

and Germany. Research design of the PHD thesis. Arbeitspapier für das Graduiertenkolleg „The Future of the European Social Model“ an der Universität Göttingen. Göttingen o.J.

Mayring, Philipp: Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim 2002

Meier, Uta: Zehn Thesen zum Grundsatzreferat „Die Situation allein erziehender Frauen in den neuen Bundesländern vor und nach der Wende“. Magdeburg 1999

Nave-Herz, Rosemarie: Familie heute. Wandel der Familienstrukturen und Folgen für die Erziehung. Darmstadt 1994

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1991. Stuttgart 1990

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 2001. Stuttgart 2003

Statistisches Bundesamt: Sozialhilfe in Deutschland 2003. In: www.destatis.de

Persönliche Beratung in der britischen Arbeitsvermittlung

Lehren für Deutschland?

Claus Reis

Zusammenfassung

Die britische Arbeitsmarktreform besitzt für die institutionelle Umsetzung des Sozialgesetzbuch II (SGB II) Vorbildfunktion, was sich zum Beispiel auch in der Übernahme zentraler Begriffe zeigt („Job-Center“, „persönlicher Ansprechpartner“). Aus diesem Grund wird die Bedeutung persönlicher Beratung in der britischen Arbeitsvermittlung untersucht, um hieraus Anregungen für die deutsche Diskussion gewinnen zu können.

Abstract

The British labour market reform serves as a model for the institutional implementation of SGB II (Social Security Code) which, for instance, becomes obvious with the application of central terms like „job centre“ or „personal contact partner“. This is why, we examine the importance of personal advice in British job placement services in order to gain suggestions for the German discussion.

Schlüsselwörter

Arbeitsmarkt - Reform - Arbeitsvermittlung - Beratung - Großbritannien

Einleitung

Großbritannien hat bereits 1997 damit begonnen, die Grundstrukturen der Arbeitsmarktpolitik zu verändern. Am Anfang standen zielgruppenbezogene Programme („New Deals“), die die Leistungserbringung in den Arbeitsämtern („employment service“) ergänzten. Nachdem sich das Programm bewährt hatte, wurde in den nächsten Schritten der grundlegende Prozess der Gewährung von Geld-, Sach- und Dienstleistungen an Nichterwerbstätige verändert: Resultat war das „Job CentrePlus“, das nicht nur für Arbeitslose zuständig ist, sondern für alle nicht erwerbstätigen Personen im erwerbsfähigen Alter (Knuth u.a. 2004). Eingebettet ist die Arbeitsmarktreform in ein flankierendes Maßnahmenpaket, insbesondere das Programm „making work pay“ („Arbeit bezahlt machen“), ein Programm zur Beendigung von Kinderarmut und das Programm „tackling social exclusion“ („Sozialen Ausschluss bekämpfen“), ein Sonderprogramm für bestimmte Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. Ziel dieses Maßnahmenpaket war es insbesondere, die Armut von Kindern und Jugendlichen zu bekämpfen. Die Arbeitsmarktreformen in Großbritannien sind somit nur in einem

weiteren konzeptionellen Rahmen zu verstehen und die im Folgenden dargestellten Reformen müssen als Elemente einer umfassenden Strategie begriffen werden: „Es steht fest, dass Großbritanniens ‚Welfare to Work‘ oder die Aktivierungspolitik vor allem Elemente einer viel größeren und immer enger verknüpften Modernisierungstrategie sind“ (Walker; Wiseman 2001, S. 6).¹

Die Arbeitsmarktreform in Deutschland bezog von Beginn an wichtige Impulse aus Großbritannien. Die jugendspezifischen Programme („Jump“ und „Jump Plus“) waren vom „New Deal for Young Persons“ inspiriert, die organisatorische Umsetzung des SGB II in „Job-Centern“ vom britischen „Job CentrePlus“ (hierzu *Kohlrausch 2004*). Und nicht zuletzt verdankt die Figur des „Persönlichen Ansprechpartners“² (vgl. § 14, 2 SGB II) nicht nur sprachlich, sondern auch inhaltlich einiges der Konzeption der „Personal Adviser“, denen in der britischen Reform eine Schlüsselstellung zukommt. Aus diesem Grunde sollen im Folgenden die Erfahrungen präsentiert werden, die in Großbritannien in verschiedenen Programmen mit der persönlichen Beratung durch die „Personal Adviser“ gemacht werden konnten.

Die New Deals

Kurz nach dem Wahlsieg der Labour Party 1997 verkündete *Tony Blair* einen Kurswechsel der Arbeitsmarktpolitik. Dieser Wechsel bestand im Wesentlichen darin, Elemente der US-Reform aufzugreifen, die zu implementieren die Konservativen vorher stets gezögert hatten (Peck 2001): verstärkte persönliche Hilfe, verbunden mit verbindlichen arbeitsmarktzentrierten Beschäftigungs- und Qualifizierungsmodulen. Dabei wurde an die bereits von den Konservativen betriebene Politik eines verbindlicheren Wohlfahrtsregimes angeknüpft – diese wurde aber um Elemente intensiver persönlicher Hilfe ergänzt (Finn 2003a).

