiegen im Nord-Westen des Landes. Ein ausschlaggebender Grund für die gegebene regionale Verteilung der verschiedenen Modelle wird in unterschiedlichen Präferenzen der regionalen Geschäftsstellen des ES vermutet.

- Knüpfen Partnerschaften an bereits bestehende Interaktionen zwischen regionalen Akteuren an, so wirkt sich das in vorteilhafter Weise aus. Aus fehlender Kooperationserfahrung resultiert Unsicherheit über die Akteursrollen und die Verantwortlichkeit.

- Aufgrund der Aufbringung zusätzlicher Mittel werden, als für den Programmerfolg wichtige Akteure die „TECs“ (im Gefüge des Konsortiums-Modells) und lokale Verwaltungen (im Gefüge des Joint-venture-Modells)

beschrieben. Dennoch konnte keine „Kerngruppe“ von zentralen Akteuren festgestellt werden – der Eindruck einer vielfältigen und verschieden ausgeprägten Akteurkonstellation überwiegt.

- Positive Effekte stellten sich durch die Bildung von Netzwerken ein. So entstanden neue „Arbeitsgemeinschaften“ von Ausbildungsanbietern und Unternehmern; zusätzliche Ressourcen konnten lukriert werden. Dabei blieb das Ausmaß der Netzwerkaktivitäten bei Zusammenschlüssen des „Privat-Sector-Modells“ vergleichsweise gering.

- ND wird in jedem Bezirk durch eine „Strategische Partnerschafts-Gruppe“ (Strategic Partnership Group – SPG) betreut. In Bezirken, in denen Umweltschutzorganisationen oder gemeinnützige Organisationen in den SPG vertreten sind, zeigt sich in der Regel eine größere Anzahl von New Deal-Teilnehmern in den entsprechenden Optionen.

- Die Rolle der SPG wurde vorwiegend als „beratend“ oder mit den Begriffen „Evaluation und Monitoring“ beschrieben. Die SPG gibt den Rahmen vor und unterstützt die Zusammenarbeit unter den Partnern. Jedoch wurde auch berichtet, dass sie das New Deal Programm weniger unterstützt haben als erhofft.

- Einige New-Deal-Anbieter traten aus dem Programm aus, vor allem um die eigene (finanzielle) Überlebensfähigkeit nicht zu gefährden. Geringere Zuweisungsquoten als erwartet und die damit verbundenen Finanzierungsprobleme setzten die einzelnen Anbieter unter Druck. Über 70% der Anbieter gaben an, dass sie eigene Ressourcen einbringen mussten, um die Vertragsbedingungen einzuhalten.

- Nach Angaben der Anbieter war der Teilnehmer-Drop-out bei der Selbstbeschäftigungs-Option und der ETF (Environment Task Force) besonders hoch – vergleichsweise geringe Abgänge zeigten sich bei der „Voluntary-Sector-Option“. Als Gründe für vorzeitige Austritte werden fehlende Motivation und die Zuweisungen zu ungeeigneten Optionen genannt.

9. Politische Strategie und Programmsteuerung

Politikintegration

New Deal weist primär den Charakter einer politikfeldspezifischen Maßnahme auf. Kommunalpolitisch ist von "sekundären Effekten" der Politikintegration durch netzwerkförmige Akteurkonstellationen unterschiedlicher Zusammensetzung auszugehen. Darüber hinaus stützt und propagiert New Deal als arbeitsmarktpolitisches "Leitprogramm" in besonderer Weise die Fundierung eines spezifischen Verhältnisses von Individuum und Sozialstaat, das gleichsam als Grundmuster und Gestaltungsanspruch die politischen Perspektiven von New Labour kennzeichnet.

Veränderter Umgamg mit Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit erscheint in diesem Zusammenhang als individualisiertes Phänomen, das durch angebotsorientierte Maßnahmen – und hier insbesondere durch Internalisierung verwertungsgerechter Tugenden / Kompetenzen durch das Individuum – beabeitet werden kann. Die Qualifizierungskomponente beschränkt sich hauptsächlich auf das Segment der nur geringfügig qualifizierten Jugendlichen. Auch hier werden durch die Vermittlung von "Grundkompetenzen" vorerst Grundlagen für die Erwerbsphäre geschaffen.

