

Thole, Werner u.a. (Hrsg.): Soziale Arbeit im öffentlichen Raum. Wiesbaden 2005, S. 89-98

**Frühauf, Theo; Niehoff, Ulrich:** Behinderte Menschen sind Bürger ihrer Gemeinde. In: Geistige Behinderung 4/2007, S. 281-283

**Gleiss, Gerlef:** Hilfe in der Gemeinde durch die Gemeinschaft. 7. Alsterdorfer Fachforum am 22.5.2003

**Heuser, Klaus:** Die Zukunft der Eingliederungshilfe. In: Soziale Psychiatrie 1/2007, S. 39-43

**Kleve, Heiko:** Sozialarbeitswissenschaft, Systemtheorie und Postmoderne. Freiburg im Breisgau 2003

**Kraus, Björn:** Lebenswelt und Lebensweltorientierung – eine begriffliche Revision als Angebot an eine systemisch-konstruktivistische Sozialarbeitswissenschaft. In: <http://www.sozialarbeit.ch/dokumente/lebensweltorientierung.pdf> (Erscheinungsjahr 2007)

**Luhmann, Niklas:** Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch. Wiesbaden 2005

**Maas, Theodorus u.a. (Hrsg.):** Community Living. Bausteine für eine Bürgergesellschaft. Hamburg 2007

**Stein, Anne-Dore:** Was ist Community-Living? Probleme und Handlungsperspektiven. In: Soziale Psychiatrie 1/2007, S. 8-12

**Theunissen, Georg:** Handlexikon Geistige Behinderung. Stichwort: Lebensweltorientierung. Stuttgart 2007, S. 208/209

**Thiersch, Hans; Brückner, Margrit:** Care und Lebensweltorientierung. In: Thole, Werner u.a. (Hrsg.): Soziale Arbeit im öffentlichen Raum. Wiesbaden 2005, S. 137-149

**Wansing, Gudrun:** Teilhabe an der Gesellschaft. Menschen mit Behinderung zwischen Inklusion und Exklusion. Wiesbaden 2005

**Wunder, Michael:** Community Care und bürgerschaftliches Engagement: Chancen und Risiken. In: <http://www.inklusion-online.net> (Ausgabe 2/2006)

## „As well as“ – Das britische Sure Start Programme

*Kerstin Miersch*

*And yet, ..., I had as lief have the popperty of freedom as the morality of imprisonment.*

*(Aber ehrlich gesagt, die Narretei der Freiheit ist mir lieber als im Arrest die fromme Moral.)*

*William Shakespeare<sup>1</sup>*

### Zusammenfassung

Der Artikel widmet sich dem britischen Regierungsprogramm „Sure Start“, einer von New Labour favorisierten Strategie der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Es erfolgt eine Auseinandersetzung mit den Paradigmen des Programms, welches auf besondere Art und Weise sowohl sozialpolitische Strategien der Hilfe zur Selbsthilfe als auch der staatlichen Fürsorge miteinander verbindet. Der Artikel zeigt die zahlreichen intellektuellen und emotionalen Ambivalenzen und Uneindeutigkeiten auf, die bei der Auseinandersetzung mit dem Sure Start Programme und dessen Kontext entstehen.

### Abstract

This article attends to the British government programme „Sure Start“, a strategy which is favoured by New Labour and encompasses the realms of childcare, youth services and family support. The author explains the paradigms of this programme which combines in a special way both socio-political strategies of aid toward independent living and strategies of national assistance. The article shows the numerous intellectual and emotional ambivalences and ambiguities that arise in dealing with the Sure Start programme and its context.

### Schlüsselwörter

Jugendhilfe – Großbritannien – Programm – Sozialpolitik – Selbsthilfe

### Einleitung

Im Zuge des Regierungswechsels Ende der 1990er-Jahre initiierte Tony Blair mit der Labour Party das sogenannte Sure Start Programme, das mittlerweile im Land und in Fachkreisen erhebliche Popularität errungen hat. Es kann sowohl als Strategie der Fortführung liberal-konservativer Sozialpolitik als auch als Richtungswechsel verstanden werden. Es ist eingebettet – und auch nur in diesem Kontext wirklich zu verstehen – einerseits in eine liberale britische Wohlfahrtskultur wie auch in ein politisches System mit speziellen Strukturmerkmalen. Das Programm verbindet auf besondere Art und Weise die sozial-

politischen Paradigmen der Hilfe zur Selbsthilfe als auch der staatlichen Fürsorge. In diesem Spannungsfeld lassen sich für den Einzelnen wie für die britische Gesellschaft eine Handvoll Vor- sowie Nachteile diskutieren, die individuell ganz unterschiedlich bewertet werden können. Im Folgenden wird das Programm in seinem historischen, kulturellen und politischen Kontext vorgestellt und es werden unterschiedliche Sicht- und Bewertungsmöglichkeiten angesprochen. Angestrebt wird eine intellektuelle Auseinandersetzung, die einerseits die komplexen Rahmenbedingungen sozialpolitischer Strategien in den Blickwinkel der Aufmerksamkeit rückt und andererseits die zahlreichen Uneindeutigkeiten, Verunsicherungen und Ambivalenzen benennt, die provoziert werden, sofern sich Leserinnen und Leser als politische Akteure mit dem Programm auseinandersetzen. Letzteres ist gewollt und wird von der Autorin sowohl als intellektuelle als auch emotionale Herausforderung verstanden. As well as.

