

## **Social Policy Working Papers**

University of Bielefeld, Germany · Institute for World Society Studies

Lutz Leisering/Bernhard Hilker

### **Von Großbritannien lernen?**

**Wohlfahrtsstaatsreform im Zeichen des Dritten Weges  
– das Beispiel aktivierender Sozialhilfepolitik unter Blair**

**Social Policy** – Working Paper No. 4

2000

(Anglo-German Foundation, London)

**Von Großbritannien lernen?**

**Wohlfahrtsstaatsreform im Zeichen des Dritten Weges  
– das Beispiel aktivierender Sozialhilfepolitik unter Blair**

**Abschlußbericht für die Anglo-German Foundation  
Projekt Nr. 1227 „Reforming social assistance in Britain“**

von

Lutz Leisering und Bernhard Hilbert  
Universität Bremen

Bremen, September 1999

Wir danken der Anglo-German Foundation für die Finanzierung der Datenerhebung in Großbritannien; dem Centre for Research in Social Policy (CRSP) an der Loughborough University, Großbritannien, vor allem seinem Direktor Robert Walker und den wissenschaftlichen Mitarbeitern Andreas Cebulla und Heather Trickey, für vielfältige Unterstützung während des dreimonatigen Forschungsaufenthalts von Bernhard Hilkert (April bis Juni 1998) am CRSP; und den Interviewpartnern für ihre Bereitschaft, an der Untersuchung mitzuwirken (siehe Anhang). Für die Unterstützung bei der Erstellung des Manuskripts danken wir Karin Müller und Katja Krug.

*„Obgleich Sozialdemokraten und Labour Party eindrucksvolle historische Errungenschaften vorweisen können, müssen wir heute realitätstaugliche Antworten auf neue Herausforderungen in Gesellschaft und Ökonomie entwickeln. Dies erfordert Treue zu unseren Werten, aber Bereitschaft zum Wandel der alten Mittel und traditionellen Instrumente. ... soziale Gerechtigkeit läßt sich nicht an der Höhe der öffentlichen Ausgaben messen. Der wirkliche Test für die Gesellschaft ist, wie effizient diese Ausgaben genutzt werden und inwieweit sie die Menschen in die Lage versetzen, sich selbst zu helfen. ... Die notwendige Kürzung der staatlichen Ausgaben erfordert eine radikale Modernisierung des öffentlichen Sektors und eine Leistungssteigerung und Strukturreform der öffentlichen Verwaltung. Der öffentliche Dienst muß den Bürgern tatsächlich dienen. Moderne Sozialdemokraten sind keine laissez-faire-Neoliberalen. Flexible Märkte müssen mit einer neudefinierten Rolle für einen aktiven Staat kombiniert werden. Erste Priorität muß die Investition in menschliches und soziales Kapital sein. ... Der Staat muß die Beschäftigung aktiv fördern und nicht nur passiver Versorger der Opfer wirtschaftlichen Versagens sein. ... Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln.“ (Tony Blair, Gerhard Schröder, „Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten“, 8. Juni 1999).*

*„In Großbritannien wird die Politik von Tony Blair und New Labour „dritter Weg“ genannt. Tony Blairs politische Überzeugungen sind oft mit denen der neuen Demokraten in den USA verglichen worden, und es hat in der Tat enge und direkte Kontakte zwischen New Labour und den New Democrats gegeben. Deshalb wurde behauptet, daß die Regierung Blair, wie die Regierungen von Margaret Thatcher und John Major, auf der Suche nach Anregungen über den Atlantik schaut, nicht über den Kanal. ... Diese Behauptung ist nicht ganz richtig. Zwar mögen beispielsweise die Maßnahmen, mittels deren die Labour-Regierung jungen Arbeitslosen einen Arbeitsplatz verschaffen will, das welfare to work-Programm, ein amerikanisches Etikett tragen, aber es geht eindeutig eher auf die aktive Arbeitsmarktpolitik der skandinavischen Länder zurück als auf ein amerikanisches Vorbild. ... Die durchaus lebhaft und interessante Debatte um New Labour wurde bislang ... unter weitgehender Ausblendung vergleichbarer Diskussionen geführt, wie sie seit einiger Zeit innerhalb der kontinentaleuropäischen Sozialdemokratie stattfinden. ... Auf vielerlei Gebieten muß die Diskussion in Großbritannien die Überlegungen der fortgeschritteneren Sektoren der kontinentalen Sozialdemokratie noch einbeziehen. Doch kann das Vereinigte Königreich auch einen eigenständigen Beitrag zu den im Augenblick sich herausbildenden Vorstellungen leisten. Statt amerikanische Trends und Begriffe einfach zu übernehmen, könnte Großbritannien zum Initiator eines fruchtbaren Dialogs zwischen den USA und Kontinentaleuropa werden.“ (Anthony Giddens, Der dritte Weg, 1999/1998: 8f.).*

## **1. Sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatsreform als europäisches Projekt**

Tony Blair und Gerhard Schröder machen in ihrem gemeinsamen Papier, aus dem das einleitende Zitat stammt, deutlich, daß sie auf eine grundlegende Reform des Wohlfahrtsstaats zielen, verstanden als Teil einer umfassenden Neuorientierung von Politik in der sich wandelnden Moderne. Dabei geht es um eine Neudefinition dessen, was mit ‚Sozialdemokratie‘ oder ‚Labour‘ gemeint ist. Der Titel des Papiers

nennt die unmittelbaren Adressaten, die sozialdemokratischen Parteien in Europa. Desweiteren dokumentiert das Papier, daß deutsche und englische Sozialdemokraten, SPD und Labour, gleichsam in eine ‚Waffenbrüderschaft‘ eintreten. Schröder und Blair als Partei- und Regierungschefs zeigen an, daß sie eine ähnlich gerichtete Reformprogrammatische vertreten. Die neue deutsch-britische Allianz hatte sich bereits auf der Ebene der Chefpropagandisten, Peter Mandelson und Bodo Hombach (beide mittlerweile nicht mehr in formellen Diensten ihrer Chefs) angekündigt.

Parallel hatten bereits vor einigen Jahren der soziologische Vordenker des dritten Weges, Anthony Giddens (Giddens 1999/1998), und Ulrich Beck sich als geistesverwandt bekannt und ihre Analysen der reflexiven oder zweiten Moderne ausgetauscht (Beck/Giddens/Lash 1996/1995). Im aktuellen Prozeß gesellschaftlichen Umbaus sieht Giddens für die britische Sozialdemokratie eine Anregerrolle in Europa, wie im vorangestellten Zitat angedeutet.

In einem Land, in dem sich Wandel nur langsam und mühsam vollzieht, war schon die zupackende Veränderungsprogrammatische Blairs anlässlich seines Wahlsiegs auf erhebliche Resonanz gestoßen. Zwei Jahre später war es das Blair-Schröder-Papier, das in Deutschland erneut Wellen schlug. Im Sommer 1999 markierte es den Neustart von Schröders Politik der „neuen Mitte“ nach Rücktritt von Oskar Lafontaine als Finanzminister, der als Repräsentant der traditionellen Linken in der SPD galt. Von Modernisierern wurde das - locker gestrickte, eher die Handschrift Blairs tragende – Papier sofort als Fanal aufgegriffen, auch von der neoliberalen Freien Demokratischen Partei. Für große Teile der Sozialdemokratie, vor allem für deren traditionelle ‚Basis‘, stellte es dagegen ein rotes Tuch dar, war die deutsche Sozialdemokratie doch keinem vergleichbaren Modernisierungsprozeß unterworfen worden, wie Blair ihn vor seinem Regierungsantritt in der Labour Party durchgesetzt hatte.

Die deutsch-britische Annäherung fällt in eine Zeit, in der sich beide Länder dem Druck ausgesetzt sehen, ihre Wohlfahrtsstaaten umzubauen. Einige zentrale Problemfelder und Reformrichtungen wie Arbeitslosigkeit, neue Wege in den Arbeitsmarkt und ‚aktivierender Staat‘ sind in beiden Ländern gleichermaßen aktuell. Galt Großbritannien in den 80er Jahren noch als ‚kranker Mann‘ unter den großen europäischen Industrienationen, so regenerierte sich das Land wirtschaftlich in der Folge deutlich,

so daß 1996 die Arbeitslosenquote erstmals unter die Quote in Deutschland sank. Gleichzeitig erschien Deutschland zunehmend als Nachzügler im Prozeß der Deregulierung und Anpassung von Wirtschaft und Sozialpolitik an die Erfordernisse einer sich globalisierenden Ökonomie. In der deutschen politischen Debatte wurde auf andere Länder verwiesen, die diesen Anpassungsprozeß besser bewältigten und die Arbeitslosigkeit vermindern konnten, während sie in Deutschland weiter anstieg. Vor allem die Niederlande, Dänemark, aber auch die USA und Großbritannien wurden als anregende Beispiele genannt.

Während die letzten beiden Länder meist in neoliberaler Absicht als Vorbild genannt werden, sieht Giddens, so das obige Zitat, *New Labour* gerade als mögliche Quelle einer Erneuerung der europäischen Sozialdemokratie. Großbritannien habe unter Thatcher die längste und intensivste Phase neoliberaler Politik erlebt, so daß die Labour Party genötigt worden sei, freier und unbefangener zu diskutieren als ihre kontinentaleuropäischen Schwesterparteien (Giddens 1999:9). Davon könnten letztere jetzt profitieren.

Das Blair-Schröder-Papier formuliert eine programmatische Affinität. Von gegenseitigem Lernen in bezug auf spezifische Reformmaßnahmen ist keine Rede. Im vorliegenden Beitrag soll anhand eines Kernstücks der Blairschen Politik, der Sozialhilfereform, die Relevanz der ambitionierten Reformprogrammatik näher untersucht werden. Dabei stehen drei Fragen im Vordergrund:

- Welche Reformkonzepte werden formuliert? Wie wird der Begriff „sozialdemokratischer“ Politik um- bzw. neu definiert?
- Inwieweit sind britische Erfahrungen auf Deutschland übertragbar, inwieweit ist eine Diffusion von sozialpolitischen Innovationen zwischen unterschiedlichen Gesellschaften möglich? Kann Giddens' These einer möglichen Anregerrolle Großbritanniens für den Bereich Sozialhilfe belegt werden?
- Inwieweit deutet sich mit dem „Dritten Weg“ ein neuer Wohlfahrtsstaatstypus an?

Als Nadelöhr zum Arbeitsmarkt und Schaltstelle arbeitszentrierter Hilfe zur Selbsthilfe ist die Sozialhilfe ein Schwerpunkt Blairscher Politik – *welfare to work*. Auch in Deutschland ist die Sozialhilfe, die lange am Rande öffentlicher Aufmerksamkeit

stand, in den 90er Jahren zu einem wichtigen Thema politisch-ökonomischer Debatten im Kontext der Arbeitslosigkeit geworden. Andere Reformbereiche der Regierung Blair werden im folgenden nicht angesprochen, vor allem das Bildungswesen, in dem die Idee einer Hilfe zur Selbsthilfe durch prospektive Investition in Humankapital in anderer Form umgesetzt wird.

Das vorliegende Papier ist eine explorative, hypothesengenerierende Studie. Zunächst wird der britische Reformprozeß auf der Grundlage von Experteninterviews, die Bernhard Hilker im Lande geführt hat, dargestellt (Abschnitte 2-4), sodann die Frage nach möglichem Lernen von Großbritannien gestellt (Abschnitt 5) und schließlich erörtert, inwieweit die Politik des „Dritten Weges“ auf ein Wohlfahrtsstaatsregime neuen Typs zuläuft (Abschnitte 6 und 7).

## **2. Vom Versorgungsanspruch zur Eigenverantwortung – vom *welfare state* der Nachkriegszeit zu Blairs *New Deal***

In den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg schuf die britische Zentralregierung für ihre Bürger ein System grundlegender sozialer Sicherungen, den *welfare state*, der in seinen Grundzügen noch heute existiert (Alcock 1999, Schulte 1997). Diese egalitär angelegten Grundsicherungen umfassen kostenlose medizinische Versorgung (*National Health Service*), kostenlose Schulbildung, Angebote öffentlicher Wohnraumversorgung und materielle Absicherung gegen Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter (*National Insurance*).

Eine Reihe von Leistungen werden nur dann gewährt, wenn dafür Beiträge entrichtet wurden. Dies trifft vor allem auf Leistungen der *National Insurance* zu. Praktisch führt dies dazu, daß unter bestimmten Umständen Bürger von diesen Versicherungsleistungen ausgeschlossen sind. Schon die Architekten des *welfare state* waren sich dieser Lücke im Sicherungssystem bewußt. Sie führten deshalb als einkommensabhängige Unterstützungsleistung die Sozialhilfe (*National Assistance*; später als *Supplementary Benefit* oder *Income Support* bezeichnet) ein. Diese beitragsunabhängige Leistung wird vom Staat nur dann gewährt, wenn bedürftige Bürger über keine andere adäquate Unterstützung verfügen. Mit dieser Sicherung ist der Zentralstaat zum Ausfallbürgen für seine Bürger geworden.

Mit der wachsenden Bedeutung einkommensabhängiger Komponenten im System der sozialen Sicherung erweiterte sich auch das Leistungsprofil der Sozialhilfe. Gegenwärtig zählen zu den wichtigsten zentralstaatlichen Leistungen für Bedürftige:

- der *Income Support*, eine Einkommensbeihilfe für Einzelpersonen und Haushalte, die wie Rentner und Mütter schulpflichtiger Kinder von einer Arbeitsaufnahme freigestellt sind,
- der *Family Credit*, eine Einkommensbeihilfe für Familien mit geringem Erwerbseinkommen,
- und die 1996 eingeführte *Jobseekers Allowance*, Zahlungen für Erwerbslose bis zu sechs Monaten (beitragsbasierte Variante) oder nach sechs Monaten oder bei Nichtvorliegen eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld (einkommensabhängige Variante).

Die *Jobseekers Allowance*, noch durch die Regierung Major eingeführt, bildet eine wesentliche Grundlage und Voraussetzung der Blairschen Sozialhilfereform. Mit der *Jobseekers Allowance* wurde die eigentliche Arbeitslosenunterstützung (*Unemployment Benefit*) wie auch der *Income Support* für Arbeitslose abgeschafft bzw. zusammengeführt. Schon die Bezeichnung *Jobseekers Allowance* signalisiert den Übergang von vorsorgender zu aktivierender Politik. Die Einführung dieses Leistungssystems markiert einen deutlicheren Einschnitt als alle bisherigen Eingriffe in die deutsche Arbeitslosenunterstützung – Reformen wie eine zeitliche Befristung des Arbeitslosengeldes, Fusion von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe oder gar Abschaffung sozialversicherungsförmiger Arbeitslosenunterstützung werden nur debattiert. Zusätzlich haben bedürftige Haushalte Anspruch auf Wohngeld (*Housing Benefit*) und auf die Erstattung kommunaler Steuern (*Council Tax Benefit*).

Anders als in Deutschland und den meisten anderen Ländern ist die Sozialhilfe zentral organisiert und finanziert. Das zuständige Ministerium für soziale Sicherung (*Department of Social Security, DSS*) hat für die Abwicklung eine eigene Behörde, die Benefit Agency, eingesetzt, die Anträge entgegennimmt, prüft und Leistungen bewilligt. Die eigentlichen Anlaufstellen für die Bedürftigen sind die sozialen Dienste der Städte und Kreise. Dort werden sie umfassend beraten und betreut. Finanziert werden die sozialen Dienste, wie alle anderen kommunalen Pflichtleistungen, fast vollständig durch den Zentralstaat.

An die Einführung der Sozialhilfe war die Erwartung geknüpft gewesen – wie in Deutschland anlässlich der Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes 1961 –, daß diese Leistung im Zuge wirtschaftlichen Wachstums marginale Bedeutung annehmen würde. Diese Einschätzung erfüllte sich ebensowenig wie in Deutschland. Waren im Jahre 1950 etwa eine Million Briten auf Sozialhilfe angewiesen, so hatte sich ihre Zahl bis zur Mitte der 90er Jahre auf über zehn Millionen vervielfacht (Department of Social Security 1997: 13, 17). Auf Sozialhilfe angewiesen sind vor allem Rentner und Arbeitslose – beide in sehr viel höherem Maße als in Deutschland –, alleinerziehende Frauen, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Behinderungen sowie Familien mit geringem Erwerbseinkommen. Besonders beunruhigend war für die Öffentlichkeit, daß immer mehr Personen im erwerbsfähigen Alter auf Sozialhilfe angewiesen sind. Fast 15% der jungen Erwachsenen unter 25 Jahren bezogen im Mai 1996 die einkommensabhängige Variante der *Jobseekers Allowance* (Working Brief 1998a). Der Anteil von Familien, in denen beide Elternteile arbeitslos sind oder in denen ein Elternteil arbeitslos ist und der andere keiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht, hat sich zwischen 1979 und 1997 verdoppelt. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bei den alleinerziehenden Frauen. Während sich ihre Zahl in den letzten zwanzig Jahren auf 1,7 Millionen mehr als verdoppelt hat, schrumpfte ihre Beschäftigungsquote von annähernd 50% auf 40% (Walker 1998: 3).

Der Anstieg der Sozialhilfebedürftigkeit hat unterschiedliche Ursachen. Dazu zählen der Niedergang der Schwerindustrie in Mittelengland, strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die zu hoher Erwerbslosigkeit und einem hohen Sockel von Langzeitarbeitslosigkeit führten, sozialstrukturelle Umbrüche, wie die starke Zunahme von Alleinerziehendenhaushalten, das niedrige Niveau der vorgeordneten Sicherungen, vor allem der staatlichen Altersversorgung, und die unter den konservativen Regierungen von Margaret Thatcher und John Major vorgenommene Senkung staatlicher Sozialleistungen, insbesondere der Arbeitslosenunterstützung.

Der von den Konservativen in den 80er und 90er Jahren vorangetriebene Umbau des Wohlfahrtsstaates zielte zum einen auf den Rückbau staatlicher Leistungen und zum anderen auf die Einführung von Marktcomponenten in den Bereich der sozialen Dienste und Einrichtungen. Im Bereich der sozialen Sicherung wurde angestrebt, die

Sozialausgaben drastisch zu senken, die Leistungen stärker auf bestimmte Zielgruppen zu konzentrieren (*targeting*), die Eigenvorsorge zu entwickeln und in höherem Maße Arbeitsanreize zu schaffen. Dadurch sollte der als weit verbreitet angenommene „Abhängigkeit“ von Sozialleistungen (*dependency*) entgegengewirkt werden. Diese Reformen stellten die Funktion des Zentralstaates, eine umfassende und egalitäre Versorgung für alle Bürger zu gewährleisten, in Frage.

### **Tony Blairs *New Deal***

Tony Blair und *New Labour* sind 1997 nicht zuletzt mit dem Versprechen in die Regierungsverantwortung gewählt worden, den Wohlfahrtsstaat grundlegend zu reformieren. In einer Reihe von Reden des Premierministers (Blair 1996, 1997a-c, 1999), in der Wahlplattform seiner Partei (The Labour Party 1996) und systematisch im Green Paper *New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare* (Cm. 3805, 1998; Erwiderung u.a. Stafford 1998) sind die Reformvorstellungen veröffentlicht worden. In weiteren Green Papers<sup>1</sup> legte die Regierung die Ausgestaltung der Reform offen. Besondere Bedeutung für den Reformverlauf haben auch Verlautbarungen und Veröffentlichungen des von Gordon Brown, der starken Figur im Kabinett neben Blair, geleiteten Finanzministeriums (Treasury 1997, 1998). Bis zum Sommer 1998 waren für die Planung und Durchführung der Reformen der Premierminister, der Schatzkanzler, der Minister für die Reform des Wohlfahrtsstaates, das Ministerium für Soziale Sicherung und das Ministerium für Erziehung und Arbeit verantwortlich. Im Sommer 1998 schied Frank Field, der Minister für die Reform des Wohlfahrtsstaats, aus seinem Amt aus. Ein Nachfolger wurde nicht ernannt (Walker 1998:3).