Programmorientierung

New Deal richtet sich in traditioneller Weise auf Beschäftigungspotentiale; die Qualifizierungskomponente des Programmes steht nicht im Fordergrund; über das Feld der Beschäftigungspolitik hinausreichende – auf die Dynamik von sozialen Veränderungsprozessen bzw. Entwicklungen bezogene, oder Aspekte sozialer Innovation bleiben Ausnahmen – die zugrundeliegende Problemorientierung bleibt singular.

Steuerungsarrangement

Erscheint als Konglomerat verschiedener Steuerungsimpulse, Steuerungsprozesse und Handlungsebenen. Die Arbeitgeber betreffend, liegt - eingebettet in ein Verfahrensprocedere (prozedurale Steuerung) - Anreizsteuerung durch Subventionierung vor, die durch zwingende Momente im Reglement der

betrieblichen Ausbildung relativiert wird. Die jugendlichen Programmteilnehmer betreffend, wurde das Steuerungsmuster “Gebote / Verbote / Weisungen” im Zusammenhang mit Sanktions(-drohungen) etabliert. Ipulse im Sinn von Anreizen existieren durch die Bildungsoption und die Erwartung der Integration in die Erwerbssphäre. Die Intention des Programmes zielt jedoch als Agens einer “verantwortungsvollen Sichtweise von Sozialstaatlichkeit” zugleich auf die Verinnerlichung dieses Verhältnisses im Individuum (intrinsische Steuerung). Gleichzeitig existierende oder eingesetzte Sanktionsmittel sowie ein (behauptetes) unzureichendes Vermittlungsgeschehen auf personaler Ebene deuten hier jedoch auf Widersprüchlichkeit und Dysfunktionalität.

Der Fallbetreuer (persönliche Betreuer) ist an Prozesssteuerung (Organisation der Abläufe) gebunden. Auf der Handlungsebene der Einzelfallbetreuung ist zugleich Überzeugungsarbeit bzw. Motivierung und damit kognitive Beeinflussung (paradigmatische Steuerung) unverzichtbar.

10. Kritik und Diskussion

In der Folge werden Elemente des Programmgeschehens genannt, deren Einschätzung angesichts ihrer erwiesenen oder angenommenen positiven oder negativen Wirkungen, zu Anregungen oder weiteren Überlegungen bei künftigen Programmplanungen der jugendspezifischen Arbeitsmarktpolitik führen sollen.

New Deal ist charakterisiert durch diverse Steuerungsvorgänge, deren Gesamtzusammenhang – auch mit dem jeweiligen Umfeld - zu positiven oder negativen Effekten und Wirkungen führt oder führen kann.

- Wie in Kommentaren vielfach festgestellt, erwies sich die Rolle des „persönlichen Betreuers“ als nützliche, da integrationsfördernde Innovation. Von Bedeutung erscheinen einerseits die identitätsstiftende Wirkung für den Betreuer, der bestenfalls individualisierte Hilfestellungen bzw. persönliche Zuwendung anbietet und die daraus folgende positive aber auch erwartungsvolle Disposition des Kunden, der damit Programmvorhaben und eigene Erwerbs- und Entwicklungsperspektiven identifizieren kann.
- Die große Heterogenität der Zielgruppe erzwingt andererseits geradezu eine falladäquate Betreuung des individuellen Teilnehmers; nimmt diese durch (im Fall des ND behauptete) Fallüberlastung des „persönlichen Betreuers“ ab, ist abzusehen, daß Fehlbeurteilungen und Fehlzuweisungen häufiger werden.

- Die differenzierte Programmgestaltung nimmt einerseits Rücksicht auf unterschiedliche Problemlagen der Jugendlichen (Alleinerzieher, Bildungsniveaus, Fähigkeiten bei der Jobsuche) andererseits darf angenommen werden, dass die Teilnahme von Problemgruppen mit primär gesundheitlichen bzw. psychischen oder sozialen Defiziten zu einer Überforderung der Programmstruktur beziehungsweise der Akteure führt. Die universelle Geltung und Erfassungsabsicht d.h. programmatisch-ausnahmslose Zuweisung der Individuen zur Sphären des Erwerbslebens bringt offensichtlich eine Rigidität mit sich, die an Zwang zur Arbeit = Zwangsarbeit erinnert.