### Großbritannien als liberaler Wohlfahrtsstaat

In der Selbstbeschreibung des britischen Department for Work and Pensions (DPW) ist, unter der gegenwärtigen Führung der Labour Partei, nachzulesen, dass das Ministerium das Ziel hat, „die Chancen und die Unabhängigkeit für alle Menschen zu fördern, ihnen zu helfen, ihr Potenzial durch Arbeit zu entfalten und jede Form von Armut mit Hilfe von Arbeit zu beseitigen“ (DPW/A 2007)<sup>2</sup>. Damit reagieren die Regierenden auf diverse realpolitische Probleme des Landes. Großbritannien war und ist für europäische Verhältnisse eine ungleiche Gesellschaft (OECD/A 2007)<sup>3</sup>. Die Zahl der von Sozialhilfe Abhängigen hat sich in den Jahren von 1979 bis 1996 auf 5,6 Millionen verdoppelt. 1995 lebte ein Drittel der Kinder in relativer Armut, wenn man die Armutsgrenze bei 60 Prozent des Durchschnittseinkommens definiert. In der Hälfte dieser Familien wuchsen die Kinder mit einem allein erziehenden Elternteil auf.

Großbritannien gilt in der politikwissenschaftlichen Literatur als liberaler Wohlfahrtsstaat mit sozialdemokratischen Zügen (Schmidt 1998, S. 215 ff.). Damit gehört, grob beschrieben, das Land zu den Wohlfahrtsstaaten der westlich-demokratischen Welt, in denen der Einzelne mehr oder weniger eigenverantwortlich für seine soziale Sicherheit in und außerhalb von Not- und besonderen Lebenslagen – wie im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Behinderung, Mutter- oder Vaterschaft – sowohl sorgen muss als auch sorgen darf. Der Staat hält sich weitgehend mit Vorschriften und Reglementierungen in Hinsicht auf Sicherheitsstrategien zurück, reduziert diese auf

ein Mindestmaß und konzentriert sich mit seinen Unterstützungsinstrumenten auf diejenigen, denen die Verantwortung für das eigene Wohlergehen im strengen Sinne nicht zugemutet werden kann: auf Menschen mit physischen, psychischen und seelischen Beeinträchtigungen sowie auf Kinder beziehungsweise auf Familien als einem Ort, an dem Kinder aufwachsen.<sup>4</sup>

Sofern der Einzelne Bedarf nach sozialer Sicherheit anmeldet, der über den staatlich-gesellschaftlich vereinbarten Mindeststandard hinausgeht, wird er dazu aufgefordert, diesen mit Hilfe von Eigeninitiative oder mit Unterstützung familiärer und gesellschaftlicher Netzwerke, die durchaus auch staatlich unterstützt werden können, sicherzustellen. Die gesellschaftlich vereinbarten Mindeststandards an Sicherheit beruhen auf einer tendenziell niedrigen, gesellschaftlich gewünschten und gewollten Steuer- und Abgabenlast. Die Einzelnen genießen weitgehend das Recht auf Selbstbestimmung beziehungsweise die Pflicht zur Eigenverantwortung im Hinblick auf das Maß und den Standard an Sicherheit, welches sie in Notlagen in Anspruch nehmen wollen. Eigenverantwortlich sind in diesem Wohlfahrtsverständnis nur diejenigen nicht, von denen nichts mehr oder noch nichts erwartet werden kann.

Die ungleichen Lebensverhältnisse waren und sind unter anderem auch ein Ergebnis liberalen wirtschafts- und sozialpolitischen Handelns in den Jahren von 1970 bis 1997. Während Mitglieder der Conservative Party um Margaret Thatcher argumentierten, es gebe angesichts einer globalisierten Finanz- und Handelswelt zum britisch-liberalen Wirtschafts- und Wohlfahrtsstaat mit Gewinnenden und Verliegenden keine Alternative, versucht New Labour nun seit ihrem Regierungsantritt im Jahr 1997 die Globalisierung für alle nutzbar zu machen, ohne sich radikal von der Idee und Praxis eines liberalen Wohlfahrtsstaates zu verabschieden. Ausschließlich New Labour sei in der Lage, so die Argumentationslinie der Partei, die Globalisierung so zu gestalten, dass sowohl die Lage der heimischen Industrie verbessert als auch gleichzeitig eine sozial verträgliche Variante des modernen globalisierten Industriestaates gesichert werde. Der neoliberalen Ära des „Fressens und Gefressenwerdens“ Margaret Thatchers folge nun ein gleichermaßen britisch-liberaler Wohlfahrtsstaat, ein Staat mit menschlichem Antlitz.

Blair argumentierte 2002 in der britischen Zeitschrift Observer: „Von den siebziger bis zu den neunziger Jahren versuchten die Regierungen, den Verfall der Zivilgesellschaft durch Stärkung des Individualismus

aufzuhalten. Aber während der Individualismus der Neuen Rechten in den Achtzigern und Neunziger teilweise der persönlichen Verantwortung wieder zur Geltung verhalf, hat er oftmals die einzelnen Bürger und Gemeinden bei ihrer Selbsthilfe allein gelassen. Die Pflicht der Gesellschaft zur Förderung des Einzelnen wurde verneint. Dies hatte verheerende Folgen, die uns bis heute betreffen. In der Mitte der Neunziger war die Kriminalität angestiegen, der Zerfall der Familien sowie Drogenmissbrauch vorangeschritten, und die sozialen Ungleichheiten hatten sich verschärft. Viele Stadtviertel waren von Vandallismus, Gewalt und dem Verlust der Zivilität gekennzeichnet" (Blair 2002).

### **Das Sure Start Programme als Regierungsinitiative**

Angesichts dieser Tatsache verwundert es nicht, dass im Mission Statement der „Five Years Strategy“ des Department for Work and Pensions von New Labour als erstes Politikziel angeführt wird: „Wir haben ein Programm aufgestellt, welches Kindern den besten Start ins Leben garantieren soll und bis 2020 die Kinderarmut beseitigen wird“ (DPW/B 2007, S. 12).