Als besonderes Gremium wurde die aus hochrangigen Praktikern und Ministerialien zusammengesetzte *Social Exclusion Unit* (Blair 1997b,c; Peatfield 1998; kritisch: Green 1998) gebildet. Schon das Aufgreifen des neueren Begriffs „soziale Aus-

---

<sup>1</sup> Cm. 3992 Children First; A new approach to child support; Cm. 4012 Beating Fraud is Everyone's Business: Securing the future; Cm. 4101 A New contract for Welfare: Principles into Practice; Cm. 4102 A new contract for welfare: The Gateway to Work; Cm. 4103 A new contract for welfare: Support for Disabled People; Cm. 4179 A new contract for welfare: Partnership in Pensions.

schließung/Ausgrenzung“ auf höchster Ebene – die Unit<sup>2</sup> ist Teil des Sekretariats für wirtschaftliche und innere Angelegenheiten des *Cabinet Office*, berichtet direkt dem Premierminister und arbeitet eng mit der *Policy Unit* in *Downing Street No. 10* zusammen – verweist auf den innovativen Impetus der Reformpolitik. Die *Social Exclusion Unit* symbolisiert auch die soziale Komponente des in Deutschland vielfach nur als neoliberal wahrgenommenen Blair-Projekts. Eine ähnliche Sondereinheit im bundesrepublikanischen Kanzleramt erscheint zumindest derzeit schwer vorstellbar. Trotz des mittlerweile auch in Deutschland vollzogenen semantischen Übergangs von „Armut“ zu „Ausgrenzung“ würde sie als alt-sozialdemokratisch wahrgenommen und wäre schon deshalb für Schröder tabu.

Im Mittelpunkt der Reform des Wohlfahrtsstaates steht neben Veränderungen im Bildungsbereich die Reform des sozialen Sicherungssystems. Geschaffen, um die Bürger vor Armut zu schützen, geriet es immer mehr in den Verdacht, selbst zur Entstehung und Verfestigung von Armut beizutragen. Die soziale Sicherung ist zur Armutsfalle geworden – so jedenfalls haben es schon die Neoliberalen der Thatcher-Ära gesehen und so nehmen es jetzt die Reformer in der Regierungsverantwortung wahr.

Was einmal als Trampolin gedacht gewesen sei, als Weg zurück in die gesellschaftliche Normalität, insbesondere in die des Arbeitslebens, erzeuge nun bei den Betroffenen lähmende Abhängigkeit (*welfare dependency*) und untergrabe ihren natürlichen Impuls, möglichst schnell wieder unabhängig von staatlicher Unterstützung zu werden und ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Die Struktur des Systems korrumpiere ihre Klienten, erziehe sie zu Passivität und Leistungsmissbrauch, schädige ihre Selbstheilungskräfte und schwäche ihre Eigenverantwortung.

Die Vorstellung und der Begriff *welfare dependency* haben Ende der 80er Jahre von den USA aus Eingang in die von den Neoliberalen dominierte Debatte um die Reform des britischen Wohlfahrtsstaates gefunden, nachdem bereits in den ersten Jahren der Regierung Thatcher besonders von Sir Keith Joseph die verwandte Frage eines *cycle of deprivation* in die Debatte geworden war. Der Begriff *dependency* stieg in der politischen Arena schnell zu einem Kampfbegriff auf (Mead 1997).

---

<sup>2</sup> Die *Social Exclusion Unit* setzt sich aus Mitarbeitern verschiedener Ministerien, Verwaltungsfachleuten aus Städten und Kreisen und Mitarbeitern von Wohlfahrtsorganisationen zusammen. Die Amtszeit der Unit ist zunächst auf zwei Jahre beschränkt. Siehe [http://www.open.gov.uk/co/seu/more.html#tackling social exclusion](http://www.open.gov.uk/co/seu/more.html#tackling%20social%20exclusion).

Empirische Untersuchungen stellen die Annahme, daß Klienten von sozialen Institutionen abhängig werden, allerdings in Frage.<sup>3</sup>

Die sichtbaren Folgen von *dependency* seien hohe Kosten für die soziale Sicherung und die Ausbreitung und Verfestigung einer Versorgungsmentalität bei den Klienten. Die tatsächlichen und vermeintlichen Rechte auf soziale Leistungen, so die Reformer, werden für die Bedürftigen zum Selbstzweck. Diese Haltung finde ihre Entsprechung im Verhalten der Sozialverwaltung. Ihr Handeln erschöpfe sich in der Prüfung und Bewilligung von Ansprüchen. Eine soziale Sicherung, die ehemals kurze Phasen des Herausfallens aus der gesellschaftlichen Normalität überbrückt habe, habe sich über die Jahre zu einem ehernen Gehäuse entwickelt, aus dem der ursprüngliche Geist entwichen sei und Platz gemacht habe für ein bizarres Spiel des Schacherns um Leistungsrechte.

Vergleichbare Vorstellungen kursieren auch in der deutschen politischen Öffentlichkeit und unter deutschen Politikern, mit Stichworten wie „soziale Hängematte“ und „Einnisten“ im sozialen Netz. Es gibt jedoch einen quantitativen und einen qualitativen Unterschied: In Deutschland sind derartige Vorstellungen in den 90er Jahren zwar bis in die SPD vorgedrungen, sie sind jedoch nicht zu einer zentralen programmatischen Leitformel der Sozialpolitik avanciert. Zudem täuscht der pragmatischere und zupackendere Politikstil der Regierung Blair darüber hinweg, daß das Thema „Abhängigkeit“ fundamentalistisch aufgeladen ist. Es ist in Deutschland nur am Rande wahrgenommen worden, daß Tony Blair – wie auch Frank Field – ein tief religiöser Mensch und Kirchgänger ist und hierin auch den Antrieb seiner Politik findet. Der Kampf gegen „Abhängigkeit“ wird vor diesem Hintergrund als moralischer Kreuzzug erkennbar, der darauf gerichtet ist, den durch den Wohlfahrtsstaat korrumpierten den Weg zurück zu einem Leben in sittlicher Eigenverantwortung und Arbeitsamkeit zu weisen.

Semantisch zeigt sich der gewandelte Ton auch im zunehmenden Gebrauch des Wortes *welfare* für Sozialhilfe und sozialhilfeartige staatliche Leistungen. Dieser ne

---

<sup>3</sup> Für die USA siehe Bane/Ellwood (1994), für Deutschland Leisering/Leibfried (1999), für Großbritannien Walker/Shaw (1998).

gativ konnotierte Terminus entstammt dem US-amerikanischen politischen Diskurs, in dem die Idee einer Institutionalisierung sozialer Rechte nie verankert war. Dem Bezug staatlicher Sozialhilfe haftet dort der Makel der Illegitimität an, manifest in Etiketten wie *welfare mothers* und *welfare queen*. Die suggestive sprachliche Überschneidung der Termini *welfare* und *welfare state* ist zudem geeignet, die Anrühigkeit sozialhilfeartiger Leistungen auf den Wohlfahrtsstaat als Ganzes auszudehnen.

In Deutschland ist dagegen der noch aus der frühen Nachkriegszeit vertraute abschätzige Ausdruck „er/sie lebt von der Wohlfahrt“ in den 90er Jahren nicht wiederbelebt worden. Auch in der Bezeichnung für das Ganze wird in der deutschen politischen und verfassungsrechtlichen Sprache der grundsätzlich positiv bewertete freiheitliche „Sozialstaat“ von dem bürokratisch hypertrophierten und betreuenden „Wohlfahrtsstaat“ abgesetzt. Rein quantitativ ist die Sozialhilfe in Deutschland weiterhin ein System am Rande des Sozialstaats. In den USA und in Großbritannien, wo der Sozialhilfe ein ungleich höherer Stellenwert im Gesamtsystem sozialer Sicherung zukommt (s.u. Abschnitt 5), liegt es dagegen näher, den Wohlfahrtsstaat als Ganzes von der Sozialhilfe her zu reformieren oder in Frage zu stellen.

Die Blairschen Reformvorstellungen kristallisieren sich im Begriff des *New Deal*. Er hat eine rhetorische *catch-word*-Funktion und transportiert dabei Bedeutungen, die für das Verständnis des Blairschen Reformkonzeptes wichtig sind. Es lassen sich mindestens drei Bedeutungsebenen unterscheiden. Zum einen knüpft er an die Rooseveltsche Reform des Wohlfahrtsstaates an. Von dort ist das Wort übernommen worden und damit die Färbung, daß es sich bei den Reformen um einen Gestaltwandel des Systems handelt. Zum andern verweist der Terminus auf einen den Reformen zugrunde liegenden neuen Gesellschaftsvertrag: Rechte und Pflichten zwischen Staat und Bürgern und zwischen Bürgern untereinander werden auf eine neue Grundlage gestellt. Dabei tritt die Verantwortung als Bürger (*citizen*) in den Vordergrund. *Citizenship* erhält eine soziale Dimension („soziale Bürgerverantwortung“). Die Leistungen der Gemeinschaft für seine Mitglieder werden in den Vordergrund gerückt und nicht mehr, wie bisher, allein die Rechte des einzelnen („Frag nicht was Dein Land für Dich tun kann, sondern frag was Du für Dein Land tun kannst“ - eine zentrale Passage aus einer berühmten Kennedy-Rede). Darüber hinaus benennt das Wort *New Deal* auch die konkrete Beziehung zwischen Sozialverwaltung und Klient, wie

sie bereits im Rahmen der *Jobseekers Allowance* anklingt und im *New Deal* gleichsam universalistische Weite annimmt: Zwei Partner – der Staat als Leistungsanbieter und der individuelle Bürger als Leistungsnehmer - schließen eine Vereinbarung mit wechselseitigen Rechten und Pflichten, einen Deal, ab. Demgegenüber erscheint es verkürzt, eine Amerikanisierung der britischen Sozialpolitik (Walker 1998) zu postulieren. Die Blairschen Reformen ruhen auf einem europäischen Werthorizont.

Wenn deutsche Beobachter den Blick auf die zum Teil einschneidenden Maßnahmen der Zentralregierung unter Premierminister Blair richten, so wird regelmäßig übersehen, daß es einen breiten Strang dezentraler, von Städten und Kreisen initiiertes Maßnahmen gibt, die ihren Ursprung schon in den Jahren der Regierung Thatcher haben und heute in einem spannungsvollen Verhältnis parallel zum *New Deal* fortgeführt werden. Seit etwa Mitte der 80er Jahre waren die Kommunen und örtlichen Behörden verstärkt dazu übergegangen, eigene Initiativen der Armutsbekämpfung – *anti-poverty strategies* - zu entwickeln. Neben der Darstellung der Blairschen *welfare to work*-Maßnahmen (Abschnitt 3) ist daher im folgenden auch über diese lokalen Strategien zu berichten (Abschnitt 4). Dieser Trend hat sich in den 90er Jahren fortgesetzt und sogar ausgeweitet.

### **3. Integration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt**

Für die Regierung Blair sind der Abbau von Sozialhilfeabhängigkeit und die Reduzierung der Sozialhilfeausgaben zentrale sozialpolitische Anliegen. Im Mittelpunkt steht nicht mehr die bloße Sicherstellung der materiellen Grundversorgung armer Menschen, sondern die Förderung einer eigenständigen Lebensführung mit der Folge, daß die Betroffenen nicht mehr auf staatliche Einkommensunterstützung angewiesen sind. Der Rückführung und Einbindung von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt kommt dabei eine herausragende Bedeutung zu (*welfare to work*).

Zugrunde liegt also eine doppelte Verengung: auf Ausstiegsförderung statt Linderung von Armut und Sicherung mittel- und längerfristig Hilfebedürftiger; und auf den Arbeitsmarkt als Zielhorizont. Das Sozialhilfeproblem wird als Beschäftigungsproblem umdefiniert, obwohl Arbeitslose nur einen Teil der Klientel bilden und für andere Gruppen, vor allem für Alleinerziehende, gesundheitlich Beeinträchtigte, Einwanderer und Alte, Sicherungsmaßnahmen und umfassendere Integrationshilfen angezeigt

wären. Diese Verengung ist auch in Deutschland und anderen westlichen Ländern vorherrschend, sie erhält in Großbritannien jedoch eine besondere Bedeutung, weil alte Menschen in diesem Land weit häufiger als in Deutschland von Armut und Sozialhilfebedürftigkeit betroffen sind – 23 % der britischen Alten beziehen Sozialhilfe, aber nur knapp 2 % der deutschen.

Die Sicherung längerfristig Hilfebedürftiger wird zwar nicht aufgegeben oder zeitlich begrenzt wie in der US-amerikanischen Reform der *Aid for Families with Dependent Children* (AFDC) zur *Temporary Aid to Needy Families* (TANF) im Jahre 1996, beschränkt sich aber auf die Gewährleistung einer menschenwürdigen (*decent*) Versorgung. Vertreter traditioneller kommunaler Armutsbekämpfung und die Armenlobby warteten vergebens auf eine Rücknahme der unter Thatcher vorgenommenen Leistungskürzungen. Sie fordern bis heute ein angemessenes (*adequate*) Versorgungsniveau.

Das 1997 von Blair aufgelegte Programm wird aus Mitteln der *windfall tax* finanziert, einer einmaligen Abschöpfung von 5,2 Millionen Pfund aus den *windfall profits*, die bei der Privatisierung großer öffentlicher Unternehmen angefallen waren (Working Brief 1998b). In dieser Finanzierungsquelle zeigte sich erneut die ‚soziale‘ Seite des Blairismus, die in der deutschen Wahrnehmung oft im Hintergrund bleibt. In Deutschland wäre ein entsprechender Abschöpfungsversuch wahrscheinlich als schlimmster Sozialdemokratismus gebrandmarkt und deshalb von der Regierung erst gar nicht ins Auge gefaßt worden. Vergleichbar ist am ehesten die neue Ökosteuer auf Energieverbrauch, deren Erträge wesentlich in die Rentenkassen fließen, aber anders als die *windfall tax* die Verbraucher belasten, vor allem Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und Rentner, die nicht in den Genuß der gleichzeitigen Steuerentlastung von Arbeitnehmerhaushalten mit Kindern und der Kindergelderhöhung kommen.

Federführend für die Durchführung des Programms ist das Ministerium für Erziehung und Arbeit. Das Programm geht zwar vom Staat aus, basiert aber schon in seiner Trägerstruktur auf der Mobilisierung gesellschaftlicher Kräfte: Der Zentralstaat kooperiert mit der Privatwirtschaft, den Kommunen, gemeinnützigen Organisationen und mit Bildungseinrichtungen. Während der Staat in erster Linie finanzierende, beratende und koordinierende Aufgaben wahrnimmt, stellen seine Partner Arbeitsplätze

und Qualifizierungsangebote zur Verfügung. Sie sind also die eigentlichen ausführenden Akteure. Eine umfassende individuelle Beratung der Sozialhilfeempfänger findet vor allem in den lokalen *job centres* statt.

Zielgruppen des Regierungsprogramms sind in erster Linie *arbeitslose junge Erwachsene*, *Langzeitarbeitslose* und *alleinerziehende Frauen*. Einbezogen sind ferner auch Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Lebenspartner von Arbeitslosen. Besondere Förderung erhalten Gebiete mit hoher Langzeitarbeitslosigkeit. Gegenwärtig zählen dazu Glasgow, South Teeside, Liverpool, North-West Wales und Plymouth.

Mit flankierenden Maßnahmen unterstützt die Regierung die Eingliederung von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt. Sie führte einen gesetzlichen Mindestlohn ein, weitete für untere Einkommen die Einkommenssteuerbefreiung aus und senkte ihre Beiträge für die gesetzliche Sozialversicherung. Für einkommensschwache Familien mit sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ernährern plant die Regierung besondere steuerliche Entlastungen (*Working Families Tax Credit*), auch wenn die Übertragung des US-amerikanischen Modells des *Earned Income Tax Credit* (EITC) auf Großbritannien nicht ohne Kritik von wissenschaftlicher Seite geblieben ist (Walker/Wisemann 1997). In Deutschland fand Dieter Schulte, der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB), im Sommer 1997 anlässlich eines Besuches in den USA Interesse am EITC, das jedoch bald Ernüchterung wick. Darüber hinaus sollen die Kinderbetreuungsmöglichkeiten ausgebaut, ihre Qualität verbessert und die für einkommensschwache Familien entstehenden Kosten reduziert werden.

Die im folgenden näher darzustellenden Maßnahmen, zusammen mit den in Abschnitt 4 auszuführenden örtlichen Anti-Armutstrategien, sind in Tabelle 1 zusammengefaßt. Die folgende Darstellung behandelt der Reihe nach die drei wichtigsten Zielgruppen des *New Deal*: die jungen Arbeitslosen als die Pilotgruppe, die Langzeitarbeitslosen und die Alleinerziehenden.

**Tabelle 1: Armutsbekämpfung in Großbritannien**

	<i>New Deal</i> (Zentralstaat)	<i>Anti-Poverty-Strategies</i> (Kommunen)
<i>Zielorientierung</i>	Ausstiege (Aktivierung, Hilfe zur Selbsthilfe, besonders zu Arbeit)	Linderung (Betreuung, Sicherung)
<i>Leistungsnorm</i>	menschenwürdige ( <i>decent</i> ) Versorgung	Angemessene ( <i>adequate</i> ) Versorgung
<i>Zielgruppen</i>	Arbeitsfähige: <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">           1. Junge Arbeitslose (Pilotgruppe)            2. Langzeitarbeitslose            3. alleinerziehende Frauen            4. Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen         </div>	alle Bedürftigen
<i>Maßnahmen</i>	Beratung, Angebote, Sanktionen: - 3-Phasen-Modell ( <i>Gateway Period, Option Period, Follow-Through Period</i> ) - Optionen: <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">           1. Subventionierte Beschäftigung            2. Gemeinnützige Arbeit (Arbeitserprobung)            3. Vollzeitschulung mit Berufspraktika            4. Existenzgründung         </div>	individuelle, gruppen- und stadtteilbezogene Hilfen; Partizipation der Betroffenen

### Hilfe zur Arbeit für arbeitslose junge Erwachsene

In Großbritannien sind weit mehr junge Erwachsene und Jugendliche als ältere Personen im arbeitsfähigen Alter erwerbslos. Obwohl bei den 18- bis 24-jährigen – den „jungen Erwachsenen“, der ersten Zielgruppe des *New Deal* - die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich unter der der 25-jährigen liegt, waren im Herbst 1997 122.100 von ihnen länger als sechs Monate arbeitslos gemeldet (Working Brief 1998a). Viele von ihnen bezogen eine bedürftigkeitsabhängige Arbeitslosenunterstützung (*means-tested Jobseekers Allowance*). Die Jugendarbeitslosigkeit bildet in Großbritannien wie in vielen europäischen Ländern einen Schwerpunkt der Arbeitslosigkeit, während Deutschland günstigere Werte aufweist (s.u. Tab. 2). Ein Grund hierfür ist das Duale System der Berufsausbildung in Deutschland, das zum einen potentielle Arbeitslose absorbiert, zum anderen ein höheres Qualifikationsniveau der Jugendlichen zur Folge hat.

Die Regierung Blair legt ein besonderes Gewicht auf die Unterstützung junger Arbeitsloser (zum folgenden s. Trickey/Walker 1998). Die für den *New Deal* in der gesamten Legislaturperiode zur Verfügung stehenden Mittel fließen zu etwa 70% in die Hilfen zur Arbeit für junge Erwachsene. Dadurch soll bei ihnen der Entstehung einer Abhängigkeit von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen vorgebeugt, den negativen Folgen einer frühen Erfahrung von Arbeitslosigkeit entgegengewirkt, Delinquenz verhindert und vor allem der Erfolg des *New Deal* an einer hervorgehobenen Gruppe demonstriert werden.

Grundsätzlich sind 18- bis 24-jährige Arbeitslose zur Teilnahme am *New Deal* berechtigt, wenn sie mindestens sechs Monate ununterbrochen arbeitslos gemeldet waren. Für bestimmte Gruppen arbeitsloser junger Erwachsener sind auch kürzere Fristen möglich. Dazu zählen Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Behinderungen, Personen deren Muttersprache weder Englisch, Walisisch oder Gälisch ist, Alleinerziehende, die Arbeitslosenunterstützung beantragen, Personen die aus familiären Gründen seit mindestens zwei Jahren nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung standen, sowie ehemalige Strafgefangene, Wohnsitzlose und Drogenabhängige.