Zunächst erstreckte sich die Reform auf die Einführung von zielgruppenorientierten Programmen, den New Deals. Deren Ziel ist es, Arbeitslose durch die Kombination von persönlicher Ansprache und Beschäftigungs- wie Qualifizierungsangeboten zu aktivieren. Die Besonderheit der wichtigsten Programme für traditionelle Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik ist es dabei, dass sie zwar überwiegend verpflichtend sind, aber erst nach einer gewissen Wartezeit in Gang gesetzt werden: nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit für unter 25-Jährige (New Deal for Young Persons, NDYP), nach 18 (beziehungsweise zwölf) Monaten Arbeitslosigkeit für über 25-jährige Langzeitarbeitslose (New Deal for Long Term

Unemployed, NDLTU). Finanziert wurden die New Deals durch die Abschöpfung der „windfall profits“, die durch die Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe erzielt worden waren – wobei der Löwenanteil auf die NDYP und NDLTU entfiel (Finn 2003a).

Der zentrale Erfolgsfaktor in allen New Deals sind die „Personal Adviser“, die die Balance zwischen Hilfe und Sanktion halten müssen, was von ihnen selbst als Problem angesehen wird: „Die Personal Adviser glauben typischerweise, dass Sanktionen den Grad des Vertrauens untergraben, den sie zu ihren Klienten herstellen können. Währenddessen denken die Träger von Beschäftigungsmaßnahmen oft, dass zwangsverpflichtete Klienten störend sind und die Effektivität für alle Teilnehmer untergraben ... Umfassender Arbeitszwang könnte sich ultimativ als extrem teuer erweisen, nicht nur wegen der zunehmenden Größenordnung der erforderlichen Maßnahmen, sondern auch weil zusätzliche kaum arbeitsfähige Klienten eine intensivere Vorbereitung und Nachsorge fordern würden. Hinzu kommen die Konsequenzen einer sozialen Ausgrenzung der sanktionierten Klienten“ (Walker; Wiseman 2001, S.16).

Mit den New Deals lebte die „Unemployment Industry“ (Finn 2003b) wieder auf, die unter der konservativen Regierung einen starken Konkurrenzdruck erlebt und sich fast aufgelöst hatte. Als die Regierung die Ausgaben für Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen beschnitten hatte, gerieten viele Träger in finanzielle Schwierigkeiten. In der Konkurrenzsituation behaupteten sich nur flexible Träger, die häufig auch von den Kommunalbehörden unterstützt wurden: „ Das Jonglieren von Organisationen, die sich um Frauen und allein erziehende Eltern, um Flüchtlinge, ethnische Minderheiten, Obdachlose, um junge oder dauerhaft Arbeitslose kümmern, mit komplexen Finanzierungsmodalitäten und oftmals unflexiblen Unterstützungsregeln hat neue Beratungsformen, Informationen und neue Trainingsangebote hervorgebracht“ (Finn 2003b, S. 5).

Einen erneuten Aufschwung erlebte diese „Industrie“ unter Labour und dessen New Deal: Im Jahr 2002 hatten die Job-Center über 1000 Kontrakte mit Dritten abgeschlossen, und zwar hinsichtlich der Erbringung sekundärer (operativer) wie primärer (koordinativer) Dienstleistungen – bis hin zum kompletten Betrieb eines lokalen New-Deal-Programms. Dabei setzt Labour explizit auf die Einbeziehung von „For-Profit“-Unternehmen, die früher im Bereich öffentlicher Beschäftigungspolitik kaum eine Rolle gespielt hatten (Finn 2003b) – insbesondere im Zusammenhang der „Employment Zones“).

Die New Deals wurden umfangreich offiziell evaluiert. In diesem Rahmen wurden mehrere quantitative und qualitative Studien vorgelegt (Millar 2000a, 2000b), deren wichtigste Ergebnisse lauten:

▲ Die Effektivität der New Deals hängt von den lokalen ökonomischen Bedingungen ab. Dort wo diese schlecht sind, waren die Programme nicht sehr erfolgreich.

▲ Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren oft motiviert, die meisten wiesen jedoch spezifische Vermittlungshemmnisse auf, wie fehlende Qualifikation und Arbeitserfahrung (NDYP), Qualifikationsmismatch und Transportprobleme (NDLTU), fehlende Kinderbetreuung („New Deal for Lone Persons“, NDLP, ein Programm für allein Erziehende) und Behinderungen („New Deal for disabled Persons“, NDDP). In allen Programmen gab es Gruppen mit mehreren Problemlagen.

▲ Insgesamt wurden die Programme von den Arbeitslosen positiv bewertet, sie steigerten das Selbstvertrauen und verbesserten die Jobsuche und die Qualifikationen. Wenn die Programme an den Bedürfnissen vorbei liefen, wurden sie jedoch kritischer betrachtet.

▲ Bei den freiwilligen Programmen gab es nur einen begrenzten Zugang zu Qualifikationsmaßnahmen – sie waren strukturell „work-first“-orientiert, im Gegensatz zu den verpflichtenden Programmen, die auch auf die Erhöhung der „Beschäftigungsfähigkeit“ durch Qualifikationserwerb zielen.

▲ Von der persönlichen Unterstützung profitieren am meisten diejenigen Arbeitslosen, die „arbeitsmarktnah“ sind.

▲ Die Heterogenität der Zielgruppen und der Problemlagen ist sehr hoch.