Wie aber gestaltet sich die politische Praxis? Diese hat seit 1997 einen Namen: Sure Start. Es ist ein Regierungsprogramm, das die Lebensbedingungen der ärmsten Kinder und Familien zu verbessern sucht. Moss (2004, S. 631) sieht das Sure Start Programme als das „Herz von New Labours sozialer Agenda“.

Das Programm wird in allen vier Verwaltungseinheiten des Landes (England, Wales, Schottland und Nordirland) durchgeführt, wird aber teilweise unterschiedlich administriert und vollzogen. Es richtet sich in erster Linie an Kinder im Alter bis zu fünf Jahren, an junge Menschen, an deren Familien und die Bevölkerung der Stadt- und Landgebiete (communities), in denen Sure-Start-Projekte existieren. Der Fokus liegt auf den 20 Prozent der ärmsten Stadt- und Landgebiete Großbritanniens. Das Programm bündelt sowohl neue als auch alte Initiativen der frühkindlichen Bildung und Erziehung, Kinder- und Jugendhilfe sowie der Gemeinwesenarbeit und der Gesundheitsfürsorge. Es ist im Wesentlichen in drei Programmbereiche gegliedert: in sogenannte Early Excellence Centers, Local Programmes sowie Neighbourhood Nurseries.<sup>5</sup>

In der von der Regierung verfolgten „Five Year Strategy“ ist nachzulesen, dass bis zum Jahr 2010 die oben genannten Projektarten in insgesamt 3 500 Children Centres zusammengefasst werden sollen (DWP/B 2007, S. 36). Gegenwärtig existieren etwa 1 000 Projekte im gesamten Land. Trotz durchaus

unterschiedlicher Ausrichtung der jeweiligen Serviceeinrichtungen verfolgen alle drei Projektarten eine konkrete Strategie. Sie bündeln wesentliche soziale Dienstleistungen: frühkindliche Erziehung, Kinderbetreuung, Familienarbeit, Gesundheitserziehung sowie die Integration in den Bildungs- beziehungsweise Arbeitsmarkt. Die künftigen Children Centres sollen in Zukunft alle Erziehungs-, Unterstützungs- und Integrationsstrategien unter einem Dach zusammenfassen und die Early Excellence Centres sowie die Local Programmes ersetzen.

### **Early Excellence Centres**

Diese Zentren sind Kinderbetreuungseinrichtungen (nurseries) für Kinder im Alter bis fünf Jahren. Das pädagogische Konzept ist anspruchsvoll. Es zielt nicht nur auf die Sicherstellung einer exzellenten frühkindlichen Erziehung und Bildung im öffentlichen Raum<sup>6</sup>, sondern schließt Aktivitäten der Eltern-, Familien- und Gemeinwesenarbeit ein. Diese können vielerlei Gestalt annehmen und sind – idealerweise – auf die jeweiligen Bedürfnisse des Gemeinwesens zugeschnitten, in dem sich das Early Excellence Centre befindet. Dazu sind zu zählen: Förderkurse zum Spracherlernen, zum Beispiel in Wohngebieten mit einem hohen Bevölkerungsanteil ethnischer Minderheiten (Speech and Language Support Courses), Angebote zu Spiel und Freizeit (Stay and Play Sessions, Children's Toy Librairies, Support and Drop in Sessions, After School Clubs etc.).

Eine besondere Rolle im Bildungsangebot spielen Gesundheit<sup>7</sup> und Ernährung. Dies sollte nicht verwundern, ist doch bekannt, dass sich die Briten am liebsten von fish, chips und Orangenmarmelade ernähren. Einige Early Excellence Centres setzen sich außerdem die Integration und Förderung von behinderten Kindern beziehungsweise von Migrantenkindern zum Ziel. Die von der Regierung herausgegebene „Every Child Matters Strategy“ („Auf jedes Kind kommt es an“) beschreibt die sozialpolitischen Ziele wie folgt: „Change for Children“ [„Wandel für Kinder“] ist ein Programm, welches die Lebenssituation aller Kinder und Jugendlichen zu verbessern sucht. Es spiegelt die Vision der Regierung wider, die Lebensbedingungen von Kindern, jungen Menschen und Familien radikal zu reformieren. Kinder und Jugendliche haben uns erzählt, dass fünf Schlüssel wichtig sind für das Wohlbefinden in der Kindheit und im späteren Leben: Gesundheit, Sicherheit, Freude und Erfolg, Engagement und ökonomische Sicherheit. Das Programm versucht, diese Resultate für alle Kinder zu verbessern und die Lücke zwischen Benachteiligten und deren Peers zu schließen“ (DCSF/A 2007).

## **Local Programmes**

Neben den Early Excellence Centres gibt es zudem die Local Programmes. Diese wurden entwickelt, um zunächst den Bedarf an Unterstützungsangeboten im jeweiligen Gemeinwesen – in Kooperation mit den aktuellen und zukünftigen Nutzenden – gemeinsam zu erarbeiten. Insofern sind im gesamten Land eine Vielzahl an Local Programmes mit sehr unterschiedlichen Ausprägungen vorzufinden. Dahinter verbirgt sich nicht nur die Idee, Hilfebedürftige bei der Etablierung von Hilfeinstrumenten zu Wort kommen zu lassen („Choice and Participation“, „Angebot und Beteiligung“), sondern ebenso die ökonomisch inspirierte Strategie, soziale Dienstleistungen zielorientiert und damit effektiv am jeweiligen Bedarf der Bevölkerung orientiert anzubieten.<sup>8</sup>

Als eine besondere Strategie, die Qualität sozialer Dienstleistungen zu verbessern und Hilfeleistungen zielorientiert zu konstruieren, kann die Umsetzung des Prinzips des „Multi-Agency-Working“ verstanden werden, der Verbund verschiedener Dienste (multi agency panels, multi agency teams, integrated service).<sup>9</sup> Ziel ist eine Zusammenführung aller am Hilfe- und Unterstützungsprozess beteiligten Institutionen. Die Projekte müssen sich auch mit den vor Ort ansässigen Bildungseinrichtungen und den sogenannten Job Centres vernetzen.