Die Hilfe zur Arbeit für junge Erwachsene läuft in einem dreistufigen Verfahren mit Siebmechanismus ab. Ziel ist es, jeden Klienten paßgenau zu aktivieren und zu qualifizieren, um seine Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu optimieren - statt wie zuvor Arbeitslose passiv zu verwalten und nur monetäre Transfers auszuzahlen. Die Teilnehmer durchlaufen dabei bis zu drei hintereinander geschaltete Phasen - *Gateway Period*, *Option Period*, *Follow-through Period* -, die stets auf Wege in den ersten Arbeitsmarkt abzielen. Dabei spielt die Beratung der jungen Erwachsenen eine herausragende Rolle. Obwohl die Teilnahme am *New Deal* freiwillig ist, muß jeder junge Erwachsene, der in die *Option Period* vermittelt wird, eine der ihm dort angebotenen Maßnahmen annehmen und sich dem damit verbundenen Verfahren unterordnen. Zuwiderhandlungen können vom *Employment Service* (Arbeitsamt) mit mehrwöchigem Leistungsentzug bestraft werden. Grundsätzlich werden die jungen Arbeitslosen aus dem Regelwerk der Arbeitslosenunterstützung (*Jobseekers Allowance*) ausgegliedert und in die bis zu vier Monate dauernde *Orientierungsphase* des *New Deal* (*Gateway Period*) eingegliedert. Allerdings zeigen sich eine Reihe von Überschnei-

dungen und Analogien zwischen den Regelungen des *NewDeal* und der *Jobseekers Allowance*.

Es stellte sich heraus, daß viele Teilnehmer bereits vor Ablauf der Orientierungsphase in die sich anschließende *Arbeits- und Schulungsphase (Option Period)* weiterverwiesen werden können. Wird Teilnehmern etwa eine schulische oder berufliche Qualifizierungsmaßnahme empfohlen, so verlassen sie häufig schon nach einem Monat die Orientierungsphase. Teilnehmer, die für eine subventionierte Beschäftigung geeignet erscheinen, werden nach durchschnittlich zwei Monaten weiterverwiesen. Am längsten verweilen jene Teilnehmer in der Orientierungsphase, die auf Grund ihrer unzureichenden Qualifikation und ihrer geringen Arbeitserfahrung zunächst kaum Chancen auf eine Beschäftigung im ersten oder zweiten Arbeitsmarkt haben. Sie werden nach durchschnittlich drei Monaten in Maßnahmen oder Projekte gemeinnütziger Organisationen oder der *Environment Task Force* verwiesen.

In der Orientierungsphase werden die Teilnehmer intensiv beraten. Der individuell erforderliche Unterstützungsbedarf für eine chancenreiche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt wird ermittelt und ein Hilfeplan erstellt. Die Regierung schätzt, daß während der Orientierungsphase ca. 40% der Teilnehmer eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt finden. Mit den übrigen Teilnehmern wird überlegt, welche Art von Tätigkeit oder Schulung sie in der folgenden Phase des Programmes anstreben sollten. Darüber hinaus können Personen mit besonderen Problemen, wie Wohnsitzlose oder Drogenabhängige, an spezielle Beratungseinrichtungen verwiesen werden.

Mit Beginn der Orientierungsphase wird jedem Teilnehmer ein persönlicher Berater zur Seite gestellt. Er führt seine Klienten in den Ablauf des *NewDeal* ein, entwickelt mit ihnen einen Hilfeplan, unterstützt sie bei der Anbahnung von Arbeits- oder Schulungskontakten und kontrolliert ihre Fortschritte. In Gesprächen vereinbaren die Berater mit ihren Klienten realistische Berufsziele, legen dafür die Schritte und einen Zeitplan fest. Die Gesprächsergebnisse werden von den Beratern protokolliert. Änderungen von Vereinbarungen sind nur mit ihrer Zustimmung möglich. Verstoßen Klienten gegen die getroffenen Vereinbarungen, so können sie mit einer zwei- oder vierwöchigen Sperre ihrer Leistungen bestraft werden.

Teilnehmer, die während der Orientierungsphase keine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt finden bzw. keine realistische Aussicht darauf haben, werden von ihren Beratern in die *Option Period*, die zweite Phase des *New Deal*, verwiesen. Dort können sie je nach Bedarf unter vier verschiedenen Beschäftigungs- und Ausbildungsprogrammen wählen und dabei in unterschiedlichem Ausmaß Qualifikationen erwerben und Arbeitserfahrungen sammeln (s. Tabelle 1, unterer Kasten). Hierzu im einzelnen:

(1) Im Rahmen der *subventionierten Beschäftigung* erhalten die Teilnehmer des *New Deal* von privaten, öffentlichen oder gemeinnützigen Arbeitgebern einen vom Arbeitsamt ausgehandelten, auf sechs Monate befristeten Arbeitsvertrag, der ihnen Arbeitserfahrung ermöglicht und Qualifizierung garantiert. Sie haben dadurch Arbeitnehmerstatus erlangt, zahlen Einkommenssteuer und haben Zugang zu sozialen Leistungen, wie dem *Back-to-Work-Bonus*, dem *Family Credit* und der Unterstützung bei Erwerbsunfähigkeit.

Mit der Aufnahme einer subventionierten Beschäftigung erlischt der Anspruch der Teilnehmer auf Arbeitslosenunterstützung. Von den Arbeitgebern erhalten sie einen über der bisherigen staatlichen Zuwendung liegenden Lohn, der sich aus einem Eigenanteil der Arbeitgeber und einem Zuschuß des Arbeitsamtes zusammensetzt. Der staatliche Lohnzuschuß entschädigt die Arbeitgeber für die geringere Produktivität der Teilnehmer und für die Kosten ihrer Qualifizierung. Am Ende des befristeten Arbeitsverhältnisses wird den Teilnehmern eine ihren Fähigkeiten und Qualifikationen entsprechende Weiterbeschäftigung angeboten.

(2) Teilnehmer, die für eine Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt noch nicht geeignet erscheinen, obwohl sie über grundlegende Qualifikationen verfügen, oder die spezielle Arbeitserfahrungen und Qualifikationen erwerben möchten, werden in Maßnahmen und Projekte *des gemeinnützigen Sektors* oder der *Environment Task Force* vermittelt. Die jungen Erwachsenen können dort bis zu sechs Monate beschäftigt werden, wobei ein Arbeitstag pro Woche bzw. das Äquivalent davon für Qualifizierungsmaßnahmen reserviert ist. Für ihre Tätigkeit erhalten sie je nach Angebot der Maßnahmeträger entweder Lohn oder eine Beihilfe in Höhe ihrer bisherigen Arbeitslosenunterstützung, die um wöchentlich etwa 15 Pfund Sterling aufgestockt wird.

Zusätzlich haben alle Teilnehmer einen Anspruch auf Fahrgelderstattung und auf finanzielle Unterstützung für Aufwendungen zur Kinderbetreuung.

(3) Teilnehmer ohne grundlegende Qualifikationen für eine Beschäftigung, wie junge Erwachsene ohne Schulabschluß und ohne Arbeitserfahrung, werden in *Vollzeitschulungs- oder Ausbildungsmaßnahmen mit Berufspraktika* vermittelt. Dort können sie ihren Schulabschluß nachholen, bestimmte berufliche Qualifikationen erwerben und an die Anforderungen des Arbeitsalltags herangeführt werden. Die schulische und berufliche Weiterbildung kann bis zu einem Jahr dauern und soll unmittelbar danach in eine Beschäftigung münden. Während dieser Zeit erhalten die jungen Erwachsenen Arbeitslosenunterstützung, die dem Niveau vor Beginn der Weiterbildung entspricht. Zusätzlich werden ihnen die entstandenen Fahrtkosten erstattet und Beihilfen für Aufwendungen zur Kinderbetreuung gewährt.

(4) Geeignete Teilnehmer des *New Deal* mit dem Wunsch zur *Existenzgründung* werden bereits in der Orientierungsphase bei der Entwicklung einer Geschäftsidee und eines Geschäftsplanes unterstützt. In der *Option Period* werden junge Existenzgründer qualifiziert und betreut, um ihr Geschäft aufzubauen und erste Verkaufserfahrungen zu sammeln. Bis zu sechs Monate stehen ihnen erfahrene Berater zur Seite. In dieser Phase erhalten die jungen Existenzgründer zusätzlich zu ihrer Arbeitslosenunterstützung einen Zuschuß in Höhe von insgesamt 400 Pfund Sterling, der ihnen in wöchentlichen Raten ausgezahlt wird. Der in dieser Zeit erzielte Gewinn muß entweder in das Geschäft investiert oder auf dem Geschäftskonto gutgeschrieben werden.

Während der letzten Monate der *Option Period* verstärken die persönlichen Berater die Unterstützung der jungen Erwachsenen. Die Teilnehmer werden zu zusätzlichen Beratungsgesprächen eingeladen und über weitere Arbeitsmöglichkeiten und Beschäftigungsprogramme informiert. Diese Phase endet mit einem Rück- und Ausblickgespräch für die nicht vermittelten Teilnehmer (*Follow-through Period*). Dort werden ihre Fortschritte auf dem Weg in eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt bilanziert, Hindernisse für eine Arbeitsaufnahme identifiziert, Beschäftigungsmöglichkeiten diskutiert und eine Strategie für die weitere Arbeitsplatzsuche entwickelt. Anschließend kehren die Teilnehmer in das normale Vermittlungsverfahren der

*Jobseekers Allowance* zurück und werden in den folgenden dreizehn Wochen intensiv unterstützt, auf dem ersten Arbeitsmarkt einen Arbeitsplatz zu finden.

### **Hilfe zur Arbeit für Langzeitarbeitslose**

In Großbritannien ist in den 90er Jahren der Sockel der Langzeitarbeitslosigkeit auf hohem Niveau verharrt. Im Oktober 1997 waren 242.900 Personen im Alter von 25 bis 59 Jahren mehr als zwei Jahre ununterbrochen arbeitslos gemeldet, zu 85% Männer. Besonders lange Verweildauern wiesen die über 54 jährigen Männer auf (Central Statistical Office 1997, Table 1.3; s.a. Tabelle 2 unten).

Im Sommer 1998 dehnte die britische Regierung den *New Deal* auf die Gruppe der Langzeitarbeitslosen aus. Für die gesamte Legislaturperiode stehen dafür 450 Millionen Pfund Sterling zur Verfügung, etwa ein Sechstel der Aufwendungen für die Zielgruppe der arbeitslosen jungen Erwachsenen (Finn 1998).

Das Konzept der Hilfe zur Arbeit für Langzeitarbeitslose ähnelt dem für die arbeitslosen jungen Erwachsenen. Oberstes Ziel ist es, so schnell und so viele Langzeitarbeitslose wie möglich in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Rückgrat des Programmes ist zum einen die Zusammenarbeit mit privaten und öffentlichen Arbeitgebern sowie mit gemeinnützigen Trägern und Bildungseinrichtungen und zum anderen die intensive persönliche Beratung und Betreuung jedes einzelnen Betroffenen.

Es ist geplant, daß das *New Deal*-Programm für Langzeitarbeitslose durch eine Reform der Arbeitslosenunterstützung flankiert wird. Dabei soll sichergestellt werden, daß sämtliche Regelungen und materielle Unterstützungen die Aufnahme einer Ausbildung oder einer Beschäftigung fördern und dadurch Wege aus der Arbeitslosigkeit begünstigen. Das Verweilen und Verharren in Arbeitslosigkeit soll dadurch auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt und die Arbeitslosen zu einer aktiven Auseinandersetzung mit ihrer Situation bewogen werden.

Um einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit bei Personen, die weniger als zwei und mehr als ein Jahr ununterbrochen erwerbslos gemeldet sind, entgegenzuwirken, soll auch diese Gruppe in das *New Deal*-Programm aufgenommen werden. Die Pilotpro-

jekte, in denen neue Beschäftigungsfelder gezielt auf lokaler Ebene erschlossen werden, begannen im Frühjahr 1998 (Finn 1998: 33). Den Teilnehmern stehen drei Optionen der Beschäftigung und Ausbildung offen: je nach Eignung können sie zwischen einer auf sechs Monate befristeten sozialen Tätigkeit mit Weiterbildungsmöglichkeit wählen (*Neighbourhood Match*), sich für eine ganztägige berufliche Fort- oder Weiterbildung entscheiden (*Learning for Work*) oder eine Existenzgründung anstreben (*Business Enterprise*).

### **Hilfe zur Arbeit für Alleinerziehende**

Im Vergleich zu vielen anderen Ländern der Europäischen Union ist in Großbritannien die Beschäftigungsquote alleinerziehender Mütter gering (Bradshaw 1996). Zwischen 1980 und 1996 sank die Quote sogar von knapp unter 50% auf 41%. Parallel dazu erhöhte sich der Anteil beschäftigter verheirateter Frauen von etwas über 50% auf fast zwei Drittel. Auf Grund der Kinderbetreuung verzichteten Mitte der 90er Jahre vier von zehn alleinerziehenden Müttern auf eine Berufstätigkeit, weitere 10% absolvierten eine Ausbildung (Rowlingson/Mc Kay 1997: 23). Mehr als eine Million Alleinerziehendenhaushalte waren im Mai 1996 auf Sozialhilfe (*Income Support*) angewiesen (Walker 1998: 3).

Obwohl schon die konservativen Regierungen unter Thatcher und Major begannen, den Alleinerziehenden durch materielle Anreize, wie dem *Family Credit* und dem *Child Maintenance Bonus*, einen Weg in den Arbeitsmarkt zu weisen, hat doch erst die Regierung Blair den gesellschaftlichen Konsens, daß von Alleinerziehenden eine berufliche Tätigkeit zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes nicht abverlangt werden könne, aufgeweicht. Zwar bleibt die Regelung in Kraft, daß Alleinerziehende bis zum 16. Lebensjahr ihres jüngsten Kindes bzw. bis zum 19. Lebensjahr, wenn dieses Kind eine Vollzeitausbildung absolviert, für eine Beschäftigung nicht zur Verfügung stehen müssen (Child Poverty Action Group 1998: 11), doch wird von Alleinerziehenden nun die Bereitschaft erwartet, sich auf eine berufliche Tätigkeit vorzubereiten.

Im Rahmen des *New Deal* stehen 190 Millionen Pfund Sterling bereit, um Alleinerziehenden über Arbeitsmöglichkeiten, Qualifizierungsmaßnahmen, materielle Hilfen

bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (u.a. *in-work benefits*) und über Möglichkeiten zur Kinderbetreuung zu informieren (Finn 1998, Bennett/Walker 1998:12f). Das freiwillige Beratungsangebot wendet sich an alle Alleinerziehende mit schulpflichtigen Kindern. Die Beratung findet in den lokalen *job centres* statt und zielt darauf, Alleinerziehende zu einer Arbeitsaufnahme zu motivieren.

#### **4. Die „andere Sozialhilfereform“ – Armutsbekämpfungsstrategien (*anti poverty strategies*) der Kommunen**

Die Hintergründe der lokalen Hilfestrategien, die zur Zeit Thatchers begannen und heute parallel zu den Maßnahmen der Zentralregierung laufen, sind vielfältig. Zu nennen sind vor allem der weitgehende Rückzug der Zentralregierung aus der direkten Bekämpfung von Armut auf lokaler Ebene, die sichtbar starke Zunahme von Armut in den Kommunen, politische Druck durch engagierte Lokalpolitiker sowie die durch die Einführung des *New Public Management* notwendig gewordene zunehmende Berücksichtigung der "Bedürfnisse" der Bevölkerung, die es zunächst zu ermitteln galt. Es handelte sich wesentlich um eine Reaktion von meist *Labour*-geführten Kommunen auf die neoliberale Sozialpolitik der Regierung Thatcher (1979-1992) – auf die Kürzung von Sozialleistungen, auf die unter neoliberalen Vorzeichen in Kauf genommene oder gar angestrebte Zunahme sozialer Ungleichheit und machtpolitisch auf die von Thatcher vorangetriebene Zentralisierung politischer Herrschaft in Richtung eines autoritären Zentralstaats (siehe Craig/Manthorpe 1998). Es waren die Jahre, in denen die Gewerkschaften (erfolglos) gegen ihre Entmachtung durch die Regierung kämpften und die *Labour*-regierte Stadt London sich (ebenfalls erfolglos) gegen ihre direkte Unterstellung unter die Zentralregierung wehrte (Abschaffung des Stadtrats, des *Greater London Council*).

Vielerorts entstand ein bunter Strauß verschiedenster Initiativen, die eher auf Linderung und Prävention der Armutssituation als auf deren Überwindung zielten und zielen (s.o. Tabelle 1). Dazu zählt die Beratung über Ansprüche auf Leistungen aus dem zentralstaatlichen sozialen Sicherungssystem, wie *Income Support* oder *Housing Benefit*, was zu regelrechten Kampagnen bei Zielgruppen führte und führt – sogenannte *benefit take-up campaigns*, z.B. für Rentner in Newcastle upon Tyne (siehe

City of Newcastle upon Tyne 1996a, 1997)<sup>4</sup>. Im Rahmen der *welfare rights movement* wurden Betroffene verstärkt über ihre Rechte im wohlfahrtsstaatlichen Arrangement aufgeklärt: was steht mir zu und wie erhalte ich, was mir zusteht (dazu Alcock 1997; City of Newcastle upon Tyne 1996b). Daneben wurden auch Schuldnerberatungsstellen eingerichtet.

Eine neue Qualität der lokalen Armutsbekämpfung zeigte sich, als die kommunalen Behörden dazu übergingen, die Armutsbekämpfung zu koordinieren, und dafür Finanzmittel und Personal bereitstellten. Die verschiedenen Abteilungen der Kommunalverwaltung wurden vom Leitungsgremium verpflichtet, bei der Bekämpfung von Armut zusammenzuarbeiten und bei allen Entscheidungen die Bedürfnisse der Bedürftigen mitzubedenken – so im Rahmen des Straßenbaus und des öffentlichen Nahverkehrs, der Freizeitgestaltung (z.B. Jugendtreffs oder Spielplätze in Armenvierteln), der Wasserversorgung, der Ansiedlung von Firmen und Geschäften oder des Aufbaus sozialer Einrichtungen. Die Bedürfnisse der Bedürftigen sollten in allen Lebensbereichen verstärkt berücksichtigt werden und in den Gesamtplanungen der Verwaltung einen Widerhall finden. Wo diese Zusammenarbeit in einem formalen Dokument - einer Art Selbstverpflichtung der Kommune - institutionalisiert und darin Ziele und Maßnahmen der Armutsbekämpfung niedergeschrieben wurden, kann man von regelrechten *anti-poverty strategies* sprechen (vgl. etwa jüngst Leicester City Council 1998).

Mit dem Aufkommen der *anti-poverty strategies* (Fimister 1994) entstand auch eine rege kommunale Armutsberichterstattung (*poverty profiles*), die insbesondere darauf zielte, das Ausmaß von Armut, die besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen und die Orte der Armut in den Kommunen zu identifizieren (Alcock/Craig 1998, City of Newcastle upon Tyne 1994, Harlow Council 1995).

---

<sup>4</sup> Siehe die Interviews mit Geoff Fimister und John Veit-Wilson, Newcastle upon Tyne. Die Interviewpartner und ihre institutionelle Zugehörigkeit sind im Anhang aufgelistet.