Angesichts des letztgenannten Punktes wird häufig die mangelnde Flexibilität der New-Deal-Programme kritisiert. Sie sind im Hinblick auf Zugangsvoraussetzungen und Verlauf hochgradig standardisiert, auch wenn sie intensive persönliche Ansprache vorsehen: Sie werden „von Dienstleistern durchgeführt, deren Leistungen durch Ausschreibungen der Regionaldirektionen eingekauft werden. Die Verträge haben vergleichsweise lange Laufzeiten von drei Jahren. Die New-Deal-Berater müssen für ihre Klienten aus einem standardisierten und von ihnen nicht zu beeinflussenden Angebot wählen. Auch ist ihr Entscheidungsspielraum für Sonderleistungen (zum Beispiel Dienstkleidung oder Spezialkurse für Berechtigungsscheine) mit 300 Pfund sehr gering“ (Knuth u.a. 2004, S. 22). Diese inhärente Spannung kann sich negativ auswirken, wenn die Fallzahlen erhöht werden und somit die für einzelne Klientinnen und Klienten verfügbare Zeit abnimmt (Finn 2003a). Als sich im Jahre

2003 zeigte, dass bei nachlassender Konjunktur die anfänglichen Erfolge der New Deals nachließen, wurden die Programme stärker flexibilisiert (Finn 2003a, Griffiths; Jones 2005). Geboten waren zielgruppenbezogene zusätzliche Programme für die schwer Vermittelbaren („hard-to-employ“), die vielleicht nicht kurzfristig, aber langfristig wirksam sind.

Employment Zones

Die dritte Säule der britischen Arbeitsmarktreform neben den New Deals und dem Job CentrePlus³ stellen Sonderprogramme für Regionen dar, insbesondere die „Employment Zones“ (EZ) (zum Folgenden Saunders 2002, Finn 2003b, Hales u.a. 2003, Bruttel 2005). Als EZ wurden im April 2000 15 Gebiete mit hoher Arbeitslosigkeit definiert. Ursprünglich stand im Kern der Aktivitäten, den Beratungs- und Aktivierungsansatz für die Zielgruppe der über 25-jährigen Arbeitslosen zu flexibilisieren. Hierzu wurde in acht der 15 Zielgebiete die Anwartschaftszeit für NDLTU auf zwölf Monate heruntergesetzt.

An die Stelle einer öffentlichen Behörde tritt in den EZ entweder ein Non- oder For-Profit-Unternehmen oder eine „public-private-partnership“ als Akteur der Eingliederungshilfe. Ziel ist die effektive Integration in den Arbeitsmarkt, deshalb liegt der Fokus aller Aktivitäten auf Arbeit und nicht auf Qualifizierung. Letztere stellt ein Hilfsmittel, kein eigenständiges Ziel dar. Verfolgt werden ein stark klientenzentrierter Ansatz (im Unterschied zu den New Deals ist das Case Management „client-driven“ statt „process-driven“, das heißt, es existieren keine standardisierten Vorgaben, vgl. Griffiths; Jones 2005) und der flexible Einsatz von Angeboten (von der Einschaltung spezialisierter Beratung über das Angebot von Trainingsmaßnahmen bis hin zur Gewährung individueller Hilfen wie zum Beispiel das Entfernen von Tattoos). Das Job Centre schließt mit den Trägern in der EZ Kontrakte auf Erfolgsbasis. Erste Evaluierungen zeigen, dass die Eingliederungsergebnisse besser sind als im NDLTU, insbesondere in Hinblick auf die Arbeit mit Migrantinnen und Migranten (Hales u.a. 2003). Als Gründe hierfür werden genannt:

▲ die „Belohnungsstruktur“ für nachhaltige Platzierung: Der Träger erhält das kapitalisierte Arbeitslosengeld der vermittelten Arbeitslosen für einen bestimmten Zeitraum;

▲ die Flexibilität einer tatsächlich „maßgeschneiderten Hilfe“ („tailored support“): Die Personal Adviser sind für alle Probleme der Arbeitslosen zuständig, die einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen, und verfügen über ein Budget, um diese Probleme anzugehen;

▲ Verständnis für die Anliegen der Arbeitgeber.

Der „Personal Job Account“ (PJA, das persönliche Budget) ist höher als der Adviser Discretionary Fund (ADF) der New Deals; dieser Fond kann für alles benutzt werden, was der Eingliederung in den Arbeitsmarkt dient. Der Betrag kann zum Bestreiten des Lebensunterhaltes, aber auch für flankierende Maßnahmen und Trainingsangebote verwendet werden. Personal Adviser und Arbeitslose entwickeln und beschließen einvernehmlich einen „Action Plan“ und entscheiden in dessen Rahmen über die Verwendung des PJA.

Die Personal Adviser haben somit große Entscheidungsspielräume: „Grund für die unterschiedlichen Ergebnisse ist die Fähigkeit der persönlichen Ansprechpartner in den EZ, auf die individuellen Bedürfnisse der Klienten einzugehen... Persönliche Ansprechpartner in EZ haben die Autonomie, die Ressourcen durch die PJA und die Zeit (dank einer niedrigen Nachfrage nach ausgefüllten Formularen), die es ihnen erlauben, den Anforderungen ihrer Klientel zu entsprechen“ (Finn 2003b, S.7).