Die von der Regierung herausgegebene „Every Child Matters Strategy“ fasst das Ziel des Programms wie folgt zusammen: „Verbesserte Gesundheitsfürsorge für Kinder und Familien, Reduzierung der Kriminalitätsrate sowie der Kinderarmut; Befähigung der Eltern zum Lernen und zur Arbeit und Hilfe für alleinerziehende Eltern für den Zugang zu Arbeits- und Trainingsmöglichkeiten“ (DCSF/B 2007). Damit hat sich die britische Regierung einige Ziele gesetzt, gegen die wohl niemand ernsthafte Bedenken äußern wird: Verbesserung der Lebenssituation in Armut lebender Kinder, Jugendlicher und deren Familien, Entwicklung von qualitativ hochwertigen Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder in jedem Alter, Qualitätsverbesserung sozialer Dienstleistungen, Eröffnung von Zugangschancen zum existierenden Bildungs- und Arbeitsmarkt, effizienter und zielorientierter Einsatz von öffentlichen Geldern.

## **From Welfare to Work**

Das Sure Start Programme ruft durchaus Zustimmung hervor, wobei nicht vergessen werden darf: Die Sure-Start-Strategie kann nur im Kontext einer Politik verstanden werden, in der politische Akteure die folgende Position vertreten: „Arbeit ist die beste Form von Wohlfahrt für Menschen im Arbeitsalter ...

Menschen in Arbeit zu vermitteln, reduziert das Risiko, dass deren Kinder in Armut leben“ (DWP/B 2007, S. 12). Early Excellence Centers sowie Local Programmes und Children Centres im Kontext des Sure Start Programme sind ein Bestandteil der liberal inspirierten britischen „From-Welfare-to-Work-Strategie“, die viele – geliebte und ungeliebte – Gesichter hat: Akzeptanz eines Niedriglohnsektors, Existenz eines Mindestlohnes, Toleranz sozialer Ungleichheit, Sozialstandards auf niedrigem Niveau abhängig von einer nachgewiesenen Bedürftigkeit beziehungsweise von dem Willen, möglichst jede verfügbare Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt aufzunehmen.

„Arbeiten kann und muss jeder“<sup>10</sup> ist – etwas vereinfacht ausgedrückt – die Devise: „No Rights without Responsibilities!“ Prüft man die gängigen, unter dem Namen „New Deal“ bekannten Arbeitsmarktpogramme, fällt auch schnell auf, wer vorrangig mit „jedem oder jeder“ gemeint ist: alleinerziehende Eltern, junge Menschen, Menschen über 50 Jahre, behinderte Menschen und Musiker. Die Teilnahme an New-Deal-Programmen ist in der Regel obligatorisch, wer unbegründet nicht teilnimmt, dem droht die Kürzung oder die Verweigerung von Sozialleistungen. Sure Start verfolgt somit nicht die Förderung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen eines erwünschten, als erstrebenswert gedachten Familienmodells, wie die Familie als Ort, an dem mindestens ein Elternteil ganztagig anwesend ist. Sure Start ermöglicht Eltern, die sich in den Arbeitsmarkt integrieren wollen oder die integriert werden sollen, die Unterbringung ihrer Kinder in qualitativ hochwertigen öffentlichen Erziehungseinrichtungen.

Die sozialpolitische Strategie basiert nicht vorrangig auf der Idee der Herstellung von sozialer Gerechtigkeit, sondern auf der Herstellung von Chancengleichheit. Solidarität gilt in diesem Wohlfahrtsstaatsverständnis in erster Linie auf der Basis einer wechselseitigen Beziehung zwischen denen, die mithilfe ihrer Steuerleistung sowohl Solidarität ermöglichen, und denen, die Solidarität benötigen. Das heißt aber in radikalen Worten ausgedrückt: „Nicht sicher“, kann und darf nicht „gestartet“ werden! Integration heißt in diesem Sinne sowohl „jedem das Recht auf Arbeit“ als auch „jedem die Pflicht zur Arbeit“. Arbeit kann dabei viele Gesichter haben: Sie kann freiwillig sein (und unbezahlt), bildungs- und lernorientiert, niedrig- oder hochqualifiziert, schlecht oder gut entloht, nicht ausbildungssädaquat oder ausbildungsangemessen und/oder temporär, ganz- und halbtätig. Das Recht schließt die Pflicht ein und die Pflicht das Recht. Das Recht auf Arbeit ist damit aber auch ein Recht auf Selbsthilfe, ein Recht auf Integration in

den öffentlichen Raum und gleichzeitig eine Pflicht zu Selbsthilfe; eine Pflicht zu Integration in das existierende Gemeinwesen.