- Der Universalcharakter des Programms bringt zugleich eine unvermeidliche Heterogenität der (breit gefassten) Zielgruppe mit sich. So sind Teilnehmer mit unterschiedlichen Einstellungen und unterschiedlichem Engagement auch miteinander konfrontiert; in der Folge treten Reibungsverluste auf, die zu einer Verminderung des Integrationserfolges führen können.

- Am Programmgeschehen maßgeblich beteiligte lokale TEC´s und Weiterbildungsinstitutionen stellen in qualitativer und inhaltlicher Hinsicht eine sehr heterogene Bildungslandschaft dar, die den Auszubildenden und den regionalen Wirtschaftsräumen unterschiedliche Chancen und unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten gewährt. In dieser Hinsicht sind eine Reproduktion defizitärer Strukturen bzw. wachsende regionale Ungleichgewichte absehbar.

- Jene Jugendlichen, die vom sozialen Sicherungsnetz nicht erfasst werden, bleiben auch von der Programmteilnahme ausgeschlossen. Damit setzt sich für diese Restgruppe die Ausgrenzung fort, die soziale Divergenz nimmt zu.[46] Im Prinzip ist diese Problematik auch für *Österreich* gegeben; eine Programmteilnahme setzt die Meldung der AL voraus, sonstige Bedürftigkeiten oder Ansprüche können nicht wahrgenommen werden.

- Im Rahmen der Qualifizierungssegmente stellt die Möglichkeit der vom Betrieb durchgeführten Aus- und Weiterbildung eine Schwachstelle des Programms dar. Die Ausgrenzung weitgehend betriebsspezifischer, nicht transferierbarer Qualifikation bzw. der notwendige Nachweis angemessener Qualifizierung kann von betroffenen, jedoch an ND interessierten Betrieben zum Grund einer Distanzierung werden; nahe liegt, dass fehlende Erfahrungen mit der Praxis der NVQ – Zertifizierung kann – wie oben dargestellt – gleichfalls zur Ablehnung des Programms führen.

- Der unterschiedliche Charakter der Optionen erlaubt einen Abschiebeeffekt, der benachteiligte oder weniger engagierte Teilnehmer zur Option der „Environment Task Force“ drängt. Gerade die hier angebotenen Arbeitsplätze sind zumeist wenig

[46] Angenommen wird, daß nur etwa 10 bis 20% der Gruppe der anspruchsberechtigten unterstandslosen Jugendlichen am Programm teilnehmen, vgl. Mortuza, S. 7.

attraktiv, mit wenig Prestige versehen, hinsichtlich der berufsbiographischen Entwicklungsperspektive weniger vorteilhaft und schlechter entlohnt.

- Anzunehmen ist, dass die mit ND beabsichtigte Anreizsteuerung durch die Subventionierung von Stellen dort an ihre Grenze gelangt, wo schwerwiegende Strukturdefizite eine Anhebung der Arbeitskräftenachfrage verhindern; ohne stützende nachfragegenerierende oder strukturbereinigende Maßnahmen erscheint ND in diesen Wirtschaftsräumen als isolierte und wenig erfolgsträchtige Maßnahme.

- Als problematisch ist die Auswahl und Beschaffenheit der Zielgruppe zu betrachten: Dies meint die günstige Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit (die bereits Mitte der 1990er Jahre abzusehen war) und den Umstand, dass männliche Jugendliche – und somit jenes Segment, dass bei einer - sich 1997 abzeichnenden generellen bzw. bereits eingetretenen - Verbesserung der Arbeitsmarktlage stets hauptsächlich profitiert – im Zentrum der Programmabsichten stehen.[47]

- Die im Programm angelegten Ausbildungsoptionen und Ausbildungschancen differieren entsprechend der jeweiligen Einsatzgebiete. Eine relativ ungünstige Ausbildungssituation ist z.B. bei den Optionen „Environment task force“ und „Voluntary sector“ zu vermuten. Unter der Voraussetzung einer z.T. nur begrenzt gegebenen Wahlmöglichkeit der Jugendlichen, kann eine Diskriminierung dieser Gruppen angenommen werden.