Allerdings tritt auch hier das Problem des „creaming“⁴ auf, gesetzt durch die Prämie auf Erfolg: „Diejenigen, die man für arbeitsunfähig hielt, wurden oftmals einfach in Ruhe gelassen. Sie bekamen alle vierzehn Tage Beratungen mit minimaler zusätzlicher Hilfe und/oder sie wurden an andere Wohlfahrtsverbände oder freiwillige Organisationen verwiesen, die für ihre Dienste keine Gebühren verlangen“ (Finn 2003b, S. 8) Insbesondere teure Trainingsmaßnahmen oder intensive Beratung werden wegen der Kosten kaum angeboten. Neuerdings werden die Zielgruppen ausgeweitet, indem nicht nur Langzeitarbeitslose, sondern auch allein Erziehende, Behinderte oder unter 25-Jährige, die durch Verlust oder Abbruch der Arbeit in den NDYP zurückkehren müssen, im Rahmen der EZ betreut werden. Erste Evaluationen zeigen deutliche Unterschiede zwischen dem Arbeitsansatz der New Deals und der EZ: Letztere sind tatsächlich flexibler und berücksichtigen stärker die individuelle Situation des Arbeitslosen (Griffiths; Jones 2005, Joyce; Pettigrew 2001). Durch den Einsatz von EZ wurde allerdings die Bandbreite der Jobangebote nicht erweitert, diese ist vielmehr von den lokalen Arbeitsmarktstrukturen abhängig.

Der Erfolg der EZ liegt deshalb insbesondere in ihrer Vernetzungsfunktion: „Die Zonen agieren als sich zusammenschließende Organisationen, die dabei behilflich sind, die von den Langzeitarbeitslosen beanspruchten Unterstützungsdieneste zu rekonfigurieren. Das wurde zum Teil durch organisierte Verknüpfungen mit anderen Programmen vollzogen.“

Wichtiger ist, dass die Fallmanager im Auftrag der Klienten verschiedene Dienste aus einer Reihe von Quellen heranziehen, die die Klienten zurück in eine nachhaltige Beschäftigung führen sollen“ (Finn 2003b, S. 9).

Von April 2000 bis Ende Dezember 2002 hatten 74 600 Personen am Programm teilgenommen, 20 Prozent mit gesundheitlichen Problemen oder Behinderungen. Davon hatten 32 100 eine Beschäftigung gefunden, drei Viertel von über 123 Wochen. Eine Kohortenbetrachtung aus dem Jahr 2001, die noch nicht veröffentlicht ist, zeigt leichte Vorteile für die EZ im Gegensatz zum „Standardprogramm“ des NDLTU im Hinblick auf Beschäftigung nach neun Monaten (33 Prozent gegenüber 27 Prozent). Als zentrales Problem bleibt jedoch: „Der finanzielle Druck legt den Anbietern nahe, mit den am meisten arbeitsfähigen Arbeitslosen zu arbeiten und sie zeigen Widerstände, in teure Angebote zu investieren, die die Beschäftigungsfähigkeit auf lange Sicht verbessern, aber kurzfristig nicht profitabel sind“ (ebd.).

Die Bedeutung der Personal Adviser

Zentrales Merkmal des Leistungssystems für Personen ohne Erwerbstätigkeit ist die Betonung von persönlicher Beratung durch die Personal Adviser. In allen hier beschriebenen Programmen spielen die Personal Adviser eine zentrale Rolle, doch sind die Arbeitsbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten in den einzelnen Programmen sehr unterschiedlich. Die höchsten Fallrelationen und den höchsten Arbeitsdruck haben die Personal Adviser im Standardprogramm des Job CentrePlus. Sie zeigen sich kaum in der Lage, mit „schwieriger“ Klientel adäquat umzugehen und konzentrieren sich auf „arbeitsmarktnahe“ Arbeitslose. Dies ist angesichts hohen Zeitdrucks und geringer Qualifikation für „Spezialprobleme“ nicht überraschend. Das Standardprogramm scheint eher darauf zu setzen, dass die Kontinuität persönlicher Ansprache die Kontrolldichte erhöht, als dass es um die Erkennung und Beseitigung von Vermittlungshemmnissen zu gehen scheint. Dies wird in folgender Aussage eines Klienten deutlich: „Ich habe vom Job Centre keinerlei Hilfe bekommen ... Ich bin alle vierzehn Tage dorthin gegangen, habe mich eingeschrieben und es gab noch immer dieselben Stellenangebote wie das letzte Mal ... Ich sollte einfach irgendeine Arbeit annehmen... ganz egal, welche. Es gab enormen Druck, eine Stelle anzunehmen, die man gar nicht wollte ... (Beim EZ) haben wir darüber gesprochen, ... welche Art von Arbeit ich tun wollte, mehr, als dass sie mir erzählt haben, nach was ich suchen sollte – es ist ein sehr großer Unterschied“ (Griffiths; Jones 2005, S. 37).