Betroffene werden in diesem Sinne nicht nur motiviert, sich selbst zu helfen, sondern erhalten gleichzeitig die Gelegenheit, die eigene Situation – mehr oder weniger unabhängig vom Wohlfahrtsstaat – gesellschaftlich erwünscht und akzeptiert „selbst zu gestalten“. Das Resultat kann vielerlei Gestalt annehmen und gleichzeitig individuell unterschiedlich bewertet werden: Anhebung des individuellen Lebensstandards, Integration in soziale Netzwerke, Aneignung beziehungsweise Wiederbelebung von neuen und alten beruflichen Kompetenzen, Stabilisierung von Selbstbewusstsein und Wertschätzung gegenüber der eigenen Person, Herstellung sozialer Beziehungen, Mitbestimmung und Partizipation bei Angelegenheiten des eigenen privaten und öffentlichen Lebensraumes.

### **Der politische Kontext des Sure Start Programme**

Der britische Wohlfahrtsstaat kann nur in der Auseinandersetzung mit seinem historischen, gesellschaftlichen und vor allem politischen Kontext verstanden werden. Die Politikwissenschaft hat die Zusammenhänge zwischen politischen Systemen und Wohlfahrtsstaaten eindrücklich dokumentiert. Unbestritten ist, trotz anderer Erklärungsansätze, dass Wohlfahrtsysteme nicht unwesentlich von der Struktur des jeweiligen politischen Systems eines Landes abhängen. So existieren nachweisbare Zusammenhänge zwischen der jeweiligen Organisationsstruktur sozialer Sicherungssysteme, der Reichweite und dem Niveau staatlicher Unterstützungsleistungen für Menschen in Notlagen und der jeweiligen politischen Kultur des Landes, seinem Parteiensystem sowie dem Zusammenspiel der vorhandenen politischen Institutionen (Schmidt 1998, S. 223).

Großbritannien gilt in der Literatur auch als „nicht staatlich verfasste“ Gesellschaft, als eine Gesellschaft ohne regulative Staatsidee (Döring 1999, S. 164). Das britische Selbstbewusstsein fußt auf drei historischen Errungenschaften: Großbritannien erfand den freiheitlichen Verfassungsstaat (Großbritannien ist das Mutterland des Parlaments), von ihm ging die industrielle Revolution aus und es verteidigte seit dem 17. Jahrhundert anti-absolutistische Freiheiten erfolgreich gegen ausländische Eroberungsversuche. Alle drei Leistungen sind das Resultat spontanen, ungeplanten Handelns (*ebd.*, S. 165). Der Sinn von Politik besteht nicht darin, öffentliche Güter herzustellen und umzuverteilen, sondern

darin, unterschiedliche Interessen so auszugleichen, dass der gesellschaftliche Frieden bewahrt werden kann (*ebd.*, S. 178). Eine Staatsorientierung, in der der Staat als Garant für öffentliche Wohlfahrt verstanden wird, ist in diesem historischen Kontext nicht oder nur auf eher niedrig ausgeprägtem Niveau entstanden.

Großbritannien wird zentralistisch regiert, Westminister kann als Machtzentrum angesehen werden; föderale Strukturelemente, ausgestattet mit den Kompetenzen etwa deutscher Bundesländer und deren Parlamente, gibt es – streng gesehen – nicht. Innerhalb dieses spezifischen politischen Systems existiert ein klares Machtzentrum: Premierminister, Kabinett und Parlamentsmehrheit, deren Entscheidungen und Richtlinienpolitik kaum oder nur wenig von anderen politischen Instanzen, zum Beispiel der Opposition im Parlament, einem Obersten Verfassungsgericht oder einem Föderationsrat, beeinflusst werden können (Lehmbrock 2000, S. 30).<sup>11</sup>

Dieses Regierungssystem hat den Vorteil oder möglicherweise auch den Nachteil, dass politische Entscheidungen schnell und zügig getroffen werden können. Gleichfalls kann die Bevölkerung zu jeder Zeit sicher sein, welche Partei die politische Entscheidung zu verantworten hat. Parteien werden innerhalb dieses politischen Systems nicht als Organisationseinheiten verstanden, die möglichst genau und mehrheitlich die Interessen der Bevölkerung repräsentieren und durchzusetzen suchen, sondern als Instrumente, die ein eindeutiges Machtzentrum im Parlament schaffen und starke politische Führer hervorbringen (Rohe 1999, S. 240).

Dieser Sinn von Politik und die Funktionsweise des politischen Systems ist, wenn auch nur eingeschränkt rechtlich, so doch kulturell und politisch abgesichert und wird von der Bevölkerung weitgehend akzeptiert. Es ist in das Verständnis von einem „guten politischen System“, möglicherweise unhinterfragt, eingegangen. Insofern verwundert auch nicht, dass nach dem Zweiten Weltkrieg in Großbritannien ein liberaler Wohlfahrtsstaat mit sozialdemokratischen Zügen entstanden ist und in der Regierungszeit von Margaret Thatcher – basierend auf dem entsprechenden ideologischen Kontext – die Liberalisierung vorangetrieben wurde.

### **Politik der „Neuen Mitte“: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat**

Seit 1997 knüpft die Labour Regierung, so Evans und Czerny (2004, S. 210 f.), an das von den Konservativen eingeführte politische Programm an, in dem

sich die Transformation des britischen Wohlfahrtsstaates zu einem Wettbewerbsstaat widerspiegelt. Evans und Czerny folgend findet – wie bereits angedeutet – unter Wählern und Wählerinnen sowie politischen Akteuren ein Paradigmenwechsel statt. „Während sich früher der gewohnheitsrechtliche Anspruch auf Güter und Dienste a priori aus der sozialen Stellung oder Klasse ergab, sind nunmehr Vereinbarungen zwischen Individuen, Unternehmen oder Gruppen von Akteuren vorherrschend, die solche Güter oder Dienste entweder auf der Basis eines ‚Preises‘... und/oder auf der Grundlage gegenseitiger Rechte oder Pflichten untereinander austauschen“ (*ebd.*, S. 209). Gleichzeitig beginnen politische Akteure ihr politisches Handeln den auch von den Wählern als Realität akzeptierten Bedingungen einer globalisierten Welt anzupassen.