### **Zum Verhältnis von *anti poverty strategies* und *New Deal***

Es stellt sich die Frage, welcher Zusammenhang zwischen den lokalen *anti-poverty strategies* und dem von Tony Blair zentralstaatlich initiierten *New Deal* besteht. Der *New Deal* ist völlig unabhängig von den *anti-poverty strategies* konzipiert worden. Es handelt sich um zwei unterschiedliche sozialpolitische Traditionen. Erst im Rahmen des Konsultationsprozesses im Anschluß an das erste *Green Paper* der Regierung *A New Contract for Welfare* wurde auch die Expertise der *Local Government Association* (LGA) einbezogen.<sup>5</sup>

Im Ganzen dominiert unter den Kommunen eine eher kritische Haltung gegenüber dem *New Deal*: Es wird vor allem der mögliche oder tatsächliche Abbau von Rechten für die Bedürftigen kritisiert, das geringe Versorgungsniveau des *Income Support* vermerkt, die Gefahr von *blaming the victim* gesehen, ein Rückzug des Staates aus der sozialen Verantwortung beklagt und die ausbleibende finanzielle Unterstützung bei der Bekämpfung von Armut vor Ort gerügt. In arbeitsmarktpolitischer Hinsicht wird vor allem das Ziel, eine größere Zahl von Arbeitsplätzen zu schaffen, als unrealistisch eingeschätzt und der im *New Deal* auf junge Erwachsene ausgeübte Zwang (Androhung von Strafen, zeitlicher Entzug von Geldleistungen) sowie die mangelnde Berücksichtigung jener Bedürftiger, die nicht mehr in Arbeit vermittelt werden können, kritisiert. Die Kommunen erwarten erst dann einen deutlichen Rückgang der Armut, wenn wirtschaftliche und sonstige nationale Rahmenbedingungen verändert werden, ohne jedoch genau zu sagen, welche Strategie hierfür zu verfolgen sei. Dennoch sind die Kommunen bereit, im Rahmen des *New Deal* als Träger von Maßnahmen im Programm Hilfe zur Arbeit mitzuwirken (vgl. Fimister 1998).

Einzelne Kommunen, wie der Londoner Stadtteil (*Borough*) Southwark, sehen den *New Deal* als Chance.<sup>6</sup> Obwohl dieser Stadtteil von einer *Labour*-Mehrheit geführt wird, hat man sich mit dem Aufkommen des *New Deal* zur Abschaffung der *anti-poverty strategies* entschlossen, da sie zu stark politisch geprägt gewesen seien und kaum praktischen Nutzen gehabt hätten. Stattdessen setzt man dort auf eine Rationalisierung der Verwaltung – so wurde dort die Verwaltung des Wohngelds im Rah-

---

<sup>5</sup> Hearing in der Downing Street, mit dem Vertreter der LGA, Geoff Fimister, Principal Welfare Rights Officer in Newcastle upon Tyne (siehe: Interview mit Geoff Fimister und John Veit-Wilson, Newcastle upon Tyne).

<sup>6</sup> Siehe das Interview mit Ashy McCay, Leiterin der sozialen Dienste von Southwark.

men einer Ausschreibung auf ein privates Unternehmen übertragen - und nimmt als Träger von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit am *NewDeal* teil. Zugleich wurden aber Betroffene verstärkt über ihre Rechte im wohlfahrtsstaatlichen Arrangement aufgeklärt.

Obwohl auch in England die Politik Blairs vielen als neoliberal gilt, ist doch erkennbar, daß das Spannungsverhältnis, das die Vertreter der lokalen Armutsbekämpfungsstrategien zu Zeiten Thatchers zur Zentralregierung hatten, sich unter Blair gewandelt hat. Berührungspunkte ergeben sich unter anderem durch den neuen Fokus der Regierung auf Phänomene sozialer Ausgrenzung. So beschäftigte sich die *Social Exclusion Unit* in den ersten sechs Monaten ihrer Tätigkeit (bis etwa Juli 1998) schwerpunktmäßig mit Armut in den Kommunen, insbesondere mit Wohnungslosigkeit, Schulabbrechern, Gewalt und Kriminalität sowie mit räumlich segregierter Armut. In diesem Zusammenhang erhalten zielgenaue Unterstützungsprogramme und die Weitergabe von *best practice*-Informationen Bedeutung.

Die systematische Entdeckung der *anti-poverty strategies* ist vor allem den Forschungsarbeiten von Balloch/Jones (1987) und Alcock/Craig (1995) geschuldet (aktueller Pearson/Kirkpatrick/Barnes 1997), die vom *Local Government Management Board* in Auftrag gegeben wurden und erstmals einen Überblick über Geschichte, Entwicklung und aktuellen Stand der "Szene" gegeben haben.<sup>7</sup> Bis in die frühen 90er Jahre hinein, so dokumentieren mehrere unserer Interviews, hatten die *anti-poverty strategies* immer auch eine politische Konnotation, eine dezidiert politische Stoßrichtung, eben die Anprangerung des Kurses der konservativen Zentralregierung, die hauptsächlich für die starke Zunahme von Armut in den Kommunen verantwortlich gemacht wurde.

Armut sollte skandalisiert werden, nicht unähnlich der kommunalen Armutsberichterstattung, die in Deutschland ebenfalls in den 80er Jahren unter den Stichworten „neue Armut“ und „Zweidrittelgesellschaft“ auf die Folgen des „Sozialabbaus“ vor allem in der Arbeitslosenversicherung aufmerksam machen wollte (Leisering 1993, 1995). Spezifischer Auslöser in Deutschland war allerdings, daß die Sozialleistungskürzungen vom Bund strategisch eingesetzt wurden, um Lasten auf die Kommunen

---

<sup>7</sup> Siehe das Interview mit Pete Alcock und Gary Craig, Sheffield.

abzuwälzen, die in Deutschland für die Finanzierung der Sozialhilfe aufzukommen haben.

Heutzutage werden *anti-poverty strategies* dagegen verstärkt als Instrumente der Verwaltung gesehen, um gezielt Projekte der Armutsbekämpfung auf den Weg zu bringen, auch im Zusammenhang mit freien Trägern. Zielrichtung ist und bleibt jedoch die Linderung und Prävention einer Armutssituation, weniger die Erzwingung von Ausstiegen in den Arbeitsmarkt. Armutsbekämpfung scheint jetzt zudem stärker von den angespannten finanziellen Möglichkeiten der Kommune und den politischen Konstellationen vor Ort abhängig zu sein.<sup>8</sup> Allerdings können Konzepte aus der Tradition der *anti-poverty strategies* weiterhin auch als Instrumente der Kritik am *New Deal* eingesetzt werden<sup>9</sup>.

Die lokalen Armutsbekämpfungsstrategien sind also einem Funktionswandel unterworfen, wobei die heutige Funktion nicht einheitlich ist. Man kann von einer Veralltäglichung als operatives Instrument der örtlichen Verwaltung sprechen. Es ist zu einem gewissen Maße normal geworden, Ressourcen hierfür aufzuwenden und effizient einzusetzen. Kommunale Dienststellen müssen z.B. begründen, weshalb sie armutsbekämpfende Maßnahmen nicht als sinnvoll erachten. Allerdings fehlt eine systematische Evaluierung der Maßnahmen, so daß ihre Effektivität nicht hinreichend überprüft werden konnte (vgl. Alcock/Craig 1998).

Armutsberichterstattung hat weiter eine legitimatorische Funktion, besonders in Hinblick auf den Erhalt von Beratungseinrichtungen und Beratungsangeboten der Verwaltung oder freier Träger. Neben dieser in die Verwaltung hineinwirkenden Funktion gibt es auch eine über die örtliche Verwaltung hinausreichende Bedeutung. So kann man sich durch Armutsberichterstattung um Unterstützungsgelder aus Spezialprogrammen der Regierung "bewerben".<sup>10</sup>

Der *New Deal* ist Teil eines historischen Aufbruchs in der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats – so zumindest die Programmatik der Regierung Blair. Welche Bedeutung aber haben die *anti-poverty strategies* für die Reform des Wohlfahrtsstaats?

---

<sup>8</sup> Siehe das Interview mit Peter Cozens, Leicester City Council.

<sup>9</sup> Siehe das Interview mit Adrian Rance, National Local Government Forum Against Poverty, London.

<sup>10</sup> Siehe das Interview mit Sue Jones, Harlow.

Handelt es sich nur um eine anachronistische Tradition sozialer Fürsorge und staatlicher Versorgung, auf deren Überwindung oder doch Beschränkung Politiker aller Lager heute hinwirken?

Sicherlich hat die kommunalpolitische Tradition weiterhin legitime Funktionen, insbesondere das Thema Armut als nationales Problem sichtbar zu machen und die Problemlagen und Bedarfe verschiedener armer Bevölkerungsgruppen zu identifizieren. Darüber hinaus können Erfahrungen der Bekämpfung ausgetauscht werden (*best practice*). Die Strategien scheinen jedoch keine grundsätzlichen Impulse für die Reform des wohlfahrtsstaatlichen Institutionengefüge zu geben. Sie sind eher Sand im Getriebe des zentralen Wohlfahrtsstaats, und ihre Vertreter verstehen sich als Anwälte für die Rechte der Bedürftigen, aber auch in eigener Sache im Kampf gegen die Abwälzung von Lasten von der zentralstaatlichen auf die lokale Ebene.

Im Unterschied zu Deutschland, wo entsprechende Sozialhilfereformen von den Kommunen angestoßen wurden (s.u. Abschnitt 5), wurden einige Kommunen in Großbritannien durch den *New Deal* der Zentralregierung von einer versorgenden zu einer "aktivierenden" Armutspolitik bewegt. Dies könnte zu einer Transformation der ursprünglich ganz anders angelegten Tradition kommunaler Armutsbekämpfungsstrategien führen.<sup>11</sup> *Anti-poverty strategies* könnten so zu einem Instrument zur Steigerung der Effektivität von Maßnahmen werden, zu einer auf verbessertem Wissen basierenden „rationalen“ Armutsbekämpfung, die die Reformen des *New Deal* in sich aufnehmen bzw. diese befruchten kann. Allerdings könnte auch die machtpolitische Konstellation der 80er Jahre – *Labour*-Kommunen vs. neoliberale Zentralregierung - in parteipolitisch überraschend verschobener Form wiederbelebt werden.

## 5. Kann Deutschland von Großbritannien lernen?

Gegenseitige Zurkenntnisnahme und Lernprozesse hat es in der Geschichte der Sozialpolitik in Großbritannien und Deutschland mehrfach gegeben. Die liberalen Wohlfahrtsreformen in Großbritannien zu Beginn des 20. Jahrhunderts sind durch das Modell der Sozialversicherung, das Bismarck in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts in Deutschland begründete, angeregt worden (Hennock 1987, Leibfried 1988).

Umgekehrt spielten bei der Neubegründung des westdeutschen Sozialstaats nach dem 2. Weltkrieg vorübergehend Ideen des Beveridge-Plans eine Rolle in Deutschland (Hockerts 1980, 1981), wurden allerdings bald durch eine Rekonstruktion der tradierten Prinzipien der deutschen Sozialversicherung überrollt. In den 60er Jahren lehnte Richard Titmuss, der Nestor der britischen Sozialpolitiklehre, den Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft unter anderem mit der Begründung ab, daß die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten, besonders Deutschland, gegenüber dem englischen Modell unterentwickelt seien und er einen Abstieg Großbritanniens zum kleinsten gemeinsamen Nenner befürchte.

Bald erwarb Deutschland jedoch den Ruf eines erfolgreichen sozialintegrativen Modells. Dieses Bild wurde spätestens Mitte der 90er Jahre brüchig. Deutschland galt nun als Problemfall. Der deutsche Sozialstaat, Verkörperung eine der drei großen Sozialpolitiktraditionen (neben England und Schweden), ist gefordert, überkommene Strukturen in Frage zu stellen und einen Blick über die Grenzen zu werfen.<sup>12</sup> Im Bereich der Sozialhilfe wurden in den 90er Jahren konkrete Impulse aus den Niederlanden empfangen, vor allem vom sogenannten Tilburger Modell der Neuen Steuerung im Bereich der Sozialverwaltung sowie von der *Maatwerk*-Methode zur Vermittlung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt.

Lernen und Diffusion fremder Erfahrungen setzt voraus, daß zwischen zwei Ländern gewisse Gemeinsamkeiten bestehen, die Anknüpfungspunkte für Übernahmen und Anregungen bilden. Die politisch ideologische Grundkonstellation in Großbritannien und Deutschland ist vergleichbar: In beiden Ländern hat nach langen Jahren konservativer Regierung (1979-1997, Thatcher; Major; 1982-1998, Kohl) die große sozialdemokratische Partei – in Deutschland in Koalition mit einem kleineren grünen Partner – die Regierung übernommen. In beiden Ländern ist die Politik weniger auf eine Restauration neokonservativ beschädigter Wohlfahrtsstaatlichkeit gerichtet als auf eine genuine Fortentwicklung. Die Stichworte Aktivierung statt Versorgung, Wege aus der Sozialhilfe, Hilfe zur Selbsthilfe, Deregulierung, aber auch die Betonung einer Modernisierung der Verwaltung und des Staatsapparats sind in beiden Ländern

---

<sup>11</sup> Siehe die Interviews mit Ashy McCay, Southwark Borough (London), und mit Adrian Rance, National Local Government Forum Against Poverty, London.

<sup>12</sup> Zur Beeinflussung der britischen durch die US-amerikanische Sozialpolitik und entsprechende Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit s. Walker (1998) und Walker/Wisemann (1997).

virulent. Im Bereich der Sozialhilfe ist das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe in Deutschland bereits seit 1962 Gesetz (Bundessozialhilfegesetz BSHG, § 1); seine Realisierung wird in den 90er Jahren erstmals ernsthaft betrieben.

Gleichzeitig gibt es Unterschiede. 1996 war ein Achsenjahr, in dem in Großbritannien, Deutschland und den USA die Sozialhilfe reformiert wurde. Während in England ein Systemwechsel (Einführung der *Jobseekers Allowance*) und in den USA sogar noch weiterreichende Änderungen vorgenommen wurden, brachte die BSHG-Reform, entsprechend der deutschen Tradition evolutionären Wandels, nur geringfügige Änderung mit sich. Tiefgreifende Reformen werden in den 90er Jahren aber von den Kommunen initiiert. Sie - nicht, wie in England, die Zentralregierung – sind die treibende Reformkraft.

Kann Deutschland von Großbritannien lernen? Die Frage kann nicht auf einem einfachen Ja oder Nein beantwortet werden. Die Möglichkeiten und Grenzen eines Lernens von Großbritannien sind im folgenden in drei Thesen zu umreißen.

*Erste These: Aufgrund unterschiedlicher Strukturen in Politik und Gesellschaft können sozialpolitische Neuerungen nicht ohne weiteres von Großbritannien auf Deutschland übertragen werden.*

Diese strukturellen Unterschiede liegen in den drei Bereichen politisches System, Wohlfahrtsstaat und Gesellschaft. Zunächst zum *politischen System*: Deutschland ist ein föderalistisches Gebilde, während Großbritannien zentralstaatlich (unitaristisch) organisiert ist. Großbritannien kennt keine Länder, und die Gemeinden haben eine geringere Handlungsautonomie als in Deutschland, wo Kompetenzfelder und relative Autonomie der Länder und Gemeinden in der Verfassung festgelegt sind (Grundgesetz, Artikel 28, 30, 70-75, 83-85, 104a). Zu den sozialpolitischen Zuständigkeiten der Ländern zählen u.a. das Bildungswesen, die Krankenhäuser und Teile der Sozialhilfe. Den Gemeinden obliegt u.a. die Sozial- und Jugendhilfe. In Großbritannien ist die Sozialhilfe administrativ und finanziell zentralisiert, während sie in Deutschland durch Gemeinden und Länder finanziert wird, auch wenn sie auf einem Bundesgesetz beruht mit ähnlich einheitlichen Vorschriften wie in England (Eardley u.a. 1996), also nicht so stark von Ort zu Ort variiert wie etwa in Italien.

Die Mehrheiten im Bundesrat, dem Vertretungsorgan der Länder beim Bund, sind oft andere als die Mehrheiten im Bundestag, der die Regierung stützt. Dies kann zu erheblichen Gesetzesblockaden und Kompromißzwängen führen. In dieser Situation befindet sich auch die Regierung Schröder. Zudem formiert sich die sozialpolitische Willensbildung der Länderregierungen nicht selten quer zu parteipolitischen Gruppierungen (Jaedicke u.a. 1991). Zwischen Gemeinden (und Ländern) und Bund besteht im Bereich der Sozialhilfe ein struktureller Interessengegensatz, insofern der Bund sozialpolitische Lasten gern auf die anderen Gebietskörperschaften abwälzt, wenn etwa Kürzungen der Arbeitslosenunterstützung zu erhöhtem Bedarf an Sozialhilfeleistungen führen („Verschiebebahnhof“).

Es ist zu folgern, daß eine Sozialhilfereform aus einem Guß, ein Durchgreifen der Zentralregierung auf die ausführenden Gemeinden, in Deutschland unwahrscheinlicher und nur begrenzt möglich ist. Zudem verspürt die Zentralregierung weniger Reformdruck, da sie nicht für die Finanzierung zuständig ist.

Das britische politische System ist zentralstaatlich ausgerichtet. Die weitere Stärkung der Zentralmacht, etwa durch Aufhebung der Selbstregierung von London, war in den 80er Jahren einer der zentralen Angriffspunkte der (damals nur lokal in politischer Verantwortlichkeit stehenden) *Labour Party* gegen die Thatcher-Regierung. Zugleich ist Großbritannien aber eine insgesamt weniger staatlich ausgerichtete Gesellschaft als Deutschland, wie etwa an der geringeren Staatsquote am Bruttoinlandsprodukt abzulesen ist (Tabelle 2). Wir finden in Großbritannien also weniger Staatlichkeit, aber – in diesem Rahmen – mehr Zentralstaatlichkeit. Dies zeigt sich auch im engeren Gebiet des Wohlfahrtsstaats: Der Wohlfahrtsstaat ist kleiner (Tabelle 2, 1. Zeile), aber zentralisierter, also stärker zentralstaatlich organisiert und finanziert (Schaubild 1).

**Tabelle 2: Großbritannien und Deutschland im Vergleich – ausgewählte sozialpolitische Indikatoren**

	Großbritannien	Deutschland
<i>Sozialstaat</i>		
Sozialleistungsquote 1994 <sup>1</sup>	28,1% (1980: 21,5%)	30,8% (1980: 28,8%)
Staatsquote 1991-1994 <sup>2</sup>	44,7%	48,6%
<i>Soziale Ungleichheit</i>		
Arbeitslosigkeit 1999 <sup>3</sup>	6,7% (1995: 8,7%)	10,7% (1995: 8,2%)
Jugendarbeitslosigkeit 1996 15-24 J. <sup>4</sup>	14,7%	9,0%
Langzeitarbeitslosigkeit 1996 (in % aller Arbeitslosen) <sup>5</sup>	39,8%	47,8%
Alleinerziehende 1996/ 1998 (in % aller Haushalte) <sup>6</sup>	10%	7%
Einkommensarmut <sup>7</sup> 1993	23%	13%
Soziale Ungleichheit 1994/95 <sup>8</sup>	0,346 (1986: 0,304)	0,300 (1984: 0,250)
<i>Sozialhilfequoten 1994/95<sup>9</sup></i>		
Gesamtbevölkerung	18% (23% <sup>10</sup> )	3,1%
Arbeitslose	71%	13,3%
Alleinerziehende	65%	15,3%
Alte (60 J. u.m.)	23%	1,7%

<sup>1</sup> In Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Berechnung gemäß Europäischem System der Integrierten Sozialhilfestatistik (ESSOSS) von EUROSTAT, also z.B. ohne Bildungsausgaben (BMA 1998:264).

<sup>2</sup> In Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Quelle: OECD.

<sup>3</sup> Sozialpolitische Umschau (1999: 7)

<sup>4</sup> OECD (1998: 557, 587); Berechnungsgrundlage für Großbritannien: 16 bis 24jährige Personen.

<sup>5</sup> Personen mit mehr als einjähriger Arbeitslosigkeit (EUROSTAT 1997:127)

<sup>6</sup> Einschließlich Alleinerziehende mit volljährigen Kindern. ONS (1999): General Household Survey, Table 1 Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland (1997: 66) und eigene Berechnungen. Großbritannien: Bezugsjahr 1998.