Demgegenüber haben die Personal Adviser in den einzelnen New-Deal-Programmen eine bessere Fallrelation, auch wenn diese regional stark zu schwanken scheint. Auch ist ihre Qualifikation besser und den Problemstellungen der Klientel angemessener als im Standardprogramm. Gleichwohl sind die New-Deal-Programme wenig flexibel, haben starre Zugangsregeln, die sich im Wesentlichen an der Dauer der Arbeitslosigkeit ausrichten, und feste Programmteile („Options“). Es wird abzuwarten sein, ob die jüngsten Experimente mit Flexibilisierungen (Neuausrichtung des NDYP) in die Regelpraxis übernommen werden (Griffiths u.a. 2003).

Während das Personal für die Standardprogramme und die New Deals im Wesentlichen beim Staat beschäftigt ist (beim Department for Work and Pensions, DWP), wird ein Großteil der EZ von Non-Profit- und For-Profit-Unternehmen getragen. Zwar ähneln die Fallrelationen denen der New Deals (1 zu 55 bis 1 zu 80 gegenüber 1 zu 45 bis 1 zu 60, zum Beispiel im NDLTU), aber die Handlungsbedingungen sind ebenso unterschiedlich wie die Intensität der Beschäftigung mit den Arbeitslosen (Griffiths; Jones 2005, Joyce; Pettigrew 2001). Die Arbeitsprinzipien der Personal Adviser in den EZ werden von Griffiths

und Jones folgendermaßen skizziert (2005, S.21):

- ▲ Es gibt eine starke Fokussierung auf Arbeit.
- ▲ Individuelle Ambitionen und Ziele steuern die Arbeitssuche, entsprechende Aktivitäten und Unterstützungsangebote.
- ▲ Die Unterstützungsangebote werden eher an die jeweiligen individuellen Einstellungshemmisse angepasst als an vorab definierte Zugangsvoraussetzungen oder die Charakteristika einer Zielgruppe.
- ▲ Interventionen werden individuell auf einer kundenbezogenen Basis festgelegt.
- ▲ Es existiert ein ganzheitlicher Ansatz von Arbeitsvermittlung, der sich an den sozialen, persönlichen und finanziellen Barrieren der Arbeitslosen ausrichtet.
- ▲ Die Personal Adviser besitzen absolute Entscheidungskompetenz und Flexibilität beim Einsatz von Zeit und finanziellen Mitteln.
- ▲ Die Unterstützung wird hauptsächlich vom Personal Adviser selbst angeboten.
- ▲ Extern eingekaufte Unterstützungsangebote inklusive der Qualifizierungsmaßnahmen werden selektiv und überlegt gebraucht.
- ▲ Unterstützung und Versorgung enden nicht mit dem Wiedereintritt in die Arbeitswelt, es gibt Nachbetreuung.

Die Entscheidung, welche Klienten und Klientinnen intensivere Unterstützung benötigen, liegt beim Personal Adviser und erfolgt nicht zielgruppenbezogen (Griffiths; Jones 2005, S. 25). Vorgeschrrieben ist ein Hilfeplan (Action plan): „Die Hilfepläne sind nützliche Case Management Werkzeuge, die dabei helfen, die Hindernisse der Kunden zu überwinden, und eine chronologische Übersicht über Gesprächskontakte, aufeinander abgestimmte Handlungen, Ziele und finanzielle Ausgaben aufzustellen“ (Griffiths; Jones 2005, S. 24). Neben der Arbeit mit den Erwerbslosen pflegen die Personal Adviser den direkten Kontakt zu Arbeitgebern: „Hier agieren sie als Anwälte der individuellen Klienten, die Kontakte zu potenziellen Arbeitgebenden herstellen, Feedbackgespräche durchführen und einen kontinuierlichen Service anbieten, indem sie die neu Eingestellten während ihrer Erwerbstätigkeit unterstützen“ (ebd., S. 28). Besonders bemerkenswert ist die gegenüber der Praxis im Standardprogramm veränderte Haltung zur Jobsuche: Es geht weniger um die *schnelle* Vermittlung als um die Vermittlung in den *richtigen* Job: „Statt ihnen möglichst schnell eine Arbeit ohne Perspektiven anzubieten, steuerten manche Personal Adviser – im Bemühen längerfristiger zu denken – die jungen Leute in Richtung eines Arbeitsverhältnisses, das bessere Bedingungen und Perspektiven bietet“ (ebd., S. 34).

Cattell (2000) fasst mehrere qualitative und quantitative Studien zur Funktion und Bedeutung der Personal Adviser in New Deals zusammen (umfasst NDYP, NDPU, NDLTU) und bestätigt die Befunde der Meta-Evaluation von Millar (2000a, 2000b). Die zentralen Ergebnisse werden im Folgenden skizziert. Die Einführung der Personal Adviser war ein Kernelement der New Deals. Die Programme führten eine Reihe von maßgeschneiderten Angeboten ein und beinhalteten die Abkehr vom standardisierten Programm des (alten)⁵ Job-Centers. „Die Rolle des Personal Adviser wurde entwickelt, um auf individuelle Bedürfnisse mit Flexibilität zu reagieren. Durch alle Programme hindurch wird allgemein von ihm erwartet, den Menschen zu helfen, eine Arbeitsstelle zu finden, durch das Angebot von Hilfe und Ermutigung die momentanen Arbeitsperspektiven zu verbessern, Individuen auf eine der Optionen des New Deals⁶ vorzubereiten, Bedürfnisse herauszufinden und die Kunden an spezielle Dienste zu verweisen (um auf Probleme wie Obdachlosigkeit, Schulden oder Drogen beziehungsweise Alkoholabhängigkeit zu reagieren)“ (Cattell 2000, S. 39). Die Bedeutung der Personal Adviser verschränkt sich mit strukturellen Gegebenheiten der Programme und ihrer Organisation, im Resultat werden die Programme von der