11. Vergleichsebene Großbritannien - Österreich

Abschließend wird versucht - unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Politikkontexte und Strukturen - Aspekte von ND zu verallgemeinern und zu bewerten, um sie – wo dies angemessen erscheint - auf das entsprechende nationale Politikfeld zu beziehen.

[47] Wenn geschätzt wird, daß im ersten Jahr der Programmperiode eine Abnahme der Jugendarbeitslosigkeit um 30.000 Personen erreicht wurde und davon ca. Die Hälfte auch ohne „New Deal“ ein Beschäftigungsverhältnis aufgenommen hätten, vgl. Millar S. V.

- In *Österreich* erlaubt ein eher standardisiertes Angebot beruflicher Qualifizierung eine bessere Orientierung sowie ein höheres Maß an Verwertungssicherheit und Transferierbarkeit der erworbenen Qualifikationen. Im Gegensatz zu GB bewirkt der vom System der Berufe bestimmte und damit organisierte Übergang ins Berufsleben zudem eine systembedingte Ausgeglichenheit der regionsabhängigen Durchsetzungschancen der Individuen. Dies meint, dass in Österreich ungenügende regionale Bildungsinfrastrukturen und ökonomische Strukturdefizite zwar den Erwerb von berufsrelevanten Qualifikationen erheblich erschweren können, daß erworbene und zertifizierte Qualifikationen jedoch in direkter und eindeutiger Weise auf die Sphäre der Verwertung bezogen sind. Demzufolge beschränkt sich die Problematik hierzulande auf die Treffsicherheit von (regionalen) Bedarfsbestimmungen und Bedarfsprognosen sowie deren Umsetzung in allgemeingültige zertifizierbare Wissensbestände bzw. auf bedarfsgerechte Aktualisierung oder Neuschaffung von Inhalten der Zertifizierung.

  In *Österreich* bietet das Reglement des Dualen Systems zudem eine eindeutige Verhaltens- und Verfahrensrichtlinie. Qualifizierungsprogramme oder Fördermaßnahmen, die hier ansetzen, werden seitens der Betriebe aus diesem Grund als vergleichsweise transparent erfahren. Dabei zeigen laufende Diskussionen um eine Transformation oder Differenzierung des Dualen Systems in der Regel keine Auswirkungen auf der betrieblichen Ebene.

- Die „regionale Einbettung“ des ND erfolgt durch lokale Partnerschaften in unterschiedlicher Zusammensetzung und mit unterschiedlicher Effizienz. Dem Vorteil einer den regionalen Kontexten entsprechenden Programmnutzung steht die schwer zu bewältigende Integration in das Zusammenspiel oft zahlreicher lokaler Initiativen gegenüber. Zudem erschwert der „top down“-Charakter des Programms die Anpassung an regionale Bedürfnisse – Gestaltungsspielräume auf lokaler Ebene bestehen nur hinsichtlich der Leistungserbringung lokaler Akteure. Die Implementierung des ND erlaubt / befördert jedoch die Neustrukturierung regionaler bzw. kommunaler Politiken, indem die Integration eines „nationalen Steuerungsgeschehens“ die Chance einer Weiterentwicklung zu produktiveren Politikmustern birgt.

Für *österreichische* Verhältnisse gilt, dass vor allem die Maßnahme der „Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte“ als Instrument zur Anbindung an regionale / kommunale Entwicklungsarbeit geeignet ist. Die punktuell ausgerichteten (u.a. die Zielgruppe stark benachteiligter Jugendlicher umfassenden) GBP könnten jedoch vermehrt und systematisch eingesetzt werden, um zugleich AMP (Integration) und Regional- / Kommunalpolitik (Regional- / Kommunalentwicklung) mit beiderseitigen Vorteilen zu verbinden.

- Abhängig von dominanten Werthaltungen zur Beschäftigungspolitik, wie sie in der Politikstrategie des „Welfare to Work“ zum Ausdruck kommen – bezweckt wird eine selbstverantwortete, jedoch moralisch oktroyierte Leistungsbereitschaft und Disziplinierthеit innerhalb der herrschenden Systeme der Arbeit / Beschäftigung und sozialen Sicherung – wird die stets existente Dualität des Sozialstaates – Zwang / Kontrolle und Hilfe in besonders deutlicher Weise sichtbar. Dies führt zu einer Verdeutlichung der Verhältnisse, wie sie insbesondere im Sanktionsregime des Programmes sichtbar werden. Schließlich will der umfassende Geltungsanspruch des Programms durchgesetzt sein. „Employability“ erscheint in diesem Zusammenhang zugleich als Verwertbarkeit von Arbeitskraft und als soziale Tugend.