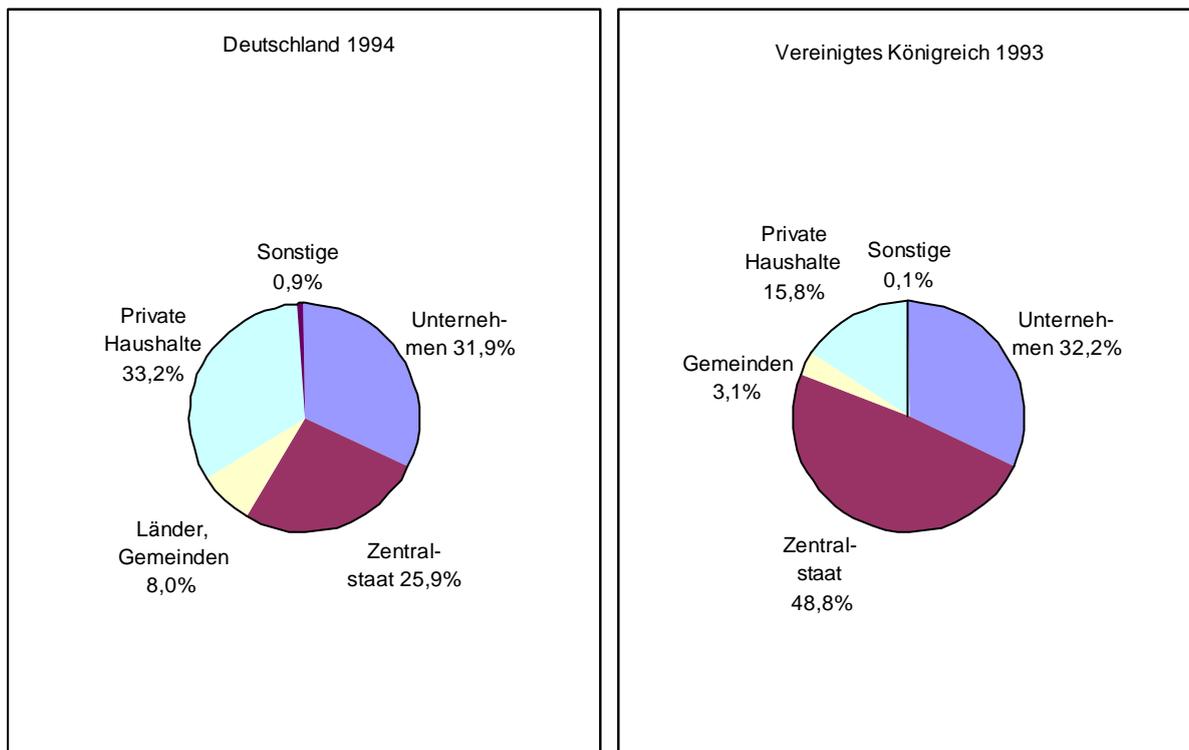
<sup>7</sup> Bezieher von Einkommen unter 50% des durchschnittlichen nationalen Äquivalenzeinkommens in % der Bevölkerung. Quelle: EUROSTAT

<sup>8</sup> Gini-Koeffizient. Ein höherer Wert zeigt höhere Einkommensungleichheit an. Großbritannien 1995, Deutschland 1994. Quelle: Luxembourg Income Study (LIS)

<sup>9</sup> Deutschland: Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Anstalten (HLU), 1995, Jahresendzahlen; Großbritannien: *Income Support*, 1994

<sup>10</sup> Bezieher von *Income Support* oder *Family Credit* (Erwerbstätige mit 16 oder mehr wöchentlichen Arbeitsstunden haben Anspruch auf *Family Credit*)

### Schaubild 1: Finanzierungsquellen des Wohlfahrtsstaats im Vergleich



Quelle: BMA (1998:266), eigene Graphik

Generell gibt es im deutschen politischen System zahlreiche „Vetospiele“ oder „gegenmajoritäre Institutionen“ (Schmidt 1998), die einer zügigen Umsetzung neuer Politiken der Zentralregierung Blockaden entgegenstellen: Neben den föderalistischen Akteuren, den Ländern und Gemeinden, sind hier das Verfassungsgericht und andere höchste Gerichte zu nennen, die massiv in die Sozialpolitik hineinregieren. So erzwang das Verfassungsgericht in den letzten Jahren nicht unerhebliche Umverteilungen zugunsten von Familien mit Kindern. Auch sprach es 1980 Rentenanwartschaft-

ten in der Gesetzlichen Rentenversicherung einen eigentumsartigen Charakter zu, wodurch Änderungen des Systems erschwert werden. Zu nennen sind auch die typisch deutschen intermediären und korporierten Akteure, besonders die Ärzte im Gesundheitssystem, die nicht nur eine pressure group sind, sondern einen privilegierten Status als Monopolanbieter und korporierter Regelungsakteur genießen.

Schließlich führte das Verhältniswahlrecht häufig zu Koalitionsregierungen, die Reformen teilweise schwieriger bewerkstelligen können als eine Einparteienregierung. Hinzu kommt der traditionelle Anspruch in der deutschen Politik, große sozialpolitische Reformen in einem Allparteienkonsens unter Einschluß der Opposition zu verabschieden, was bis Mitte der 90er Jahre auch gelang. Eine weitere Modernisierungsbremse ist im Zustand der SPD zu sehen, die anders als die von Blair bereits vor seinem Regierungsantritt transformierte Labour-Party erst jetzt beginnt, ideologische Traditionsbestände aufzuarbeiten. Durch die Regierungschefs der Ländern, die „Länderfürsten“, können sich die traditionellen Teile der SPD nachhaltig Geltung verschaffen.

Auch der *Wohlfahrtsstaat* ist in beiden Ländern unterschiedlich strukturiert. Von besonderer Bedeutung sind die Strukturunterschiede in den Bereichen monetäre Transfers und berufliche Bildung. Der deutsche Sozialstaat hat eine dualistische Struktur: Der Schwerpunkt liegt auf ausgebauten höhererbenen, der Sozialhilfe vorgeordneten Sicherungssystemen, vor allem den Sozialversicherungen, die auf Lebensstandardisierung auch für mittlere Schichten zielen. Diese werden ergänzt durch eine deutlich weniger ausgeprägte untere Ebene bedarfsbezogener Grundsicherungen, vor allem die Sozialhilfe, die als letztes Netz eine Randstellung im Gesamtsystem einnimmt. Dies gilt selbst heute angesichts einer Vervierfachung der Empfängerquoten seit den 60er Jahren.

In Großbritannien sind die höhererbenen Systeme dagegen schwächer ausgeformt, so daß die Sozialhilfe einen großen Teil der „normalen“ sozialen Sicherung der Bürger und Bürgerinnen übernimmt. Die Zahlen im unteren Teil von Tabelle 2 geben dies deutlich zu erkennen: Die Sozialhilfebetroffenheit in einzelnen Gruppen wie in der Gesamtbevölkerung ist in Großbritannien massiv höher als in Deutschland. Es sind verschiedene Welten. Schwerpunkt dieses Wohlfahrtsstaatstyps ist nicht Lebens-

standardsicherung, sondern Armutsvermeidung und Grundsicherung. Die Zielorientierung der 80er und auch der 90er Jahre, Leistungen verstärkt auf die „wirklich Bedürftigen“ zu konzentrieren (*targeting*), verschärft diese Ausrichtung (Alcock 1999). In der vergleichenden Studie von Sozialhilfe in den OECD-Ländern von Eardley u.a. (1996) werden Deutschland und Großbritannien demselben Typus „welfare states with integrated safety nets“ zugeordnet. Dies trägt den beschriebenen Strukturunterschieden nicht Rechnung. Angemessener erschiene es, Deutschland dem – von Eardley u.a. für die skandinavischen Länder reservierten – Typus des Wohlfahrtsstaats mit „residualer Sozialhilfe“ zuzuordnen.<sup>13</sup>

Die Strukturunterschiede verweisen auf den unterschiedlichen Ursprung der beiden Wohlfahrtsstaaten: Der britische Wohlfahrtsstaat war und ist auf die Armenfrage bezogen (*poverty approach*), während der deutsche an der Arbeiterfrage ansetzte (Sozialversicherungsstaat). Dies hat Folgen für die derzeitige Reformsituation. In einem Land, in dem die Sozialhilfe ungleich gewichtiger ist, mit einem weit größeren Adressatenkreis, ist der Problemdruck dort naturgemäß höher. Wenn Zweidrittel der Arbeitslosen Sozialhilfe beziehen, so ist das System der Sozialhilfe tatsächlich ein zentrales Scharnier zum Arbeitsmarkt. In Deutschland wird der Sozialhilfe von Neoliberalen ebenfalls eine solche Funktion zugesprochen, ohne daß es hierfür jedoch greifbare Anhaltspunkte gäbe. In Deutschland konzentriert sich die Sozialstaatsreform deshalb stärker auf vorgeordnete Systeme, vor allem die Gesetzliche Rentenversicherung. Auch erhält das Problem der Senkung der Lohnnebenkosten – und das sind in einem stärker beitragsfinanzierten System (s. Schaubild 1, „private Haushalte“) wesentlich die Sozialversicherungsbeiträge – einen höheren Stellenwert, mit mehr Gewicht als das in Großbritannien vorrangig diskutierte *welfare to work*-Problem. Folgerichtig fließt der Ertrag der neuen Ökosteuer in die Rentenkassen, während Blairs *windfall tax* dem *NewDeal* zugeführt wurde.

Die Unterschiede in der beruflichen Bildung wurden bereits angesprochen. Während in Deutschland das Duale System gemischt staatlich-betrieblicher Ausbildung vorherrscht, sind in Großbritannien stärker *training on the job* und kurzfristige Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen anzutreffen. Das duale System vermindert das Arbeitslo-

---

<sup>13</sup> Siehe auch die entsprechenden Ergebnisse der Studie von Buhr (1999), in der Deutschland und Schweden verglichen werden.

sigkeitsrisiko junger Menschen und stellt zudem selbst eine Form von Beschäftigung dar (dreijährige Ausbildungszeit/Lehre). Entsprechend fällt die Jugendarbeitslosigkeit in Großbritannien höher aus (Tabelle 2), so daß auch Sozialhilfereformen einen entsprechenden anderen Schwerpunkt setzen müssen.

Auch die Struktur der *Gesellschaft* unterscheidet sich in beiden Ländern erheblich. Die soziale Ungleichheit, bezogen auf Einkommen, ist in Großbritannien erheblich höher und unter Thatcher weiter angestiegen, mehr noch als in Deutschland, wo die Ungleichheit ebenfalls zugenommen hat (Tabelle 2). Auch was Armut angeht, bewegen sich Deutschland und Großbritannien in verschiedenen Welten. Großbritannien liegt am unteren Ende der Skala in Europa, in der Nähe von Ländern wie Portugal. Daß in einem Lande, in dem sehr viel mehr Menschen arm sind und Sozialhilfe beziehen – und dies jeweils für eine sehr viel längere Zeit (Leisering/Walker 1998b) –, die Frage der Abhängigkeit (*dependency*) von staatlichen Leistungen nachhaltiger gestellt wird, kann nicht überraschen. Dasselbe gilt für das Thema soziale Ausschließung/Ausgrenzung.

Auch sind in bezug auf soziale Problemlagen unterschiedliche Haltungen und Einstellungen anzutreffen. Amartya Sen (1997) hat auf den *trade-off* zwischen Arbeitslosigkeit und Armut in westlichen Gesellschaften hingewiesen: In einigen Ländern wird Arbeitslosigkeit eher als Armut akzeptiert – Arbeitslosigkeit wird gleichsam in Kauf genommen, um Armut vermindern zu können, so in Deutschland. In anderen Ländern ist es umgekehrt, so in Großbritannien: Armut, auch unter Erwerbstätigen, wird akzeptiert, Arbeitslosigkeit nicht. Auch vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum *welfare to work*-Maßnahmen in England von größerer Bedeutung sind und warum zugleich die Sicherungsfunktion der Sozialhilfe, also die Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards für arme Menschen, leichter aufgeweicht werden kann. Zugleich wird verständlich, daß man sich in Großbritannien leichter tut, das Arbeitslosigkeitsproblem durch Niedriglohnjobs anzugehen – in Arbeit zu stehen und zugleich arm zu sein (*working poor*), ist nicht ungewöhnlich. Tatsächlich ist Deutschland bereit, sich Arbeitslosigkeit mehr kosten zu lassen.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> In Deutschland entfielen 1994 9,2 % des Sozialbudgets auf Maßnahmen der Beschäftigungsförderung, im Vergleich zu 7,3 % in Großbritannien im Jahre 1993 (BMA 1998:265).

In den 90er Jahren schälen sich auch unterschiedliche Einstellungen zur Familie heraus. Während die Alleinerziehenden in beiden Ländern rechtlich ähnlich weitgehende Ansprüche auf arbeitsmarktexterne Existenzsicherung durch Sozialhilfe haben, nähert sich die Diskriminierung alleinerziehender Sozialhilfeempfängerinnen in den 90ern derjenigen in den USA an. In Deutschland konzentriert sich die Debatte dagegen auf „Arbeitsscheue“, während das Recht der Alleinerziehenden auf ‚Auszeiten‘ unangefochten ist.

*Zweite These: Deutschland braucht von Großbritannien in weiten Bereichen nicht zu lernen, da, wenig beachtet und weniger rhetorisch flankiert, ähnlichere Reformen parallel bereits durchgeführt werden.*

Lernprozesse sind Kommunikationsprozesse. Es kommt nicht nur darauf an, ob bestimmte Reformmodelle „sachlich“ geeignet sind, in ein anderes Land übertragen zu werden oder doch als Anregung zu wirken. Entscheidend sind *Wahrnehmungen* von Reformprozessen und die *Rhetorik* ihrer Darstellung.

Daß sozialpolitische Modernisierungen, die sich im Deutschland der 90er Jahre auch im Bereich Sozialhilfe vollziehen, selbst im eigenen Land wenig *wahrgenommen* worden sind, hat mehrere Gründe. Es handelt sich primär um kommunal initiierte und durchgeführte Reformen, die in der bundespolitisch dominierten sozialpolitischen Debatte erst neuerdings registriert werden. Der dezentrale Charakter des Reformprozesses erschwert die Wahrnehmung auch insofern, als daß die Reformen keinem einheitlichen Plan folgen, auch wenn sich Kommunen zunehmend vernetzen. Von Bedeutung ist auch, daß sich die bundespolitische Debatte primär auf das Leistungsrecht bezieht, also auf die Höhe von Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung und auf Zugangsbedingungen zu Sozialleistungen, während es auf kommunaler Ebene um Reformen der Verwaltung geht, die traditionell eher in Fachkreisen diskutiert werden.<sup>15</sup> Dezentralität bedeutet auch, daß der Wandel, anders als in Großbritannien, öffentlich nicht als großer programmatischer Aufbruch plakatiert werden konnte. Tatsächlich handelt es sich jedoch um einen ‚anderen Umbau des Sozialstaats‘, der für Anbieter wie Klienten folgenreicher sein dürfte als gesetzliche Veränderungen des Leistungsrechts auf Bundesebene.

Die kommunalen Reformen der 90er Jahre erstrecken sich auf vier Bereiche (Leisering 1999a):

- neue Wege aus der Sozialhilfe,
- Neue Steuerungsmodelle zur Reorganisation der Verwaltung,
- Entwicklung der Armut- und Sozialberichterstattung,
- und computergestützte Verarbeitung von Klienten- und Verwaltungsdaten.

Neue Steuerungsmodelle im Zeichen des *New Public Managements* wurden bereits in den frühen 90er Jahren in Deutschland erprobt, insbesondere unter dem Einfluß des Tilburger Modells. Neue ‚Wege aus der Sozialhilfe‘ wurden parallel zum englischen Reformprozeß bereits seit Mitte der 90er Jahre in vielfacher Weise erprobt. Das holländische *Maatwerk*-Modell wurde 1997 im Stadtstaat Hamburg erfolgreich getestet (Landessozialamt 1997). Viele dieser Maßnahmen, etwa das Programm für Jugendliche „U 27“ im Stadtstaat Bremen, ähneln den Maßnahmen des New Deal, sowohl was die Formen der Förderung angeht als auch die damit einhergehenden Zwangsmaßnahmen. Hinzu kommen Standardmaßnahmen der Arbeitsförderung nach Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und nach BSHG. Die Hilfe zur Arbeit (HzA) hat sich seit den 80er Jahren deutlich gewandelt, hin zur Vermittlung sozialversicherungsrechtlicher Beschäftigungsverhältnisse, also ‚realer‘ Jobs. Subventionierung von Arbeitgebern zur Erleichterung der Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern ist nach der BSHG-Novelle 1996 und zusätzlichen Regelungen möglich, wird allerdings wenig genutzt. Wenig bekannt ist auch, daß die deutsche Sozialhilfe generell, schon seit 1962, anders als die britische, auch an Erwerbstätige gezahlt wird, insoweit also auch als Subventionsinstrument genutzt werden könnte.

Während der reale Wandel der deutschen Sozialhilfe zu wenig wahrgenommen wird, scheint umgekehrt die Selbstdarstellung der Regierung Blair den Wandel in Großbritannien stärker in Szene zu setzen als er tatsächlich ist. Die *Rhetorik des Wechsels – New Labour, New Britain, New ...* - suggeriert mehr Innovation und mehr Unterschiede zu anderen Ländern als tatsächlich vorhanden. Die angeführten Innovationen in Deutschland belegen dies. Ein weiteres deutliches Beispiel ist das Schrödersche „100.000 Jobs“-Programm für junge Menschen, das im ersten Halbjahr 1999 von

---

<sup>15</sup> In bezug auf Verwaltungsreformen spricht Wollmann (1997) gar von einer Konvergenz der Entwicklung in den beiden Ländern.

169.000 Personen durchlaufen wurde. Mit einem breiten Angebot von Stellen, Qualifikationsmaßnahmen und Lohnzuschüssen war es dem *New Deal* in Volumen und Instrumentarium durchaus vergleichbar, wurde von der Regierung Schröder jedoch nur mit bescheidener programmatischer Rhetorik und letztlich wenig popularitätssteigernd präsentiert.

Als generelle Programmformel benutzt Schröder die Bezeichnung „neue Mitte“. Diese bezog sich auf seine Adressaten- und Zielgruppe, während zur Kennzeichnung der inhaltlich-programmatischen Ausrichtung eine Formel gewählt wurde, die – dem ‚deutschen‘ Kontinuitätsbedürfnis Rechnung tragend – nicht den Wechsel als solchen, sondern die Verbindung von alt und neu betonte: „Innovation und Gerechtigkeit“. Der erste Teil der Formel signalisiert Offenheit für neue Handlungserfordernisse in einer sich globalisierenden Ökonomie, während der zweite Teil eine traditionelle sozialdemokratische Wertvorstellung beschwört. Hierdurch wird eine übersteigerte Rhetorik des Wandels verunmöglicht. Eine Umformung der eigenen Partei, analog zu *New Labour*, nimmt Schröder erst nach der Wahl in Angriff. Der Begriff Gerechtigkeit ist bei Blair auffällig eine Fehlanzeige, an seiner Stelle finden sich Ausdrücke wie *fairness*, die ohne weiteres für liberale Denkvorstellungen anschlussfähig sind.

Generell ist zu *welfare to work*-Maßnahmen relativierend anzumerken, daß entsprechend empirischer Befunde ein großer Teil der Arbeitslosen von selbst, auch ohne spezifische Programme, wieder eine Arbeit findet, was auch im *New Deal* der Fall ist (s.o. Abschnitt 3). Die ohnehin vorhandene Aktivität und Mobilität der Betroffenen wird nur etwas verstärkt (s.u. Abschnitte 6 und 7) – und nicht eine neue Welt der Eigenverantwortung eröffnet.

Für Großbritannien ist auch darauf zu verweisen, daß wesentliche Reformen vor *New Labour* einsetzen. Bereits in den 80er Jahren wurden unter Thatcher Ideen des *New Public Managements* propagiert (also früher als in Deutschland; Wollmann 1997), und die *Jobseekers Allowance*, die zentrale Weichenstellung im Bereich Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung, wurde noch im letzten Jahr der Regierung Major eingeführt (1996).

Daß in Deutschland unabhängig von den Entwicklungen in Großbritannien vergleichbare Reformen im Gange sind, reduziert zwar einerseits den Lernbedarf, es bedeutet andererseits aber auch, daß es Anknüpfungspunkte für Erfahrungsaustausch gibt. Dies leitet über zu unserer dritten These.