Klientel über ihre Beziehung zum Personal Adviser wahrgenommen. Hierzu schreibt Millar: „Die Beziehung zum Personal Adviser war sehr wichtig und deren Stil und Verhalten entscheidend. Sie konnten neue Ideen und Informationen anbieten, dabei helfen, das Selbstbewusstsein aufzubauen, die Menschen auf die Hilfen hinweisen, die sie brauchten und sie während des Training und auch während des Arbeitsverhältnisses unterstützen“ (Millar 2000b, S. 28).

Wichtig für die Beziehung zwischen Personal Adviser und Klientel sind (Cattell 2000, S. 40):

- ▲ der ganzheitliche Blick: „Sie interessieren sich für das, was ich tue, nicht für das, von dem sie denken, dass ich es tun sollte“;
- ▲ die Möglichkeit für die Jugendlichen, als Gleiche aufzutreten und wahrgenommen zu werden;
- ▲ Arbeit als ein zentrales Thema, aber nur ein Element eines Unterstützungspaketes: insbesondere Jugendliche zeigen sich zögerlich bei der Besprechung anderer Themen, wenn die Personal Adviser (zu) stark auf Arbeit fokussieren;
- ▲ gegenseitiger Respekt: Insbesondere von Jugendlichen wird es als problematisch wahrgenommen, wenn die Personal Adviser es an Respekt mangeln lassen und als Autoritätspersonen auftreten;
- ▲ die Kontinuität der Beziehung während des gesamten Programmes.

Insgesamt wurde in den vorliegenden Evaluationsstudien die Qualität des Assessments hoch eingeschätzt, vorhandene Probleme wurden erkannt, was insbesondere im Hinblick auf die Wahrnehmung der richtigen Option (im Rahmen der New Deals) wichtig ist (ebd., S. 41). Entscheidend ist, gerade bei benachteiligten Gruppen, das frühzeitige Erkennen von Problemen (ebd., S. 42). Allerdings erwies sich die Weiterleitung an Spezialdienste, obwohl grundsätzlich zum Aufgabenprofil der Personal Adviser gehörig, als unzureichend, außer im Hinblick auf Beratung oder Trainingsmaßnahmen. Der Erfolg der New Deals hängt insgesamt von der Rolle der Personal Adviser ab. Die Zufriedenheit der Arbeitslosen mit allen Etappen des New-Deal-Programms ist mit der Beziehung zum Personal Adviser verknüpft (ebd., S. 43) und der Erfolg der eigenen Jobsuche wird mit der Person und dem Auftreten des Personal Adviser in Verbindung gebracht: „Wo sich Klienten – besonders benachteiligte Klienten – bei NDYP und NDLTU wohl fühlten, war die Wahrscheinlichkeit höher, dass sie sich öffneten und über ihre Probleme und die Hindernisse auf dem Weg zur Arbeit sprachen. In allen Programmen berichteten die Interviewten über größere Motivation und gesteigertes Selbstbewusstsein

als eine Konsequenz aus dem Interesse, das der Personal Adviser an ihnen zeigte. Bei manchen war auch ein größeres Bemühen bei der Suche nach Arbeit und eine Änderung in der Einstellung festzustellen" (ebd., S.44).

Als zentrale Spannungen in der Rolle der Personal Adviser werden herausgearbeitet:

- ▲ Das Verhängen von Sanktionen beschädigt die Beziehung.
- ▲ Es existiert ein schmaler Grad zwischen der aktiven, individuellen Unterstützung von Klienten und Klientinnen und dem Arbeiten nach einer vorgegebenen Erfolgsmarge.
- ▲ Die Personal Adviser müssen alle Seiten zusammenbringen, dies ist konfliktreich.
- ▲ Eine hohe Fallzahl lässt weniger Zeit für individuelle Bedürfnisse, hieraus resultiert ungenaues „Matching“ und zu wenig Zeit für zusätzliche Angebote.
- ▲ Bei (zu) hohen Fallzahlen geht es um das Ausbalancieren der für den Einzelfall möglichen Betreuungsintensität (ebd., S. 45).

Die Personal Adviser entscheiden über den Weg der Arbeitslosen durch den New Deal: „Der Schwerpunkt liegt bei der Überwindung von Barrieren. Damit ist die Grundlage gelegt, auf der der Rest des Programmes basiert“ (ebd., S. 45). So sind die Personal Adviser auch verantwortlich für die Motivation, für die Information, für das Geleiten der Klienten durch das Programm – und sind „der Schlüssel zu ihrer erfolgreichen Vermittlung“ (ebd.).