Respektiert wird nun von der Mehrheit der Bevölkerung nicht nur ein effizienter marktwirtschaftlicher Politikstil politischer Akteure, sondern ebenso der Bedeutungsverlust traditioneller Konfliktkonstellationen und -muster (zum Beispiel zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern) bei der Lösung von sozial- und wirtschaftspolitischen Problemen. Dabei verlieren in parteipolitischen Programmen und im jeweiligen parteipolitischen Handeln historisch gewachsene und in bestimmten Milieus verankerte Normen und Werte zunehmend an Bedeutung. Politische Parteien bedienen sich stattdessen einer Vielzahl politischer Strategien, die ungeachtet der jeweiligen ideengeschichtlichen Verankerung als hilfreiche Instrumente bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme akzeptiert werden.

New Labour bedient sich vor allem in der Wirtschaftspolitik eines liberalen, konservativen Politikstils (*ebd.*), während sie in der Sozialpolitik konservative, liberale und sozialdemokratische Elemente zusammenführt<sup>12</sup>: Petring (2006) zeigt, dass sich diese wirtschaftliche Strategie auszahlt. Die Amtszeit New Labours ist von relativ stabilen Wachstumsraten gekennzeichnet (*OECD/B* 2007).<sup>13</sup> Dabei konnte die Mitte-Links-Regierung auf einem bereits gut bestellten Feld weiterarbeiten. Die Konservativen hatten 1997 ein Wirtschaftswachstum von über drei Prozent, sinkende Arbeitslosenzahlen und ein Haushaltsdefizit von nur 2,2 Prozent hinterlassen (Evans; Czerny 2004, S.122).

Die zahlreichen Deregulierungsstrategien, wie relativ machtlose Gewerkschaften, dezentrale Lohnfindungsarrangements, eingeschränkte Kündigungsschutzbestimmungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer generell und insbesondere für die un-

ter 21 Jahren hatten ebenso zu einem Absinken der strukturellen Arbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit geführt. Allerdings war und ist die allgemeine Beschäftigungsquote relativ niedrig sowie die Alters- und Jugendarbeitslosigkeit weiterhin hoch. Zugleich hatte sich der Kreis der nicht in die Arbeitslosenstatistik fallenden Personen, also der Menschen, die von anderer staatlicher Unterstützung lebten (wie behinderte Menschen, Alleinerziehende und Ehepartner von Arbeitslosen), nicht ernsthaft verkleinert (*ebd.*, S. 130-131). Die konsequente Wirtschaftspolitik hatte gleichzeitig zu einer massiven Zunahme von Einkommensunterschieden geführt, trotz zahlreich existierender Beschäftigungschancen.

Des Weiteren musste sich die britische Regierung Ende der 1990er-Jahre der Herausforderung stellen, enorme Mittel für die Sanierung der teilweise maroden öffentlichen Dienstleistungen, zum Beispiel im Gesundheitswesen, zur Verfügung zu stellen und dies im Einklang mit einer Politik der „gemäßigten Gesamtverschuldung“ und der „Kontrolle der öffentlichen Ausgaben“ zu tun. Das heißt, die Regierungspartei musste eine bisher erfolgreiche Wirtschaftspolitik fortsetzen und weiterhin auf wirtschaftspolitischen Erfolg achten. Ebenso hatte sie bedeutende traditionelle, aktuelle und zukünftige sozialpolitische Herausforderungen zu meistern.

### No Rights without Responsibilities

New Labour bediente sich dabei verschiedener Strategien, hielt aber weitgehend an einer liberal ausgerichteten Wohlfahrts- und Wettbewerbsstaatsidee fest. Die Partei setzte weniger auf Umverteilungsstrategien, Bereitstellung von großzügig ausgestalteten Unterstützungsleistungen oder auf gezielte Einrichtung staatlicher Beschäftigungspositionen für Benachteiligte und Bedürftige als Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Armut. Sie favorisierte als Lösungsstrategie einen wachsenden flexiblen Arbeitsmarkt, der möglichst jeden aufnehmen konnte, der aufgenommen werden wollte und integriert werden sollte. Neben dem Politikfeld „Bildung“ versprach sich New Labour vor allem vom Politikfeld „Arbeitsmarkt“ eine Verbesserung der Lebenssituation von Menschen, die aufgrund ihrer persönlichen Situation oder aufgrund struktureller Ausgrenzungsmechanismen schwer in den Arbeitsmarkt – selbst in einen florierenden – zu integrieren waren.

Neben Maßnahmen wie der Einführung eines Mindestlohnes oder der steuerlichen Besserstellung von Geringverdienden und Familien als Anreiz zur Arbeitsaufnahme investierte New Labour großen politischen Ehrgeiz in die sogenannten New Deals.

Schon die konservative Vorgängerregierung hatte New Deals als arbeitsmarktpolitische Programme entwickelt. Sie waren eingebettet in reformierte Strukturen der Arbeitsverwaltung wie zum Beispiel in die flächendeckende Einführung von Job Centers und deren effizientere Vernetzung mit anderen öffentlichen Institutionen wie Sozialämtern und Krankenhäusern. Die Job Centres zielen auf einen verbesserten Service, zu dem einerseits die ausführliche Beratung der Arbeitsuchenden und die Bereitstellung konkreter Weiterbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten sowie andererseits die Instrumente der Zielvereinbarung (wie Aufnahme einer Ausbildung) und Zielkontrolle zwischen Job Centre und Erwerbslosen gehören. Fordern und Fördern heißt die Devise.