*Dritte These: Deutschland kann in Teilbereichen von Großbritannien lernen, da die sozialpolitischen Konzepte von New Labour nicht einfach als neoliberal abgetan werden können, sondern anschlussfähige Elemente der europäischen Wohlfahrtsstaatstradition aufgreifen.*

Die dritte These besagt im Kern, daß partielle wohlfahrtskulturelle Affinitäten erkennbar sind, die Diffusionsprozesse begünstigen. Vieles spricht für Giddens' Behauptung, daß die *welfare to work*-Programme stärker in der skandinavischen Tradition aktiver Arbeitsmarktpolitik wurzeln als in US-amerikanischen Erfahrungen. Generell scheint die europäische sozialstaatliche Tradition präsent.

Die Maßnahmen des *New Deal* beinhalten nicht nur, wie neoliberale Modelle, eine Mobilisierung der Menschen durch Anreize in Form von Sozialleistungssenkungen und Kontrollen, sondern aktive Förderungsmaßnahmen. Sie umfassen auch kollaterale Hilfen, Veränderungen des Lebensumfeldes, die bei bestimmten Gruppen wie Frauen und Jugendlichen für die Ermöglichung von Wegen in den Arbeitsmarkt erforderlich sind. Schließlich geht es nicht nur um Abbau von Staat und Verwaltung, sondern um eine genuine Reform, also Rationalisierung und Modernisierung des öffentlichen Sektors, der als ein Strukturbestandteil von Gesellschaft anerkannt wird. Dies berührt sich mit den Vorstellungen des deutschen Innenministers Otto Schily, der ausdrücklich gegen die Losung des „schlanken Staats“ und für die des „aktivierenden Staats“ plädiert. Daß die Blairsche Politik nicht schlicht neoliberal ist, wird auch an der erwähnten Finanzierung des *New Deal* durch die Sonderbesteuerung der Großindustrie erkennbar.

Außerdem übersehen deutsche Beobachter, daß es in Großbritannien auf kommunaler Ebene eine starke, immer noch lebhaftere Tradition der Armutsbekämpfung gibt (*anti poverty strategies*), die ‚alte‘ wohlfahrtsstaatliche Traditionen verkörpert und sich neuerdings teilweise mit den Blairschen Maßnahmen verbindet (s.o., Abschnitt

4). Zu lernen von Großbritannien ist ferner im Bereich strafender und Zwangselemente der Sozialhilfe, bei denen man sich in Deutschland lange schwertat.

Ebenso ist die religiöse Fundierung der Blairschen Reformen (s.o., Abschnitt 2) in Deutschland wenig bekannt. Während sich in den USA christlicher Fundamentalismus teilweise mit Neoliberalismus verbindet, handelt es sich in Großbritannien um eine ausgeprägt soziale Variante. Field war vor seinem Amtsantritt lange Vorsitzender der wichtigsten britischen Lobbygruppe für die Armen, der *Child Poverty Action Group* (CPAG). In seinen weiterreichenden Vorstellungen über die Zukunft des Sozialstaats sympathisierte er mit dem Bismarckschen Modell der Sozialversicherung, daß er es als eine beachtenswerte Form kollektiver Selbsthilfe sah.

Bezogen auf den von uns näher untersuchten Politikbereich können wir daher Giddens' (1999: 9) Aussage bekräftigen, daß *New Labour*, neben eigenen Lernbedarfen gegenüber den kontinentaleuropäischen Sozialdemokratien, einen Beitrag zur aktuellen gesellschaftspolitischen Debatte leisten kann, indem die Partei einen Dialog zwischen der US-amerikanischen Tradition und Kontinentaleuropa vermittelt.

## **6. Der „aktivierende Staat“: Präzisierungen, Differenzierungen, Kontrastierungen**

Wenn die Blairschen Reformvorstellungen nicht einfach als neoliberal abgetan werden können: Welche Konzepte, welche Konturen eines neuen Wohlfahrtsstaatsmodells, können identifiziert werden? Unsere (Hypo-)These ist, daß sich hier tatsächlich ein neues Modell abzeichnet, und zwar die Konturen eines „aktivierenden Staats“ zwischen neoliberalen und versorgendem Staat – genauer, wie im folgenden gegenüber einer plakativ-undifferenzierten Verwendung des Begriffs zu präzisieren ist, eines „aktiv-aktivierenden Staats“.

Das Konzept des aktivierenden Staats geht auf die USA zurück, auf den Begriff des *enabling state* von Gilbert und Gilbert (1989). Es geht um einen Übergang vom verwaltenden zum gestaltenden Staat, von Versorgung und Verteilung zu Maßnahmen, die den einzelnen oder gesellschaftliche Gruppen in die Lage versetzen, sich selbst zu helfen. Gerade die deutsche Sozialhilfe war lange passiv und im älteren Sinne

‚verwaltend‘ orientiert. 1977 sprach Leibfried (1977: 54) von einer „passiven Institutionalisation“ der Sozialhilfe.

Parallel zur Idee eines aktivierenden Wohlfahrtsstaates hat sich in den 90er Jahren, ebenfalls basierend auf US-amerikanischen Vorbildern, in England und Deutschland und in der Folge auch in anderen europäischen Ländern eine „dynamische“ Armuts- und Sozialhilfeforschung entwickelt, die Sozialhilfebezug im Zeitverlauf untersucht (Leisering/Zwick 1990, Walker 1994, Leisering/Leibfried 1999, Leisering/Walker 1998). Die quantitativen Analysen zeigten, daß Armutslagen und Sozialhilfebezug sehr ‚beweglich‘ sind, daß Hilfebezug oft nur kurz ist und Ausstiege häufig gelingen. Zugrunde liegt eine in qualitativen Analysen zutage tretende Handlungsfähigkeit der Betroffenen, die in verbreiteten linken wie rechten Armutsbildern häufig unterschätzt wurde.

Diese dynamische oder auch lebenslauftheoretische Forschung relativiert zum einen das Konzept des aktivierenden Sozialstaats, insofern gezeigt werden konnte, daß bereits heute aktive Ausstiegsbemühungen der Betroffenen und tatsächliche Ausstiege der häufigere Fall sind. Politische Stereotypen wie das der Abhängigkeit (*dependency*) konnten nicht bestätigt werden. Zum anderen stützen die Befunde aber auch die neue sozialpolitische Sichtweise: Eine aktivierende Politik kann auf ein erhebliches Aktivitätspotential bei den Betroffenen bauen und insoweit mit Erfolg rechnen. Aktivierende Politik und der aktive Klient sind aufeinander bezogen.

In der politischen Debatte wird die Aktivierungssemantik in vielfältiger Form benutzt, nicht selten auch rhetorisch oder ideologisch. Drei Varianten oder Facetten können unterschieden werden:

- Teilweise ist bloßes Sparen und *Kürzung* von Sozialleistungen gemeint. Hier dominiert die ideologische Funktion des Terminus, und von „Hilfe zur Selbsthilfe“ bleibt nur „Selbsthilfe“ übrig.
- Aktivierung kann auch Repression und soziale *Kontrolle* meinen, besonders in Form von Leistungsausschluß und Sanktionen bei Nichterfüllung bestimmter Anforderungen wie Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen oder einfacher Arbeit.

- Während Kontrolle und Repression flankierend unvermeidbar sein können, liegt der Kern von Aktivierung in sozialer *Förderung*, also „Hilfe zur Selbsthilfe“ im engeren Sinn: Individuell abgestimmte Unterstützungsmaßnahmen in Form monetärer Transfers und vor allem auch sozialer Dienstleistungen zielen darauf, das Selbsthilfepotential der Betroffenen zu steigern. Im Unterschied zur Sparvariante kann dies u.U. zu Mehrausgaben führen, die sich jedoch je nach Programm mittel- oder langfristig rechnen können.

### **Negative vs. positive Aktivierung – Anreize vs. Angebote**

Zunächst ist festzustellen: *Auch der neoliberale Staat, der ein Konzept minimaler oder residualer Wohlfahrtsstaatlichkeit beinhaltet, ist aktivierend.* Dies mag ein Grund sein für die vielfältigen Unklarheiten in der Debatte zur Verortung der Blair'schen Reformen. Es sind nämlich zwei Formen aktivierender Politik zu unterscheiden: Der neoliberale Staat aktiviert eher , negativ' durch das Setzen von *Anreizen* unter Verzicht auf weitergehende Aktivität, während der – wie wir sagen wollen – „aktiv-aktivierende“ Staat handlungsbezogene ,positive' *Angebote* macht und Förderungsmaßnahmen anbietet (Tabelle 3; Leisering/Buhr/Gangl 1997:42). Dies sind zwei grundlegend verschiedene Strategien, das Problem der Sozialhilfeabhängigkeit und Arbeitslosigkeit anzugehen. Das neoliberale Anreizmodell kombiniert die beiden erstgenannten Facetten des Aktivierungsbegriffs, Leistungsreduktion und soziale Kontrolle, während das aktiv-aktivierende Angebotsmodell den Schwerpunkt auf der letztgenannten Facette – soziale Förderung – setzt, aber ebenfalls in Kombination mit sozialer Kontrolle.

Der versorgende Staat ist im übrigen auch ein aktiver, oft sehr aktiver Staat, jedoch richtet sich die Aktivität mehr auf Sicherung der Klienten als auf Aktivierung. Der versorgende Staat ist aktiv, aber nicht aktivierend, während der neoliberale Staat aktivierend, aber nicht aktiv ist.

**Tabelle 3: Der „aktiv-aktivierende Wohlfahrtsstaat“ zwischen neoliberalem und Versorgungsstaat**

	<i>Aktivierender Staat</i>		<i>Versorgender Staat</i>
	neoliberaler Staat	aktiv-aktivierender Staat	
<i>Zielorientierung</i>	Aktivierung, Hilfe zur Selbsthilfe		Bedarfsdeckung, Sicherung
<i>Steuerungsinstrumente</i>	rechtlich-monetäre Anreize (Relation Löhne-Transfers)  Kontrollieren und Strafen	soziale Förderung (individuelle soziale Dienstleistungen)	monetäre Transfers, soziale Dienstleistungen
<i>Akteure</i>	Zentralstaat	lokale soziale Träger	zentrale und lokale Akteure
<i>Politisch-ideologischer Ort</i>	Wirtschaftsliberalismus	„Dritter Weg“	Sozialdemokratie/ <i>Old Labour</i> , Sozialkonservatismus
<i>Kritik</i>	soziale Ungerechtigkeit, Ungleichheit, Unsicherheit, soziale Ausgrenzung	Tendenz zum neoliberalen Staat; ideologischer Charakter; Vernachlässigung der Sicherungsfunktion	Passivierung, Bevormundung, Ineffizienz, Innovationshemmung

Das *neoliberale* Modell bewirkt eine ‚negative‘ Aktivierung durch Erhöhung des „Anbieterzwangs“ auf dem Arbeitsmarkt, also eine Steigerung des, wie Marx es nannte, „stummen Zwangs der Verhältnisse“. Diese „Verhältnisse“ stellen sich nicht von selbst ein, sondern müssen herbeigeführt werden, in diesem Fall durch monetäre Anreize, die sich aus der Relationierung von Löhnen und sozialstaatlichen Transfers ergeben. Entsprechend einem *rational choice*-Modell soll der Abstand zwischen Löhnen und Sozialleistung so ausgestaltet werden („Lohnabstand“, *less eligibility*), daß Menschen von sich aus in den Arbeitsmarkt eintreten. Eine „Armut Falle“ soll vermieden werden. Übersehen wird häufig, daß dieses Modell nur funktioniert mit hinreichender Flankierung durch kontrollierende und punitive Maßnahmen, insbesondere, wenn ein niedriges Lohnniveau wie in Großbritannien nicht gerade dazu motiviert, Erwerbsarbeit aufzunehmen. Die Steuerungsinstrumente dieses Modells sind vor allem rechtlicher Art, also Gesetzgebung und rechtliche Regelungen, die zentralstaatlich gesetzt werden. Hinzu kommen die klassischen Instrumente des Rechtsstaats, Polizei, Justiz und Gefängnisse.

Das *aktiv-aktivierende* Modell leistet dagegen eine ‚positive‘ Aktivierung durch spezifische Angebote und Förderungsmaßnahmen. Steuerungsinstrumente sind soziale

Dienstleistungen (englisch *personal social services*), die individuell auf Klienten und Klientengruppen und ihre Lebensumstände zugeschnitten sind und interaktiv, also unter ‚Koproduktion‘ der Betroffenen (Wirth 1984), erbracht werden. Beratung, Information, Qualifikation, Unterstützung von Selbsthilfegruppen und andere Interventionsformen sind die Mittel der Wahl, erbracht von Vertretern sozialer Professionen und Semiprofessionen. Diese Aktivierung findet wesentlich auf örtlicher Ebene durch Sozialverwaltungen und lokale Träger und Initiativen statt. Dies sind die spezifischen Merkmale, die den Blairischen Reformen wie auch in den aktuellen Reformen in deutschen Kommunen zu finden sind und diese von neoliberalen Strategien unterscheiden.

In der bundespolitischen Debatte in Deutschland stehen dagegen Konzepte negativer Aktivierung – Modell Anreize – im Vordergrund, obwohl sie vermutlich weniger wirksam sind als örtliche aktiv-aktivierende Maßnahmen. In der Realität treten beide Typen teilweise kombiniert auf, jedoch scheint in den Konzepten von Blair der Anreizaspekt nur eine flankierende Funktion einzunehmen. Die Verbindung aktiver Förderung mit sozialer Kontrolle entspricht der Formel „fördern und fordern“, die den „aktiv-aktivierenden“ Staat kennzeichnet (vgl. Leibfried/Leisering u.a. 1995:33f.; für die USA s. Bane/Ellwood 1994:143).

Die liberale Strategie, Arbeitsmarktprobleme durch eine bloße Veränderung monetärer Stellgrößen wie Lohnhöhe und Sozialhilfesatz zu lösen, erscheint mechanistisch und rationalistisch. Sie bleibt der ökonomischen Vorstellung verhaftet, der Arbeitsmarkt „räume“ sich von selbst, wenn die Randbedingungen nur stimmten. Die aktuellen Formen ‚aktiver Aktivierung‘ zeigen dagegen, daß es im Kampf gegen Armut und Arbeitslosigkeit nicht nur um monetäre Anreize geht, die durch einen abstrakten und einheitlichen Regelmechanismus wie „negative Einkommensteuer“ oder „Bürgergeld“ maximiert werden könnten, sondern wesentlich auch um konkrete Angebote institutioneller Hilfen vor Ort. Diese sind in differenzierender Weise auf die unterschiedlichen Problemlagen der Betroffenen – Qualifikationsdefizite, gesundheitliche Beeinträchtigungen, Überschuldung, Vereinbarung von Familie und Beruf usw. – zuzuschneiden und durch Information, Beratung und Vermittlung individuell „an den Mann“ oder „an die Frau“ zu bringen, unter Einbindung örtlicher Arbeitgeber, sozialer Dienste und Ämter.

## 7. Der Dritte Weg – ein neues Wohlfahrtsstaatsregime?

*„Das Passepartout Neue Mitte, das Plastikvokabular der Modernisierungsrhetorik, die blutleeren Politologismen vom „aktivierenden Staat“ oder das allgegenwärtige Bild des sozialen Netzes, das keine Hängematte, sondern ein Trampolin sein müsse – das ist ein bißchen zu wenig. .... es geht um einen Begriff von Gemeinwohl, mit dem die zerstreuten vielen als Gesamtheit anzusprechen sind, mit dem die Brücke gebaut werden kann vom einzelnen zur Bürgergemeinschaft, hinweg über das Abbruchgebiet der alten Institutionengehäuse.“ (Ross 1999:1)*

Tatsächlich ist die Debatte zum „Dritten Weg“ verwaschen und vielfach rhetorisch. Trotzdem scheinen sich hier Elemente eines neuen Wohlfahrtsstaats und Gesellschaftstyps anzudeuten, dessen Gestalt allerdings noch nicht erkennbar ist. Deshalb kann es im abschließenden Abschnitt auch nicht darum gehen, den von Jan Ross eingeforderten neuen Begriff von Gesellschaft und Staat zu spezifizieren. Das Ziel ist bescheidener. Wir legen dar, daß der Begriff aktiv-aktivierender Politik ausbaufähig ist, um über den engeren Bereich von Arbeitsvermittlung hinaus Grundlage von Gesellschaftspolitik zu werden, daß er tatsächlich Wurzeln in der Struktur westlicher Gesellschaften hat. Abschließend zeigen wir, daß die herkömmlichen Typologien von Wohlfahrtsstaaten nicht geeignet sind, den sich abzeichnenden neuen Typus zu erfassen, dieser also tatsächlich auf etwas Neues verweist.

### **Von Arbeitsvermittlung zu Gesellschaftspolitik**

*Aktivierende Politik ist eine Reaktion auf die tiefgreifende Individualisierung von Erleben und Handeln, also auf die Pluralisierung von Lebensformen und die steigende und sich massenhaft verbreitende individuelle Zurechnung von Handeln (vgl. Leisering 1998). Das Individuum ist zunehmend zum Steuerungszentrum seines Handelns geworden, Handlungsmobilisierung daher zum Hebel politischer Steuerung.*

Dieser Prozeß erstreckt sich jedoch keineswegs nur auf Erwerbsarbeit. Aktivierung von Klienten des Sozialstaats ist nicht auf Arbeitslose und den Zielhorizont Arbeitsmarkt zu verengen, wie es derzeit in Europa geschieht. Im Leben von Armen, Frauen, Einwanderern oder Behinderten sind auch Aktivitäten von Belang, die nicht oder nicht unmittelbar auf den Arbeitsmarkt bezogen sind und doch durch eine aktivierende Politik gestützt werden könnten, etwa Unterstützung von Selbsthilfegruppen, von Alleinerziehenden, von Familien, von Altengruppen, von Patienteninitiativen u.v.a.m.

Die britische Politik scheint derartige Weiterungen bereits stärker zu berücksichtigen als die Maßnahmen in deutschen Kommunen.

Darüber hinaus ist Aktivierung auch ein sinnvolles Ziel in bezug auf längerfristige Empfänger staatlicher Leistungen, also nicht nur in Hinblick auf Ausstiege. So fand sich in der Bremer Langzeitstudie über Sozialhilfe der aktiv bewältigende Empfängertypus sowohl im Kreis derjenigen, denen ein rascher Ausstieg gelang, als auch im Kreis der längerfristig von Hilfe Abhängigen (Leisering/Leibfried 1999). Aktivierung einerseits und Sicherung, Versorgung und Betreuung andererseits sind also nicht notwendig Gegensätze, sondern können sich verbinden.

Schließlich sind auch die Grenzen aktivierender Politik zu sehen. Gesellschaftspolitik kann sich nicht auf Aktivierung von Individuen beschränken. Es ist systematisch anzuerkennen, daß es relevante Gruppen von Menschen gibt, die nur teilweise aktiv sein können. Die Versorgung dieser ‚Inaktiven‘, vor allem der Altersgruppen Kinder/Jugendliche und Alte, war das Ursprungsanliegen des Wohlfahrtsstaats im 19. Jahrhundert.

Grenzen der Aktivierung individueller Hilfeempfänger liegen auch in strukturellen Schranken, die auf der Ebene der Interaktion zwischen Sozialbehörde und Klient nicht gelöst werden können, sondern vorgeordnete strukturelle Maßnahmen nötig machen. Solange Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik nicht mehr Arbeitsplätze zur Verfügung stellen, können Veränderungen der Anreiz- und Förderungsstruktur der Sozialhilfe nur begrenzt erfolgreich sein – nach Einschätzungen von Fachkreisen etwa 10-20 % mehr arbeitslose Klienten in den Arbeitsmarkt eingliedern. Im Kern ist die Sozialhilfe ein Spiegel unabhängig von ihr existierender sozialer Problemlagen.

Auch eine Stärkung vorrangiger Sicherungssysteme, vor allem der Arbeitslosenversicherung und der Rentenversicherung, würde einen guten Teil der aktivierenden Maßnahmen für Sozialhilfeempfänger entbehrlich machen, da diese dann nicht mehr in das unterste Sicherungsnetz abrutschen würden. Dies gilt primär für Deutschland, wo die Unterschiede zwischen beiden Ebenen ausgeprägt sind. In Großbritannien wird dagegen durch die anhaltende Akzeptanz eines armutsträchtigen Rentensystems und eine Herunterstufung der Arbeitslosenunterstützung in Richtung Sozialhilfe

(*Jobseekers Allowance*) geradezu institutionell programmiert, daß die Lösung der Armut- und Arbeitslosenproblematik auf die Ebene der Sozialhilfe geschoben und damit zum Gegenstand einer überforderten Politik individueller Aktivierung wird.