Fazit

Die britische Arbeitsmarktreform stand von Beginn an im Kontext eines breiter angelegten Reformprojektes der Labour-Regierung, das unter anderem darauf zielt, die Kinderarmut abzuschaffen. Um dieses Ziel zu realisieren, wurden nicht nur Sonderprogramme für bestimmte Zielgruppen aufgelegt, sondern die bislang getrennten Leistungsbereiche für erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Arbeitslose zusammengeführt. Das Resultat ist das Job Centre-Plus – ein Vorbild für das deutsche Job-Center. Aus diesem Grund lohnt sich eine eingehende Betrachtung der bislang vorliegenden Ergebnisse, insbesondere im Hinblick auf ein Kernstück der Reform: die Neugestaltung der Arbeitsvermittlung. Mit der Einführung der Personal Adviser wurde gezielt auf die positive Wirkung persönlicher Hilfe und Unterstützung gesetzt – mit Erfolg, wie die dargestellten Evaluationsergebnisse zeigen. Es ist wohl kaum zufällig, dass die Effektivität der einzelnen Programme umso höher ist, je intensiver und autonomer die Per-

sonal Adviser agieren können: vom Job Centre zu den New Deals und den Employment Zones. Auch wenn die Skepsis im Hinblick auf selektive Wirkungen (das heißt „Creaming-Effekte“) nicht unterschlagen werden darf, zeigt sich in letzteren, dass gesteigerte Individualität und Flexibilität der Betreuung von Arbeitslosen, kombiniert mit der Existenz eines koordinierten Angebots an Spezialdiensten, sich auch in verbesserten Vermittlungsergebnissen niederschlagen.

Hieraus kann für die deutsche Situation gelernt werden. Es wurden – trotz erheblicher organisatorischer Umstellungen – vielerorts bestehende Personalstrukturen fortgeschrieben. „Persönliche Ansprechpartner“ sind überwiegend ehemalige Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter aus den Sozialämtern sowie Personal aus der Arbeitsvermittlung. Nur zögerlich werden Fachkräfte aus dem Sozialbereich, insbesondere der Sozialarbeit und der Sozialpädagogik, eingesetzt. Betrachtet man die Schlüsselstellung der Personal Adviser in der britischen Arbeitsmarktreform, so zeigt sich, dass eine solche Implementationsstrategie zu kurz greift. Verbesserte individuelle Beratung und Unterstützung zeigen Auswirkungen auf die Vermittlung in Arbeit, haben aber ihre Voraussetzungen: niedrige Betreuungsrelationen, finanzielle und konzeptionelle Handlungsspielräume und – nicht zuletzt – Kompetenzen und Qualifikationen (unter anderem Gesprächsführung, aber auch Management).

Hier zeigen sich dann auch Defizite im Modell der „Personal Adviser“. Deren Qualifikation entspricht nämlich – wie deutsche Experten konstatieren – nicht der Verantwortung und Bedeutung, die sie für den Gesamtprozess haben (Thiel o.J., Franck 2003). Insbesondere bleibt die tradierte Trennung zwischen der Entwicklung der Sozialarbeit in den „Social Services“ und dem Bereich der arbeitsmarktorientierten Dienstleistungen aufrecht erhalten: Obwohl die Personal Adviser faktisch nach dem Konzept des Case Management arbeiten, gelten für sie nicht die Leitlinien, die bereits in den 1990er-Jahren vom zuständigen Ministerium (Department of Health) für die Social Services herausgegeben wurden.

Deshalb kann es nicht darum gehen, für die deutsche Reform ausländische Vorbilder zu kopieren. Vielmehr muss zukünftig nach einem Reformpfad gesucht werden, der die positiven Erfahrungen aufnimmt und mit den spezifischen professionellen Traditionen der deutschen Sozialen Arbeit verbindet. Damit würde ein praktischer Diskurs in die Wege geleitet, dessen Ziel es sein sollte, den Professionskern

des Handlungskonzepts „Persönlicher Ansprechpartner“ zu bestimmen.

Anmerkungen

- 1 Die englischen Zitate wurden von Klaus und Laura Reis übersetzt.
- 2 In diesem Aufsatz wird nicht auf die Unterscheidung zwischen „persönlichem Ansprechpartner“ und „Fallmanager“ eingegangen, der die deutsche Diskussion zurzeit noch bestimmt.
- 3 Das Job CentrePlus stellt ein wichtiges Resultat der Verschmelzung von Arbeits- und Fürsorgegewalt in Großbritannien dar. Es hat Vorbildfunktion für das deutsche Job-Center – dem institutionellen Ort der Leistungserbringung nach dem SGB II (zu Einzelheiten Czommer u.a. 2005).
- 4 Creaming bedeutet, dass aus einer Gruppe von Arbeitslosen bevorzugt diejenigen Hilfeangebote erhalten, die besonders „arbeitsmarktnah“ sind, das heißt, den geringsten Unterstützungsbedarf haben, aber die größten Vermittlungserfolge erwarten lassen. Creaming ist immer dann ineffektiv, wenn es Ziel eines Programms ist, entweder allen Arbeitslosen oder sogar denjenigen mit dem größten Hilfebedarf Angebote zu unterbreiten.
- 5 Dieses Job Centre richtet sich nur an Personen, die Arbeitslosengeld (Job Seekers Allowance) bezogen, nicht jedoch an aktuell erwerbsunfähige Personen.
- 6 Nach einer sechsmonatigen Orientierungsphase, die bereits der Vermittlung dient, können die Jugendlichen eine von vier Optionen wählen: subventionierte Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt, Qualifizierung oder Arbeitsgelegenheiten in zwei Varianten.