Das Sure Start Programme ist demnach nicht nur eine sozialpolitische Strategie, die auf verbesserte Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen in Armutslagen zielt und die Qualität von sozialen Dienstleistungen verbessern soll. Es ist als ein Programm zu verstehen, das von staatlicher Unterstützung lebende Menschen zu motivieren sucht, sich in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu integrieren und dafür die notwendigen Rahmenbedingungen, wie öffentliche Kinderbetreuung, bereitstellt. No Rights without Responsibilities! Insbesondere der deutliche Fokus auf alleinerziehende Eltern zeigt, dass die Regierung nicht die Förderung eines bestimmten, positiv besetzten Familienmodells oder Frauenbildes anstrebt, sondern die Integration möglichst aller zur Arbeit fähigen Menschen in den existierenden Ausbildungs- und Arbeitsmarkt.

### **Sowohl als auch**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich der Handlungskontext von im Erziehungs-, Bildungs- und Sozialwesen beschäftigten Personen als komplex erweist. Unterschiedliche politische Identitäten führen zu differenten Lösungsstrategien gesellschaftlicher und individueller Probleme, die wiederum kontrovers und unterschiedlich beurteilt werden können. Die Beschäftigung mit differenten Lösungsmodellen setzt die Bereitschaft zur Verunsicherung, die Bereitschaft zum Zweifeln voraus. Was kann als Vor- oder als Nachteil einer Problemlösungsstrategie verstanden werden? Können Vorteile auch Nachteile sein, Nachteile auch Vorteile?

Eine solche Auseinandersetzung erweist sich als schwieriges Unterfangen, als intellektuelle und emotionale Herausforderung. Möglicherweise verändern wir unsere Perspektive bei unserem Bemühen um Verständnis? Möglicherweise finden wir plötzlich Veränderungen vorteilhaft, die wir einstens als

nachteilig beurteilt haben? Möglicherweise erkennen wir plötzlich komplexe gesellschaftliche Zusammenhänge, die es uns erschweren, eindeutige Antworten auf eindeutige Fragen zu geben? Möglicherweise verändern wir uns dabei sogar selber, unser Selbstverständnis, unsere politische Haltung, unsere persönliche und professionelle Identität? Sollten wir bei der Suche nach neuen Antworten auf alte neue Fragen unseren Blick *sowohl* immer auf die Nachteile der Vorteile *als auch* auf die Vorteile der Nachteile richten? **AS WELL AS!?**

### **Anmerkungen**

1 Zitiert nach Richard Flatter.

2 Deutsche Übersetzung hier wie in den folgenden Zitaten aus englischen Quellen durch die Autorin.

3 Soziale Ungleichheit wird in der Sozialwissenschaft unter anderem mit Hilfe des Gini-Koeffizienten gemessen. Je größer der Gini-Koeffizient beziehungsweise je näher er der 1 ist, umso größer ist der Einkommensabstand zwischen Menschen mit einem hohen Einkommen und Menschen mit einem niedrigen Einkommen eines Landes. Aus ihm lassen sich Rückschlüsse auf die Umverteilungsstrategien eines Staates ziehen. Im Jahr 2000 betrug der Gini-Koeffizient für Großbritannien 32,6 (multipliziert mit 100). Im Vergleich dazu: Der Gini-Koeffizient für Dänemark betrug 22,5 und für Deutschland 27,7.

4 Es kann sicher an der Radikalität dieser Aussage gezwEIFelt werden, dessen ist sich die Autorin bewusst. Die Aussage soll



10. Fachmesse und Congress  
für den Sozialmarkt in Deutschland

### **Zukunft: Wertschöpfung durch Wertschätzung**



5. – 6. Nov. 2008  
Messezentrum  
Nürnberg

▶▶▶ [www.consozial.de](http://www.consozial.de) ◀◀◀

aber trotzdem so getroffen werden, um den Inhalt des Textes zu unterstreichen.

**5** Auf die Entwicklungsgeschichte von Neighbourhood Nurses wird im Text nicht eingegangen. Korrekterweise soll aber festgehalten werden, dass alle beschriebenen Strategien der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe bereits vor der Etablierung des Sure Start Programme in vielen verschiedenen Kontexten eine Rolle in der Geschichte des britischen Wohlfahrtssystems gespielt haben.

**6** Das Ziel ist dabei die Sicherstellung von „full day care provision“ mit einem Minimum von zehn Stunden am Tag, fünf Tage in der Woche, 48 Wochen im Jahr.

**7** Bei der Gesundheitserziehung spielen insbesondere die länger- und/oder kurzfristige Beratung, Betreuung und Unterstützung von Frauen vor und nach der Entbindung eines Kindes eine wichtige Rolle.

**8** Diese Idee wird radikal in die Praxis umgesetzt: So dürfen nur Bewohnerinnen und Bewohner des jeweiligen als bedürftig identifizierten Gemeinwesens die Angebote der Sure-Start-Projekte in Anspruch nehmen.