Muß eine erweiterte aktivierende Politik also gesellschaftlichen Differenzierungen und Strukturen in ihrem Gegenstandsbereich stärker Rechnung tragen, so muß sie zugleich die Komplexität moderner Staatlichkeit als institutionellen Rahmen ihres Instrumentariums reflektieren. Voraussetzung einer tiefenwirksamen Aktivierung sind nicht nur einzelne Maßnahmen, sondern eine Strukturreform des Staatsapparats in Richtung Modernisierung, Effektivierung und Demokratisierung, also nicht nur Verschlinkung. Im Sozialbereich kommt die Förderung der Ausbildung sozialer Professionen hinzu. Aktivierende Hilfen können einen Stellenausbau bedingen, wenn es beispielsweise darum geht, der wachsenden Schar überschuldeter Menschen durch professionelle Beratungsangebote Hilfe zur Selbsthilfe zu gewähren. Die 1999 in Deutschland in Kraft getretene neue Insolvenzordnung ist hierfür ein negatives Beispiel. Mangels einer hinreichenden Zahl von Beratern können die neuen Möglichkeiten, sich innerhalb von sieben Jahren zu entschulden, nur von einem Bruchteil der Betroffenen genutzt werden.

*Aktivierung ist Voraussetzung von Aktivität, Hilfestrukturen Voraussetzung von Selbsthilfe; Voraussetzung wirksamer Aktivierung wiederum sind geeignete Institutionen und ihre politische Regulierung.*

### **Inklusion im wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus**

Gibt es politische Chancen für die Entwicklung eines derartigen Aktivierungsbegriffs oder handelt es sich nur um eine Idee von Intellektuellen? Unsere Ausgangsthese ist, daß das aktuelle Vordringen dieses Politiktyps auch darauf zurückzuführen ist, daß hier unterschiedliche Gedankenströmungen konvergieren, *die Allianzen und Koalitionen zwischen unterschiedlichen Lagern*, vor allem zwischen (Neo-)Liberalen und Wohlfahrtsstaatsbefürwortern wie *Old Labour*, deutsche Sozialdemokratie und britischen lokalen *anti poverty strategies* ermöglichen. Diese Konvergenz verweist auf eine *Verwurzelung aktivierender Politik in der gemischten Struktur westlicher Gesellschaften*.

Politisch-strategisch haben Liberale unter der Flagge der Staatsfreiheit und des Nichtinterventionismus schon immer pragmatisch eine differenzierte Staatstätigkeit als Voraussetzung von Autonomie und Selbsthilfe mehr oder weniger bewußt anerkannt. Die zwei Formen von Aktivierung – ‚negativ‘ durch Anreize und ‚positiv‘ durch soziale Förderungsmaßnahmen – markieren nur die Pole eines weiten Spektrums von Mischformen.

Auf der Verwaltungsebene berühren sich Managementideen aus der Privatwirtschaft direkt mit neueren Reformbestrebungen der öffentlichen Verwaltung, wie schon das Stichwort *New Public Management* anzeigt. Beiden ist eine radikale Subjekt- bzw. Klientenorientierung eigen, auch die Zielformeln Ziel- und Produktorientierung, Wirkungskontrollen und Qualitätssicherung sind beiden gemein (Leisering 1999b:87f.). Obwohl privatwirtschaftliche Managementmethoden nicht ohne weiteres in den öffentlich-rechtlichen Bereich übertragbar sind und es bei entsprechenden Reformen regelmäßig zu Reibereien und Widerständen kommt, bieten die übergreifenden Zielorientierungen eine Grundlage für Koalitionen.

Auch dem traditionellen Wohlfahrtsstaatsdenken ist aktivierende Politik nicht so fremd wie es scheinen mag. Die Abgrenzung des aktiv-aktivierenden Staates gegen den ‚versorgenden Staat‘, die wir im vorangegangenen Abschnitt vorgenommen haben, ist eher eine didaktische Stilisierung. *Der versorgende, passivierende Staat ist ein Konstrukt des wohlfahrtsstaatskritischen Diskurses.* Tatsächlich war der demokratische Wohlfahrtsstaat schon immer ein freiheitliches Gegenmodell zum autoritären Versorgungs-, Betreuungs- und Überwachungsstaat, wie er etwa im Dritten Reich und in der Deutschen Demokratischen Republik vorherrschte. Totale Institutionen sind eine Randerscheinung im modernen Wohlfahrtsstaat. Typisch ist ein indirekter Zugriff auf Körper und Geist der Menschen, nämlich eine Veränderung ihrer Handlungsfähigkeiten und –voraussetzungen.

Franz-Xaver Kaufmann (1988) hat vier solcher Handlungsvoraussetzungen unterschieden, die Gegenstand sozialpolitischer Beeinflussung sein können: Ressourcen, Kompetenzen, Rechte und ‚Gelegenheiten‘. Geldzahlungen stellen verallgemeinerte *Ressourcen* bereit, deren Verwendung dem einzelnen überlassen bleibt. Soziale Dienstleistungen wie Beratung und medizinische Versorgung schaffen individuelle

*Kompetenzen*. Arbeitsrecht, Mieterschutz und Verbraucherschutz begründen individuelle *Rechte*. Soziale Infrastruktureinrichtungen in der erreichbaren Nahumwelt der Adressaten bieten *Gelegenheiten*. Es werden also Teilhabechancen eröffnet, nicht Ergebnisse gesteuert. Dies ist nichts anderes als ein gesellschaftsstrukturell und institutionell differenziertes Konzept der Hilfe zur Selbsthilfe.

Hinzu kommt, daß bestimmte Wohlfahrtsstaaten, vor allem der skandinavische Typ, immer schon stark auf Aktivierung ausgelegt waren, insbesondere durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik, von der gerade Frauen profitierten. Seit den 70er Jahren hat sich der indirekt steuernde, autonomiewahrende Charakter des Wohlfahrtsstaats noch gesteigert. Zum einen hat der aktive Sozialbürger seinen Partizipationsanspruch geltend gemacht, was in Großbritannien vor allem im Rahmen des *welfare rights movements* geschah. Auch diese Bewegung ist eine – auf Rechte bezogene – Form von Aktivierung, von der es fließende Übergänge zu der pflichtbezogenen Variante gibt.

Zum andern hat sich im Bereich sozialer Dienste und Sozialarbeit eine radikale Subjektorientierung entwickelt. So wurde in der Sozialarbeit der 70er Jahre vor dem Hintergrund einer Kritik der Instanzen sozialer Kontrolle die Idee einer Entviktimisierung Randständiger und einer Subjektorientierung sozialer Hilfe entwickelt. Die Anerkennung selbst psychisch und/oder physisch behinderter Menschen als autonome, in wesentlichen Belangen selbsthilfefähigen Individuen, die etwa in betreuten eigenen Wohnungen außerhalb von Anstalten wohnen können, stellt gesellschaftsgeschichtlich eine soziale Revolution dar.

Auch die Bildungsrevolution der 70er Jahre, die besonders unter sozialliberalem Vorzeichen einem breiten, über den schulischen Bereich hinausgehenden Programm individueller Selbstentfaltung folgt, ist hier zu nennen. Im Kernbereich heutiger Aktivierungspolitik, dem Arbeitsmarkt, stellte das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 (AFG) den Durchbruch zu einer aktiven (und aktivierenden) Arbeitsmarktpolitik dar. In den Kommunen wurde in den 80er Jahren verstärkt von bloß sozial kontrollierenden zu positiv integrierenden Formen der Hilfe zur Arbeit nach BSHG übergegangen. Diese Wurzeln aktivierender Hilfen haben mit Neoliberalismus nichts zu tun. Das manchem heutzutage neoliberal klingende Fanal aktivierender Politik rennt hier offene Türen ein. Es handelt sich um einen breiten Trend der „Demokratisierung sozialer

Dienste“ (Flösser/Otto 1998). Aktuell erstrecken sich derartige Entwicklungen beispielsweise bis in den Bereich der deutschen Gesetzlichen Krankenversicherung, so in Form der Zielvorstellung, daß Krankenkassen sich zunehmend als ‚Lotsen‘ ihrer Mitglieder zu betätigen haben.

Aktivierende Politik zeigt also keinen neoliberalen Bruch in der gesellschaftlichen Entwicklung an, sondern hat Wurzeln in marktwirtschaftlichen wie wohlfahrtsstaatlichen Denktraditionen – manifest in den Institutionen des wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus als gemischter Gesellschaftstypus westlicher Prägung. Systemtheoretisch wird diese Gesellschaftsformation als funktional differenziert beschrieben. Ein zentrales Bezugsproblem funktional differenzierter Gesellschaften ist die Inklusion von Personen: Anders als in vormodernen stratifizierten Gesellschaften sind Personen nicht per se einem Teilsystem zugeordnet; zugleich basiert die relative Autonomie und Selbststeuerung funktionaler Teilsysteme, so auch der Wirtschaft, auf der Teilhabe von Individuen. Dieses Erfordernis wurde von liberalen Denkern anhand der Fanale Freiheit und Chancengleichheit gefeiert, abgesichert durch Rechtsstaat und Demokratie.

Später wurde der Wohlfahrtsstaat zu einer zentralen Maschinerie der Inklusion von Personen – staatliche Stützung der Teilhabe an ausdifferenzierten Teilsystemen (Aktivierung). *Aktivierung in heutigem Sinne ist eine verfeinerte Form der Inklusion von Personen im Zeitalter massenhafter Individualisierung von Lebensformen und gesteigerter Mobilisierung von Lebensläufen.* Aktivierende Politik spricht den einzelnen als Akteur in seiner je individuellen Situation an, nicht pauschal Personenaggregate, etwa soziale Schichten als Objekte monetärer Umverteilungsströme, und dies in unterschiedlichen Stationen seines Lebenslaufs.

Das Aktivierungskonzept liegt also jenseits der konstruierten Gegenüberstellung von Markt und Staat. Die relative Selbststeuerung des Marktes setzt eine Kontextsteuerung voraus: Aktivierung zielt dabei auf die Handlungsfähigkeit von Personen als Voraussetzung des Marktes (und anderer ausdifferenzierter Sphären), ist also *personenbezogene Kontextsteuerung*, während Politiktypen wie zum Beispiel Versicherungs-aufsichtspolitik eine *systembezogene Kontextsteuerung* (regulative Politik) darstellen.

Daß aktivierende Politik erst seit den 70er Jahren und verengt–arbeitsmarktbezogen in den 90er Jahren prononciert betrieben wird, scheint also mit dem neuerlichen Individualisierungsschub in der Nachkriegszeit zusammenzuhängen, den Ulrich Beck diagnostiziert hat. Die Verzögerung gerade in der Sozialhilfepolitik wäre dann als Reflex der späteren Einbeziehung armer Menschen in den Individualisierungsprozeß zu deuten. Weitere Faktoren waren:

- Fehlende soziale Professionalisierung der Sozialamtsmitarbeiter; stattdessen rechtlich bestimmte Tradition der Hoheitsverwaltung mit Einschlägen randgruppenorientierten Fürsorgedenkens;
- die Tradition der Viktimisierung Hilfebedürftiger im benachbarten Feld der Sozialarbeit;
- generell begrenzte Fähigkeit von Bürokratien, sich auf einzelne Fälle einzustellen;
- Anwendung des Aktivierungsgedankens auf gesellschaftliche Akteure wie freie Wohlfahrtsträger und Familien – Leitbild „Subsidiarität“ – , statt auf Individuen. Subsidiarität, nicht Hilfe zur Selbsthilfe war das große Thema in der Jugend-, Familien und Sozialhilfe der 50er und 60er Jahre (Matthes 1964);
- geringe Zahl der Hilfeempfänger und Arbeitslosen bis in die 70er Jahre: Erwachen einer potentiell selbsthilfefähigen Klientel erst durch Ablösung der Alten durch die Arbeitslosen als Hauptempfängergruppe seit den 70er Jahren;
- geringes Interesse des Zentralstaats an der Sozialhilfe mangels finanzieller Verantwortlichkeit.

### **Jenseits des Transferstaats**

Soviel zu den Entwicklungsmöglichkeiten und politischen Chancen aktivierender Politik als dem Kernelement des Dritten Weges. Was „Dritter Weg“ bedeuten könnte, bleibt allerdings weiter im Dunkeln: Dritter Weg zwischen was, und bezüglich was? Der osteuropäische Reformkommunismus der 60er Jahre, etwa bei Ota Šik, zielte auf einen mittleren Weg zwischen bzw. jenseits des totalitären Gesellschaftsmodells des Ostens und einem atomistischen Kapitalismus. In einem weiteren Sinn folgen alle westlichen Gesellschaften einem Dritten Weg, sind weder totalitär – auch Schweden nicht – noch rein kapitalistisch – auch in den USA haben sich ein massi-

ver Wirtschafts- und Sozialinterventionismus und wohlfahrtsstaatliche Apparate entwickelt.

Verengen wir die Perspektive und fragen nicht nach einem neuen Gesellschafts-, sondern nach einem neuen Wohlfahrtsstaatstyp, so ist zunächst zu untersuchen, ob die üblichen Typologien von Wohlfahrtsstaaten uns weiterhelfen bei dem Versuch, das Modell eines Dritten Weges zu verorten.

Die Typologie von Richard Titmuss (1974) und die ähnlich angelegte Typologie von Gøsta Esping-Andersen (1990) bestehen je aus drei Typen. In beiden Fällen stellt der mittlere Typus jedoch keine positiv bewertete Option dar. Bei Titmuss rangiert das *industrial achievement-performance*-Modell (paradigmatisch Deutschland) vor dem residualen Modell (paradigmatisch die USA), aber hinter dem institutionellen Modell, das Titmuss als Krönung im britischen Wohlfahrtsstaat, vor allem im nationalen Gesundheitsdienst, verkörpert sah. Das *industrial achievement-performance*-Modell wird durch die Bezeichnung *handmaiden*-Modell deutlich abqualifiziert (Magd-Modell: der Sozialstaat als Magd des Marktes).

Während der deutsche Wohlfahrtsstaat bei Titmuss also schlechter abschneidet als der britische, verhält es sich bei der Esping-Andersenschen Typologie umgekehrt. Das ‚konservative Wohlfahrtsstaatsregime‘ (verkörpert durch den deutschen Sozialstaat) steht bezüglich des Grades an Dekommodifizierung der Arbeitskraft über dem ‚liberalen Wohlfahrtsstaatsregime‘ (zu dem neben den USA auch Großbritannien gezählt wird), aber unter dem von Esping-Andersen aus skandinavischer Warte favorisierten ‚sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsregime‘. Das konservative Regime könnte kaum als mittlerer oder dritter Weg angesprochen werden, zumal die Dreier-typologie, in Abgrenzung gegen Klassifikationen nach der Höhe der Sozialausgaben, nicht hierarchisch konstruiert ist, sondern auf qualitative Unterschiede aufmerksam machen.

Wenn auch die Typologie von Esping-Andersen für unsere Zwecke nicht weiterführt, so tun dies doch die theoretischen Unterscheidungen und Dimensionierungen, die ihrer Konstruktion zugrunde liegen. Esping-Andersen unterscheidet drei Dimensionen bzw. Aspekte, bezüglich derer sich Wohlfahrtsstaatsregime unterscheiden:

- Dekommodifizierung - die Relation staatlicher Sozialleistungen zum Arbeitsmarkt, der Grad, zu dem sie ein Leben unabhängig von den Zwängen des Arbeitsmarkts ermöglichen.
- Ungleichheitsmuster (Stratifikation) - die Folgen wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen für die Sozialstruktur, die Erzeugung spezifischer Ungleichheitsstrukturen.
- Gesellschaftliche Wohlfahrtsproduktion (Wohlfahrtsmix) - das Verhältnis staatlicher zu nichtstaatlicher Wohlfahrtsproduktion.

Bezüglich aller drei Aspekte beinhalten die aktivierenden Wohlfahrtsstaatsreformen Neuerungen, die Esping-Andersen nicht diskutiert und die in seiner Typenbildung nicht abgebildet sind - ein Indiz, daß es sich tatsächlich um neue Formen handeln könnte, ohne daß der neue Typus bereits auf den Begriff zu bringen wäre.

*Dekommodifizierung* bezieht Esping-Andersen auf Arbeitsmärkte und wohlfahrtsstaatliche Transfers, die Arbeitseinkommen ersetzen. So betrachtet er im Bereich Gesundheit nicht etwa die medizinische Versorgung, sondern nur das Krankengeld. Aus diesem Grunde gerät nur negativ-aktivierende Politik in Form monetärer Anreize und nicht soziale Förderung („aktive Aktivierung“) ins Blickfeld. Das Konzept aktivierender Politik verweist jedoch auf Dimensionen jenseits monetärer Transfers, die wesentliche Unterschiede zwischen Wohlfahrtsstaaten begründen können.

Dies sind zum einen soziale Dienstleistungen, deren Vernachlässigung durch Esping-Andersen bereits durch andere Autoren kritisiert worden ist. Ihre Bedeutung für die Lebenslage von Individuen nimmt in dem Maße zu, wie Kompetenzen und Wissen, nicht nur Geld und materielle Ressourcen, in unserer Gesellschaft wichtiger werden. Zum andern ist dies die Ebene der Verwaltung des Wohlfahrtsstaats, die neben dem Leistungsrecht, wie es Esping-Andersen erfaßt, eine entscheidende Bedeutung dafür erlangt, welche Leistungen wie bei Klienten konkret ankommen. In der Sozialhilfe liegen Welten zwischen der älteren, rein rechtlich gesteuerten passiven Leistungsgewährung und dem neueren aktivierenden Umgang mit Klienten als Dienstleistungsbehörde. Teilhabechancen realisieren sich wesentlich in der Interaktion zwischen Klient und Verwaltung. Der Dekommodifizierungsbegriff, der sich auf Teilhabe und Nichtteilhabe an Arbeitsmärkten bezieht, blendet die Teilhabe der Menschen an Konsummärkten aus, die unabhängig vom Arbeitsmarktstatus eine zentrale

Bedeutung für die individuelle Lebenslage hat und wesentlich von wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungen gestützt wird.

Bezüglich der wohlfahrtsstaatlich induzierten *Ungleichheitsmuster* betrachtet Esping-Andersen konventionell Klassen, Schichten und Berufsgruppen, also Bevölkerungsaggregate. Aktivierende Politik führt darüber hinaus, reagiert auf neue Ungleichheiten und Gleichheiten zwischen Individuen. Traditionelle Ungleichheitsbegriffe, die auch bei Esping-Andersen zur Charakterisierung der Wohlfahrtsstaatstypen benutzt werden, wie soziale Spaltung, Korporatismus und Egalitarismus werden überlagert durch Ungleichheiten im individuellen Lebensverlauf, durch Mobilitätschancen und Karrieremuster. Länder können ähnliche Ungleichheitsstrukturen aufweisen – etwa zwischen Berufsgruppen oder zwischen gelernten und ungelernten Arbeitnehmern –, sich jedoch im Grad der Mobilität, der Aufstiegsoffenheit und Veränderungschancen, erheblich unterscheiden.

Eine erfolgreiche aktivierende Politik, die die Zahl der Ausstiege aus Armut und Sozialleistungsabhängigkeit erhöht, konstituiert in dieser Sicht einen anderen Wohlfahrtsstaatstypus als eine herkömmliche Politik, die nur auf Umverteilung zwischen aggregierten Bevölkerungsgruppen setzt. Wichtig ist zum Beispiel nur etwa das Ausmaß der Sozialhilfeabhängigkeit in einem Lande, sondern auch der Grad der Fluktuation zwischen Hilfeempfängern und Nichthilfeempfängern. Wie bereits erwähnt, ist der Kreis der Sozialhilfeempfänger in Großbritannien nicht nur erheblich größer als in Deutschland, sondern die Empfänger verweilen auch wesentlich länger in dieser Hilfe.