  Dew Deal erweist sich somit als Programm mit universellem Geltungsanspruch, das stark in übergreifende Politikstrategien integriert ist bzw. in seiner Intention traditionelle beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Absichten überschreitet. Zugleich und als notwendige Folge bleibt die Zielgruppenbestimmung vielfältig oder erscheint als sehr weit gefaßt.

  In *Österreich* liegen Programme dieser Art nicht vor. Demzufolge erscheinen jugendspezifische Maßnahmen instrumenteller und konkreter hinsichtlich der Zielgruppenbestimmung; zugleich kann auch dadurch das Sanktionsregime besser legitimiert werden.

- Traditioneller Weise erfolgt in Großbritannien ein Großteil der beruflichen Qualifizierung nur bis zur NVQ-Ebene 2. Auch im Rahmen des ND wurde diese Beschränkung letztlich eingeführt. Dies schwächt jedoch die Anreizwirkung des

Programms, da der damit erreichte Ausbildungsstand sich kaum in Zugewinnen bei der Entlohnung niederschlägt.[48]

ND beschränkt somit die Chancen des Individuums auf eine Integration in die Erwerbsarbeit, ohne weiterreichende bildungsabhängige Karriereperspektiven anzuregen. Die Qualität der angebotenen Arbeit bleibt sekundär – die Aufbereitung des Humankapitals beschränkt sich auf ein fachliches Mindestmaß und die Herstellung notwendiger Arbeitstugenden. Jugendspezifische Maßnahmen ohne dominierende Bildungskomponente erscheinen jedoch generell problematisch.

Trotz unterschiedlicher Art der Integrationsprogramme ist darauf hinzuweisen, dass eine mangelhaft ausgeprägte Qualifizierungskomponente sowie eine deutliche Akzentuierung auf die Herstellung von Arbeitstugend z.T. auch bei österreichischen Maßnahmen gegeben ist.[49]

- Darüber hinaus erscheint evident, dass „welfare to work"-Programme, die auf die Herstellung der individuellen Eigenschaft „employability" ausgerichtet sind, in Räumen mit defizitärer Struktur, einer Lösung der AM-Probleme aufgrund von Demotivierungseffekten geradezu entgegenarbeiten.

  Für *Österreich* ist ebenfalls eine Konjunktur des „employability"-Ansatzes festzustellen. Nicht zuletzt aufgrund der hierzulande weniger scharf konturierten AM- und raumstrukturellen Situation erscheinen Maßnahmen dieses – Typus (Job-ready-Programme u.ä.) zwar von größerer Plausibilität, bei einzelräumlichen und verschränkten ökonomisch-sozialen Problemlagen, wie sie für GB festzustellen sind, kann ein (hauptsächlicher und „isolierter") Einsatz – insbesondere bei jugendspezifischen Maßnahmen – jedoch nicht als adäquate Steuerung bezeichnet werden.

[48] Vgl. Arulampalam et al. 1995 und Dalton et al. 1997; zit nach Richter / Sardei-Biermann, S. 64.

12. Abkürzungsverzeichnis

AL = Arbeitslosigkeit

AM = Arbeitsmarkt

AMP = Arbeitsmarktpolitik

DfEE = Department for Education and Employment

DTI = Department of Trade and Industry

ES = Employment Service

GCSE = General Certification of Secondary Education

GNVQ = General National Vocational Qualification

JAL = Jugendarbeitslosigkeit

JSA = Jobseeker´s Allowance

LEC = Local Enterprise Company

ND = New Deal

NVQ = National Vocational Qualification

SWS = Schumpetarian workfare state

TEC = Training and Enterprise Council

WBTYP = Work-based Training for Young People

YT = Youth Training

YTS = Youth Training Scheme

[49] Dies trifft für die Maßnahme der „Sozialökonomischen Betriebe“ zu, wo z.B. im Jahr 1996 26 % der Transitarbeitskräfte im Alter von bis zu 24 Jahren waren; zur Bedeutung von „Arbeitstugend“ und zum

13. Literatur

Bewick, Tom 1997, Implementing the Minimum Wage and the New Deal, in: Working Brief, Oct. 1997, S. 24-26.