**9** Das teilweise komplexe Konstruktionsprinzip der verschiedenen Multi-Agency-Strategies kann an dieser Stelle nicht vollständig beschrieben werden. Festzuhalten ist, dass Sure Start Teams in der Regel als multiprofessionelle Teams konstruiert werden (teachers, health-workers, early years educators, social workers, family workers) und die im Team beschäftigten Personen durchaus bei unterschiedlichen Trägern des Gesundheits- und Sozialwesens angestellt sein können, zum Beispiel bei staatlichen Trägern der Jugendhilfe oder bei freien Trägern des Kinderschutzes. Die unterschiedlichen Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten der Teammitglieder sind dabei mithilfe von Vereinbarungen geregelt. Hinter diesem Konstruktionsprinzip verbirgt sich nicht nur die Idee, dass möglichst hochqualifizierte Menschen unterschiedlicher Professionen in einem Team kooperieren und gemeinsam Lösungsstrategien erarbeiten, sondern ebenso das Ideal, dass Vertretende unterschiedlicher Organisationen (state, voluntary and non-government-organizations) in der Zusammenarbeit kreativer und zielorientierter bei der Bearbeitung sozialpolitischer Probleme agieren als Teams, die ein und derselben Organisation angehören.

**10** Dabei muss bedacht werden, dass auf dem gegenwärtigen britischen Arbeitsmarkt wohl tatsächlich jeder arbeiten kann, der arbeiten will. Die Arbeitslosenquote lag 2006 bei 4,6 Prozent (OECD/C 2007).

**11** Deutschland hingegen gilt als „stark gekoppeltes politisches System“, welches dazu neige, politische Blockaden zu produzieren, Reformprozesse zu verhindern (Lehmbruch 2000, S. 30).

**12** Ablehnung keynesianischer Nachfragesteuerung, Kontrolle öffentlicher Ausgaben und konsequentes, wirtschaftlich orientiertes Finanzmanagement öffentlicher Gelder, Inflationsbekämpfung, stabile Gesamtverschuldung und Kreditaufnahme nur zu Investitionszwecken, reduzierte Einnischung in Unternehmensbelange sowie Förderung des Wirtschaftswachstums durch Maßnahmen wie Marktliberalisierung und Ermöglichung von uneingeschränkter wirtschaftlicher Drosselung gewerkschaftlicher Mitbestimmung gehören – grob beschrieben – zu den favorisierten wirtschaftspolitischen Instrumenten.

**13** Das britische Bruttonsozialprodukt in (gross domestic product, annual growth rates) ist im Jahr 1997 um 3,1 Prozent, im Jahr 2000 um 4,0 Prozent, im Jahr 2004 um 3,1 und im Jahr 2005 um 1,8 Prozent gewachsen. Im Vergleich dazu ge-

staltete sich das Wachstum des deutschen Bruttonsozialprodukts wie folgt: 1997 Wachstum um 1,8 Prozent, 2000 um 3,2 Prozent, 2004 um 1,2 Prozent und 2005 um 0,9 Prozent;

## Literatur

**Blair**, Tony: My vision for Britain. In: The Observer 2002, <http://observer.guardian.co.uk/crimedebate/story/0,12079,837223,0.html> (Zugriff 18. Juli 2007)

**DCSF/A** – Department for Children, Schools and Families: <http://www.surestart.gov.uk/aboutsurestart/> (Zugriff 24.7.2007)

**DCSF/B** – Department for Children, Schools and Families: <http://www.everychildmatters.gov.uk/earlyyears/surestart> (Zugriff 24.7.2007)

**DWP/A** – Department for Work and Pensions: <http://www.dwp.gov.uk> (Zugriff 24.7.2007)

**DWP/B** – Department for Work and Pensions: Five Year Strategy, [http://193.129.121.133/publications/dwp/2005/5\\_yr\\_strat/pdf/report.pdf](http://193.129.121.133/publications/dwp/2005/5_yr_strat/pdf/report.pdf) (Zugriff 24.7.2007)

**Döring**, Herbert: Bürger und Politik – die Civic Culture im Wandel. In: Kastendiek u.a. (Hrsg.): a.a.O. 1999

**Evans**, Mark; Czerny, Phillip: New Labour – Globalisierung und Sozialpolitik. In: Lütz, Susanne; Czada Roland (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven. Wiesbaden 2004

**Flatter**, Richard: Shakespeare neu übersetzt in sechs Bänden. Band II, S. 152. Wien 1953

**Kastendiek**, Hans u.a. (Hrsg.): Großbritannien – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. Frankfurt/New York 1999

**Leimbruch**, Gerhard: Parteidewettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionsgefüge der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2000

**Moss**, Peter: Sure Start. In: Journal of Education Policy 5/2004, S. 631-634

**OECD/A** – Organization for Economic Co-operation and Development: <http://www.oecd.org/dataoecd/12/4/35445297.xls>, Figure 1 (Zugriff am 24.7.2007)

**OECD/B** – Organization for Economic Co-operation and Development: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/18/36396770.xls>, Seitenblatt GDP growth (Zugriff am 24.7.2007)

**OECD/C** – Organization for Economic Co-operation and Development: <http://stats.oecd.org/WBOS/Default.aspx?QueryName=251&QueryType=View> (Zugriff am 24.7.2007)

**Petrign**, Alexander u.a. (Hrsg.): Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Wiesbaden 2006

**Rohe**, Karl: Parteien und Parteiensysteme. In: Kastendiek u.a. (Hrsg.): a.a.O. 1999

**Schmidt**, Manfred: Sozialpolitik in Deutschland. Opladen 1998

## Weiterführende Literatur

**Hill**, Michael: Understanding Social Policy. Oxford 2000

**Jordan**, Bill; Charlie, Jordan: Social Work and the Third Way: Thought Love as Social Policy. London/Thousand Oaks/New Delhi 2002

**Lütz**, Susanne: Der Wohlfahrtsstaat im Umbruch – Neue Herausforderungen, wissenschaftliche Kontroversen und Umbauprozesse. In: Lütz, Susanne; Czada, Roland (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven. Wiesbaden 2004

**Payne**, Malcolm; Shardlow, Steven M.: Social Work in the British Isles. London/Philadelphia 2002