Auch in der Frage der gesellschaftlichen Produktion von Wohlfahrt, des *Wohlfahrtsmixes*, führt die Aktivierungsperspektive über Esping-Andersen hinaus. Statt etwa nur nach der Mischung staatlicher, betrieblicher und privater Altersvorsorge zu fragen, gerät nun die Verknüpfung und die konkrete Interaktion zwischen den Sektoren in den Mittelpunkt. Aktivierende Politik kann wesentlich darauf zielen, die Teilhabefähigkeit an nichtstaatlichen Formen von Wohlfahrtsproduktion zu erhöhen. Damit wird die fruchtlose Gegenüberstellung von ‚privat‘ und ‚öffentlich‘, von Intervention und Nichtintervention aufgelöst, denn Aktivierung ist eine staatliche Intervention zur Steigerung der Selbststeuerungsfähigkeit nichtstaatlicher Sphären. Wohlfahrtsstaaten

können eine ähnliche Verteilung des Anteils staatlicher und nichtstaatlicher Daseinsvorsorge haben, sich aber in der Art der Verknüpfung der Sektoren erheblich unterscheiden, etwa in der Förderung privater Altersvorsorge durch steuerliche Begünstigung und Anlegerschutz.

Im Ergebnis zeigt sich, daß Konzepte des aktiv-aktivierenden Staats über traditionelle Gegenüberstellungen von Markt und Staat, Gleichheit und Ungleichheit, öffentlich und privat hinausführen. Stichworte sind ‚vom Transfer- zum Dienstleistungsstaat‘, ‚vom Transfer- zum Sozialinvestitionsstaat‘<sup>16</sup>, ‚von hohheitlicher zur Dienstleistungs- und Bürgerverwaltung‘ u.a. Die wenigsten dieser Stichworte sind neu: Schon 1976 schrieben Badura und Gross ein vielbeachtetes Buch zur Umorientierung des sozialpolitischen Denkens zur Dienstleistungsperspektive, 1975 analysierten Pankoke, Nokielski und Beine Selbststeuerung im Sozialbereich, 1979 thematisierte Kaufmann „bürgernahe“ Sozialpolitik und schon Mitte des 19. Jahrhunderts sah der erste Theoretiker des Sozialstaats, Lorenz von Stein, das Wesen des Sozialstaats in Verwaltung als aktive Vermittlung von Staat und Gesellschaft. Wie aber fügen sich die neueren Entwicklungen zusammen? „Wenn *New Labour* nichts als Medien-Know-how anzubieten hätte, wären ihre Tage auf der politischen Bühne gezählt und ihr Beitrag zur Wiederbelebung der Sozialdemokratie begrenzt. Ich hoffe, dies wird nicht der Fall sein.“ (Giddens 1999:180)

---

<sup>16</sup> Giddens nennt das Wohlfahrtsstaatskonzept des Dritten Weges „Social Investment State“ (1999/1998:149, Kap. 4). Mit der Betonung von *Human Capital* und des *Investing in People*, von Bildung und Qualifikationschancen und Dienstleistungen generell überschneidet sich das Konzept des *Social Investment State* mit dem des aktivierenden Staates. Esping-Andersen selbst hat in einer späteren Studie (1996) die Wichtigkeit von Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen betont, um ungelerten Arbeitern einen Aufstieg zu ermöglichen, ihre Armutslage also zu einer vorübergehenden zu machen. Das Konzept investiver oder zukunftsbezogener Sozialpolitik erweist sich jedoch bei näherem Hinsehen als ähnlich unscharf wie das des Dritten Weges (Leisering 1999c). Es wird, so auch bei Giddens, teilweise mit heterogenen Elementen angereichert, die im Konzept des Dritten Weges grundsätzlich keine Rolle spielen, etwa eine Umverteilung von alt zu jung.

## Dokumente

Blair, Tony (1996): Speech to the CPU Conference. Kapstadt, 14. Oktober 1996

Blair, Tony (1997a): The 21<sup>st</sup> Century Welfare State. Speech to Social Policy and Economic Performance Conference. Amsterdam, 24. Januar 1997

Blair, Tony (1997b): Speech at the Aylesbury estate, Southwark, 2. Juni 1997.  
[http://www.open.gov.uk/co/seu/more.html-tackling social exclusion](http://www.open.gov.uk/co/seu/more.html-tackling-social-exclusion). Abgerufen am 14. Mai 1998

Blair, Tony (1997c): Speech at the Stockwell Park School, Lamberth, 8. Dezember 1997. [http://www.open.gov.uk/co/seu/more.html-tackling social exclusion](http://www.open.gov.uk/co/seu/more.html-tackling-social-exclusion). Abgerufen am 14. Mai 1998

Blair, Tony (1999): Beveridge Lecture. London, 18. März 1999

Blair, Tony und Gerhard Schröder (1999): Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Programmatisches Papier, London, 8. Juni 1999 (zitiert nach Frankfurter Rundschau, 10.6.1999, S. 18)

City of Newcastle upon Tyne (1994): Poverty Profile of Newcastle upon Tyne. Report of the Research Section, Chief Executive's Department

City of Newcastle upon Tyne (1995): Poverty Update. Update of the 'Poverty Profile of Newcastle upon Tyne' (1994). Report of the Research Section, Chief Executive's Department

City of Newcastle upon Tyne (1996a): Benefit Take-Up Campaign for elderly People. Phase 1 – 1996 Report of Campaign Results. Newcastle Welfare Rights Service

City of Newcastle upon Tyne (1996b): Newcastle Welfare Rights Service: 21 Years of Advice and Advocacy for People on Low Incomes. Social Services Policy Subcommittee

City of Newcastle upon Tyne (1997): Benefit Take-Up Campaign for elderly People. Phase 2 – 1997 Report of Campaign Results. Newcastle Welfare Rights Service

Cm. 3805 New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare, London

Cm. 3992 Children First; A new approach to child support, London

Cm. 4012 Beating Fraud is Everyone's Business: Securing the future, London

Cm. 4101 A New contract for Welfare: Principles into Practice, London

Cm. 4102 A new contract for welfare: The Gateway to Work, London

Cm. 4103 A new contract for welfare: Support for Disabled People, London

Cm. 4179 A new contract for welfare: Partnership in Pensions, London

Davidson, Jane (1995): The Anti-Poverty Implications of Local Government Re-organisation. A Guide to good Practice. Local Government Information Unit / National Local Government Forum against Poverty (Hg.), London

Department of Social Security (1997): Welfare Reform Focus File 7. Children and Families. London: Department of Social Security

Fimister, Geoff (1994): Anti-Poverty Strategy: Origins and Options. Local Government Anti Poverty Unit. Discussion paper, No. 1

Fimister, Geoff (1998): The Benefits Agenda: An Analysis of the Government's Reviews and Proposals. Updated to take account of the March 1998 Budget & Social Security Green Paper

Harlow Council (on behalf of Harlow Partnership against Poverty) (1995): Harlow Poverty Profile 1995. Harlow Welfare Rights & Advice Service. Harlow

H. M. Treasury (1997): Employment Opportunity in a Changing Labour Market. The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System, No.1. London: The Public Enquiry Unit

H. M. Treasury (1998): The Working Families Tax Credit and Work Incentives. The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System, No. 3. London: The Public Enquiry Unit

Leicester City Council (1998): Leicester City Council's Anti-Poverty Strategy 1998/1999 (Ms.)

Newcastle Welfare Rights Service (1996): 21 Years of Advice and Advocacy for People on Low Incomes. City of Newcastle upon Tyne

The Labour Party (1996): Getting Welfare to Work: A New Vision for Social Security. London: The Labour Party

The Local Government Management Board (1997): Information Exchange. Local Government Anti Poverty Unit. Directory.4. Aufl. (Ms.)

### **Interviewte Experten**

**Alcock, Pete:** Sheffield Hallam University. Professor für Social Policy, Direktor des Centre for Regional Economic and Social Research. Datum des Interviews: 12. 6. 1998 (Sheffield)

**Bacon, Tim:** Charnwood Borough Loughborough. Leiter der Abteilung Wirtschaftsförderung. Datum des Interviews: 16.6.1998 (Loughborough)

**Cozens, Peter:** Stadtverwaltung Leicester. Mitarbeiter der Corporate Strategy Unit. Datum des Interviews: 8.6.1998 (Leicester)

**Craig, Gary:** University of Lincolnshire and Humberside. Professor am Policy Study Research Centre, Hull. Datum des Interviews: 12. 6. 1998 (Sheffield)

**Deacon, Alan:** University of Leeds. Professor für Social Policy. Datum des Interviews: 13. 6. 1998 (Leeds)

**Dooley, Simon:** Benefit Agency, Leeds. Mitarbeiter der Planungsabteilung. Datum des Interviews: 10.6.1998 (Loughborough)

**Fimister, Geoff:** Stadtverwaltung Newcastle upon Tyne. Newcastle Welfare Rights Service. Principal Welfare Rights Officer. Datum des Interviews: 22.5.1998 (Newcastle upon Tyne)

**Jones, Sue:** Stadtverwaltung Harlow. Leiterin der Harlow Welfare Rights and Advice Centre Services. Datum des Interviews: 29.5.1998 (Harlow)

**McKay, Ashy:** Southwark Borough (London). Leiterin des Advice Services Client Unit. Datum des Interviews: 9.6.1998 (London)

**Rance, Adrian:** National Local Government Forum Against Poverty. London Region Co-ordinator. Datum des Interviews: 9.6.1998 (London)

**Stafford, Bruce** Loughborough University. Centre for Research in Social Policy. Leiter der Abteilung Social Security Research (DSS). Datum des Interviews: 11.5.1998 (Loughborough)

**Veit-Wilson, John:** University of Newcastle upon Tyne. Professor emer. für Social Policy. Datum des Interviews: 22.5.1998 (Newcastle upon Tyne).

## **Sekundärliteratur**

Alcock, P. / G. Craig / K. Dalgleish / S. Pearson (1995): Combating Local Poverty. The Management of Anti-Poverty Strategies by Local Government. Center for Regional Economic and Social Research (Hrsg.), Sheffield Hallam University. Luton: The Local Government Management Board

Alcock, P. / G. Craig (1998): Mapping local Poverty. In: Centre for Regional Economic and Social Research (Hg.). Sheffield Hallam University (Hrsg.), Monitoring and Evaluation of Anti-Poverty Strategy in Britain. Discussion Paper No. 3

Alcock, P. (1999): The United Kingdom. In: P. Alcock, / G. Craig (Hrsg.), International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World. London: Macmillan, Kap. 7 (im Erscheinen)

Alcock, S. (1997): Funding for Welfare Rights Work. In: Benefits. September / Oktober, S. 26-27

- Balloch, S. / B. Jones (1987): *Poverty and Anti-Poverty Strategy. The Local Government Response*. London: Association of Metropolitan Authorities
- Bane, M.J. / D.T. Ellwood (1994): *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Beck, U. / A. Giddens / S. Lash (1995): *Reflexive Modernisation. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press (erw. dt. Fassung: *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1996)
- Badura, B. / P. Gross (1976): *Sozialpolitische Perspektiven*. Piper: München
- Bennett, F. / R. Walker (1998): *Working with Work*. Centre for Research in Social Policy. Loughborough, (Ms.)
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (1998): *Sozialbericht 1997*. Bonn, S. 265
- Bradshaw, J. et al. (1996): *Employment of Lone Parents. A Comparison of Policy in 20 Countries*. London
- Buhr, P. (1999): *Vorbild Schweden? Armut und Sozialhilfe in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten*, in: *Leviathan*, 27, S. 218-237
- Central Statistical Office (1997) (Angaben aus dem Internet)
- Child Poverty Action Group (Hrsg.) (1998): *National Welfare Benefits Handbook*. 28. Aufl. 1998/99. London: Child Poverty Action Group
- Craig, G. / J. Manthorpe (1998): *The Background to British Local Government Reform*. In: *Policy & Politics*, 26, 2, 189-207
- Eardly, T. / J. Bradshaw / J. Ditch / I. Gough / P. Whiteford (1996): *Social Assistance in OECD Countries*, Band 1: Synthesis report, Band 2: Country reports. London: HMSO (Department of Social Security, Research Report No. 46)
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Esping-Andersen, G. (1996): *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in the Global Economy*, in: *ibid.* (ed.) 1996. *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economics*. London: Sage, S. 1-31
- Eurostat Jahrbuch (1997): *Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften*, Luxemburg
- Finn, D. (1998): *Welfare to Work: A New Deal for the Unemployed?* In: *Benefits*, Januar, S. 32-33
- Flösser, G. / H.-U. Otto (Hrsg.) (1998): *Towards More Democracy in Social Services. Models and Culture of Welfare*. Berlin/New York: Walter de Gruyter.

Giddens, A. (1999): Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie. Frankfurt: Suhrkamp (engl.: The Third Way. The Renewal of Social Democracy, 1998)

Gilbert, N. / B. Gilbert (1989): The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America. New York/Oxford: Oxford University Press

Green, R. (1998): Why New Labour's Social Exclusion Unit is in Danger of Getting it Wrong. In: Benefits, April / Mai, S. 38-40

Henlock, E.P. (1987): British Social Reform and German Precedents. The Case of Social Insurance 1880-1914. Oxford: Clarendon Press

Hockerts, H.G. (1980): German Post-war Social Policies against the Background of the Beveridge Plan. Some Observations Preparatory to a Comparative Analysis. In: W. J. Mommsen in collaboration with W. Mock, The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950. London: Croom Helm, S. 315-339

Jaedicke, W. / K. Ruhland / U. Wachendorfer / H. Wollmann / H. Wonneberg (1991): Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat. Zur Sozialpolitik der Gemeinden und ihrer Verbände in der Beschäftigungskrise. Opladen: Westdeutscher Verlag

Kaufmann, Franz-Xaver (Hg.) (1979): Bürgernahe Sozialpolitik. Frankfurt/New York: Campus

Kaufmann, F.-X. (1988): Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht. In: Grimm, D. and Maihofer, W. (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. XIII. Opladen. Westdeutscher Verlag, S. 65-108

Landessozialamt (1997): Der Sozialhilfereport No. 8. Hamburg: Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Leibfried, S. (1988): William H. Dawson. „System“ Konkurrenz und Modell „Transfer“ Oder: Wie kommt eine gehörige Portion ‚Bismarckismus‘ zu den englischen sozialen Unterschichten. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 34, Heft 9, S. 547-589

Leibfried, S. (1977): Vorwort. In: F.F. Piven und R.A. Cloward, Regulierung der mut.Politik der öffentlichen Wohlfahrt. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 9-67 (engl. 1971)

Leisering, L. / M. Zwick (1990): Heterogenisierung der Armut? Alte und neue Perspektiven zum Strukturwandel der Sozialhilfeklientel in der Bundesrepublik Deutschland. Zeitschrift für Sozialreform 36, S. 715-745

Leisering, L. (1993): Zwischen Verdrängung und Dramatisierung – Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft. Soziale Welt 44, S. 486-511

Leisering, L. (1995): Zweidrittelgesellschaft oder Risikogesellschaft? Zur gesellschaftlichen Verortung der „neuen Armut“ in der Bundesrepublik Deutschland. In: K.-J. Bieback und H. Milz (Hrsg.), Neue Armut, Frankfurt/New York: Campus, S. 58-92

Leisering, L. (1998): Sozialstaat und Individualisierung, in: Friedrichs, J. (Hrsg.), Die Individualisierungsthese, Opladen: Leske und Budrich, S. 65-78

Leisering, L. (1999a): Wissenskulturen im lokalen Sozialstaat. Wissen als Steuerungsressource in der Reform der kommunalen Sozialhilfeverwaltung. In: H. Brülle und C. Reis (Hrsg.), Sozialhilfe effektiv steuern – zwischen Wunsch und Wirklichkeit, Neuwied: Luchterhand (im Erscheinen)

Leisering, L. (1999b): Der Sozialstaat in der „zweiten Moderne“. Ambivalenzen und Zukunftsperspektiven des neuzeitlichen Individualisierungsprozesses. In: S. Lamnek/J. Luedtke (Hrsg.), Der Sozialstaat zwischen 'Markt und Hedonismus'?, Opladen: Leske und Budrich, S. 75-92

Leisering, L. (1999c): „Politik für zukünftige Generationen“ – „Nachhaltigkeit“ auch in der sozialen Sicherung? Ms., Bremen

Leisering, L. / P. Buhr / M. Gangl (1997): Kleine Revolution. Die Mitbestimmung, Magazin der Hans Böckler Stiftung, Heft 42, Nr. 10, S. 39-42

Leisering, L. / R. Walker (Hrsg.) (1998a): The Dynamics of Modern Society. Poverty, Policy and Welfare. Bristol: The Policy Press

Leisering, L. / R. Walker (1998b): Social Assistance Dynamics: Anglo-German Similarities and Disparities. Ms.

Leisering, L. / St. Leibfried (1999): Time and Poverty in Western Welfare States. United Germany in Perspective. Cambridge: Cambridge University Press

Matthes, J. (1964): Gesellschaftspolitische Konzeptionen im Sozialhilferecht. Zur soziologischen Kritik der neuen deutschen Sozialhilfegesetzgebung. Stuttgart: Enke

Mead, L. M. (1997): From Welfare to Work: Lessons from America. Choice in Welfare, 39. London: IEA

OECD (1998): Labour Force Statistics. Genf

ONS (Office for National Statistics) (1999): General Household Survey. London

Pankoke, E. /Nokielski, H./Beine, Th. (1975): Neue Formen der Selbststeuerung. Göttingen: Schwarz

Pearson, S. / A. Kirkpatrick / C. Barnes (1997): Local Poverty, Local Responses. Local Government Anti-Poverty Work in 1997. In: Centre for Regional Economic and Social Research (Ed.). Sheffield Hallam University: Monitoring and Evaluation of Anti-Poverty Strategy in Britain. Discussion paper No. 2

Peatfield, Z.: Social Exclusion Unit. Paper presented to the Conference on 'Tackling Poverty at a Local Level'. 12. Mai 1998. South Bank University. London

Rowlingson, K. / S. McKay (1977): The Growth of Lone Motherhood. The Pursuit of Economic Independence and Individual Happiness. CRSP Working Paper No. 285, Loughborough University

Ross, Jan (1999): Der einsame Schröder, in: Die Zeit Nr. 35, 26.8.1999, 1

Schmidt, M.G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 2. Überarb. A., Opladen: Leske + Budrich

Schulte, B. (1997): Großbritannien – Das Ende des Wohlfahrtsstaats? In: Sozialer Fortschritt, 1/2, S. 30-33

Sen, A. (1997): Inequality, Unemployment and Contemporary Europe, International Labour Review, Vol. 136, No. 2, S. 155-172

Stafford, B. (Hrsg.) (1998): New Ambitions for Our Country: A new contract for welfare. A response from the Centre for Research in Social Policy, Working Paper No. 340S, CRSP: Loughborough University

Statistisches Jahrbuch (1997): Statistisches Bundesamt (Hrsg.) Bonn

Titmuss, R. (1974): Social Policy. London: Allen & Unwin

Trickey, H. / R. Walker (1998): Working for Welfare in the UK. In: Centre for Research in Social Policy at Loughborough University (Hrsg.): Welfare to Work in Europe. Arbeitspapier für die Konferenz am 11. / 12. Juni 1998. London

Walker, R. (mit K. Ashworth) (1994): Poverty Dynamics: Issues and Examples. Aldershot et al.: Avebury

Walker, R. / M. Wiseman (1997): The possibilities of a British Earned Income Tax Credit. In: Fiscal Studies 18, S. 401-425

Walker, R. (1998): The Americanisation of British Welfare: A Case-Study of Policy Transfer. In: Focus, 19, 3, S. 32-39

Walker, R. / A. Shaw (1998): Escaping from Social Assistance in Great Britain. In: L. Leisering/R. Walker (Hrsg.) 1998a, S. 221-242

Wirth, W. (1984): Control in Public Administration: Plurality, Selectivity and Redundancy. In: F.-X. Kaufmann u.a. (Hrsg.), Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. Berlin: de Gruyter, S. 595-624

Wollmann, H. (1997): Public Sector Reforms in the UK and in (West) Germany in Comparison: Some exploratory observations und reflections on variance and determinants. Ms., Berlin

Working Brief 1998a: Januar 1998

Working Brief 1998b: April 1998