Literatur

- Brutell, O.:** „Employment Zones“ als innovatives Modell der Arbeitsvermittlung. In: Bundesarbeitsblatt 6/2005, S.18-24
- Cattell, E.:** The Effectiveness of PA in New Deals for Unemployed People. In: www.dss.gov.uk/asd/asd5/yearbook2000.asp
- Czommer, L. u.a.:** Job-Center in Deutschland und Großbritannien. In: Burghardt, H.; Enggruber, R. (Hrsg.): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Weinheim/München 2005
- Finn, D.:** The „Employment-first“ Welfare State: Lessons from the New Deal for Young Persons. In: Social Policy & Administration 7/2003a, S. 709-724
- Finn, D.:** The British Employment Service and the role of Private and Non-Profit Service Providers in the delivery and implementation of employment assistance programmes. Manuscript. Beitrag zur Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung „Aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Europa. Wo steht Deutschland?“ am 8./9.12.2003. Berlin 2003b
- Franck, M.:** Zur Qualifizierung von Arbeitsvermittlern/-beratern im europäischen Ausland: Das Beispiel GB. In: arbeit und beruf 6/2003, S.161-165
- Griffiths, R. u.a.:** New Deal for Young People: Introducing a more ‚tailored‘ approach. Final Report by Insite Research & Consulting and Ecotec Research and Consulting Ltd. 2003. In: www.cesi.org.uk/kbdocs/ndytailor.pdf
- Griffiths, R.; Jones, G.:** Evaluation of Single Provider Employment Zone Extensions to Young People, Lone Parents and Early Entrants. Interim Report 2005. In: www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2005-2006/rep228.pdf
- Hales, J. u.a.:** Evaluation of Employment Zones. Report on a Cohort Survey of Long-Term Unemployed People in the Zones and a Matched Set of Comparison Areas. National Centre of Social Research. London 2003
- Joyce, L.; Pettigrew, N.:** Personal Advisers in New Deal 25+ and Employment Zones. 2001. In: www.cesi.org.uk/kbdocs/pand25ez.pdf
- Kohlausch, B.:** A ticket to work? Labour-Market Programmes and Life Courses in Britain and Germany. Manuscript für die „Conference of Europeanists“. Chicago 2004
- Knuth, M. u.a.:** Drei Menüs – und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark. Bonn 2004
- Millar, J.:** The New Deals: the experience so far, Joseph Rowntree Foundation. Kurzbericht 2000a. In: www.jrf.org.uk
- Millar, J.:** Keeping track of welfare reform. The New Deal programmes. 2000b. In: www.jrf.org.uk/bookshop/eBooks/1859353436.pdf
- Peck, J.:** Workfare States. New York/London 2001
- Saunders, T.:** Employment Zones. Working brief 139/2002
- Thiel, R.:** Kundenbetreuung im britischen Job CentrePlus. Lüneburg o.J.
- Walker, R.; Wiseman, M.:** Making Welfare Work: UK activation policies under New Labour. Papier für das Seminar „Aktivierung des Wohlfahrtsstaates“. Bremen 2001

Weiterführende Literatur

- Blundell, R.; Reed, H.; Reenen, J. van; Shephard, A.:** The impact of the New Deal for Young People on the labour market: a four-year assessment. In: Dickens, R.; Gregg, P.; Wadsworth, J. (eds.): The Labour Market Under New Labour. The State of Working Britain. Basingstoke/New York 2003
- Brewer, M.; Gregg, P.:** Eradicating child poverty in Britain: welfare reform and children since 1997. In: Walker, R.; Wiseman, M. a.o. 2002
- Franck, M.:** Zur Zukunft zielgruppenspezifischer Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: arbeit und beruf 5/2002, S. 129-132
- Franck, M.:** Neue „Visionen“ in der britischen Arbeitsverwaltung – Mittelfristige Reformperspektiven auch für die künftige Bundesagentur für Arbeit in Deutschland? In: arbeit und beruf 1/2003a, S.3-6
- Hasluck, Ch.:** Early Lessons from the Evaluation of New Deal Programmes. A review of the emerging lessons from the monitoring and evaluation of the NDYP, NDLTU, NDLP and NDDP. Manuscript. Warwick 1998
- Hirst, A.; McGregor, A.; Trinh, T.:** Qualitative Evaluation of Employment Zones: A Study of Local Delivery Agents and Area Case Studies. 2001. In: www.mori.com/pubinfo/tnt/qualitative-evaluation.pdf
- Knuth, M.; Finn, D.:** Hartz oder Harrods? Reformen der Arbeitsförderung im Vereinigten Königreich. IAT-Report 04/2004. In: www.iatge.de/iat-report/2004/report2004-04.pdf
- O'Connor, W.; Ritchie, J.; Woodfield, K.:** Experiences of New Deal: Qualitative Profiles of Young Participants. 2001. In: www.dwp.gov.uk/jad/2001/esr71rep.pdf
- Simmonds, D.:** Welfare to works ten challenges. Working brief 135/2002
- Walker, R.:** The Americanization of British Welfare: A Case Study of policy transfer. Focus 1998, S. 32-40
- Walker, R.; Wiseman, M.:** The Welfare We Want? Bristol 2002