Brand, Willi 1999, Modularisierung in Großbritanien. Grundzüge der National Vocational Qualifications (NVQ), Berufsbildung Heft 43/1997, Seite 22-24.

Brown, Alan / Keep, Ewart 2000, Review of vocational education and training research in the United Kingdom, European Communities.

CEDEFOP 1999a, Vocational education and training in the United Kingdom Thessaloniki.

CEDEFOP 1999b, Ausbildung im gesellschaftlichen Wandel - Ein Bericht zum aktuellen Stand der Berufsbildungsforschung in Europa 1998, erstellt von Manfred Tessaring (CEDEFOP), Thessaloniki.

Chatrik, Balbir 1999, Guide to Training and Benefits for Young People, London

Donelly, Clara 1998, JSA regulations changed to make way for the New Deal, in: Working Brief, Feb. 1998, S. 6f.

Ecclestone, Kathryn 1999, Assessment in the UK Vocational Education and Training System. Research Issues and Future Directions, in: European Communities; Beck, Klaus (Hrsg.), Evaluation and assessment of flexibility mobility and transferability in European countries – Proceedings of COST A11 – Working Group 5, Working Document No 1, S. 167-175, Brüssel / Mainz.

Geb, Natalie 1997, Das britische Modulsystem der beruflichen Bildung im Spiegel der eigenen Presse, BWP 26/1997/3, Seite 35-40.

Hay, Colin 1999, The political economy of New Labour, Manchester.

Jessop, B. 1993, „Towards a Schumpetarian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy, in: Studies in Political Economy 40, S. 7-39.

Koch, R.: & Reuling, J. (1998): „Institutional framework conditions and regulations of initial vocational training using Germany, France and Great Britain as examples“, in: CEDEFOP (Hrsg.): Vocational education and training - the European research field. Background report 1998. Luxembourg.

Millar, Jane 2000, Keeping track of welfare reform – The New Deal programmes, York.

Stellenwert von „Begleitender Qualifizierung“ siehe AMS report 18.

Mortuza, Rosna 2000, Dealing with disadvantage, in: Nathan / Ward / Roberts, S. 7-10.

Nathan, Max & Simmonds, Dave & Ward, Michael (CLES) 1999: Joining up? The New Deal, the Public Sector and the Employer Option, Manchester 1998.
Nathan Max, Ward Michael, Roberts Heidi (Hrsg.) 2000, Welfare to Work: Where next? („cles“ Research paper no. 3), Manchester.

National Policy Forum Report 1999.

Peck J., Jones M. 1995, Training and Enterprise Councils: Schumpeterian workfare state, or what? In: Environment and Planning 1995,volume 27, 1361-1396, Manchester.

Peck, Jamie / Theodore, Nikolas 1999, Beyond „employability“, Paper prepared for presentation at the Conference on Social Justice and Economic Efficiency, Cambridge, 12-13 April 1999.

Richter, Ansgar 1996, Qualitativer und quantitativer Vergleich von Berufsbildungsabschlüssen in Großbritanien und Deutschland, BWP 25/1996/6, S. 35-42.

Select Committee on Education and Employment: Eight Report, House of Commons – Education and Employment – Eight Report.

Tavistock Institute 1999, A Review of thirty New Deal Partnerschips – Part of the Case Study Evaluation of New Deal for Young Unemployed People (NDYP), London.

The Prince´s Trust & Employment Policy Institute & Institute of Personnel and Development 1999, “what works? Young people and employers on the New Deal”, London.

Tonge, Jonathan 1999, New packaging, old deal? New Labour and employment policy innovation, in: Critical Social Policy Vol. 19(2), S. 217-132.

Unemployment Unit & Youthaid (Balbir Chatrik and Paul Convery) 1999, The New Deal Handbook, second edition, London.

Internetadressen:

Department for Education and Employment: Skillsbase – Labour Market Information Database. http://skillsbase.dfee.gov.uk

Employmentservice: www.employmentservice.gov.uk

New Deal: www.newdeal.gov.uk