

»Post-Welfare States«: Die Sozialhilfepolitik der Bundesstaaten seit 1996

In einigen Bundesstaaten, die ihr Sozialhilfesystem bereits im Laufe der 1980er und 1990er Jahre mit strikten Arbeitsanforderungen und Zugangsbeschränkungen versehen hatten, bedeutete die Abschaffung des AFDC-Programms durch die Bundesgesetzgeber in der Praxis keinen so scharfen Bruch wie in der Literatur häufig dargestellt. Trotzdem wäre es verfehlt, die »Welfare Reform« von 1996 lediglich als eine Ausweitung oder neue Form der »Waiver«-Politik zu interpretieren. Obwohl der Bund, wie gezeigt, bereits seit der Reagan-Regierung die Einzelstaaten gezielt dazu ermutigt hatte, ihre Sozialhilfegewährung restriktiver zu handhaben, verfügte er bis 1996 nur über beschränkte Sanktionsmittel, bestimmte Zielvorgaben – wie etwa Mindestquoten der Beteiligung an Beschäftigungsmaßnahmen – tatsächlich durchzusetzen. Dies änderte sich mit der 1996 erfolgten Einführung von Zeitlimits und der Umstellung auf ein neues Finanzierungsmodell, was die Einzelstaaten unabhängig von ihren bisherigen Praxis dazu zwang, neue Strategien zur Senkung ihrer Sozialhilfeszahlen zu entwickeln.

Außerdem ging die »Welfare Reform« – anders als das viele Interpreten nahe legen, die häufig die Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfeempfängern als einziges oder oberstes Ziel des PRWORA betrachten – weit über die Ablösung von AFDC durch das Beschäftigungsprogramm TANF hinaus. Das Gesetz regelte nämlich vor allen anderen Dingen, welche Personengruppen in den USA aus der sozialpolitischen Verantwortung des Bundes wieder vollständig entlassen und zurück in die Zuständigkeit der Einzelstaaten und Kommunen überführt werden sollten. Dazu gehörten ein wachsender Anteil der Armutspopulation in Form neueingewanderter Bevölkerungsgruppen, die in den 1990er Jahren vor allem aus Ländern der Dritten Welt kamen,²⁹ sowie alleinstehende Mütter und Familien, die aus unterschiedlichen Gründen nicht oder nicht allein von Erwerbstätigkeit leben können und somit dauerhaft auf sozialstaatliche Unterstützung angewiesen sind.

29 1995 führte Mexiko mit 90.000 registrierten legalen Immigranten die Liste der wichtigsten Herkunftsländer an, gefolgt von den Philippinen, Vietnam, der Dominikanischen Republik und der Volksrepublik China. Der einzige europäische Staat, der unter den zehn wichtigsten Auswanderungsländern rangierte, war die Ukraine (US Immigration and Naturalization Service 1997: 23). Die Armutsrate der in den 1990er Jahren in die USA Eingewanderten lag mit 34 Prozent weit über den Werten anderer Bevölkerungsgruppen (Chapman/Bernstein 2001: 3).

Einen Großteil aller Einsparungen bei den Cash-Transfers – etwa 40 Prozent der anvisierten \$54 Milliarden in den ersten fünf Jahren – erhofften die Gesetzgeber in Washington damit zu erzielen, dass sie möglichst vielen Migranten und ihren Kindern einen weiteren Anspruch auf alle vom Bund finanzierten Fürsorgeleistungen verwehrt (Fix/Passel 2002: 5). Daraufhin kam es bundesweit zu Protesten und der »Fix 96 Campaign«, einer Kampagne zur Wiederherstellung sozialer Anspruchsrechte von eingewanderten Familien, die von einer breiten Koalition aus Immigrantenorganisationen, Wohlfahrtsverbänden und Kirchenvertretern getragen wurde, aber auch unter Landespolitikern und Gouverneuren aus Bundesstaaten mit einer besonders hohen Einwanderungsquote – darunter New York und Kalifornien – große Unterstützung fand (Fujiwara 2005). Im Juli 1997 berichtete die *New York Times* von mehreren Einwanderern, die sich angesichts der angedrohten Streichung ihrer Sozialleistungen aus Verzweiflung das Leben genommen hatten (Cooper 2004: 332). Obwohl der US-Kongress 1997 und 1998 einige Einschränkungen des PRWORA hinsichtlich der Leistungsansprüche von Migranten wieder zurücknahm (vgl. S. 39 ff.), wurde die Anzahl der unmittelbar von den Einschränkungen Betroffenen im Bereich der Ernährungsbeihilfen auf fast eine Million Menschen geschätzt, für andere Sozialprogramme wie »Medicaid« und die Behinderten- und Altenfürsorge (SSI) auf 1,5 bis 2 Millionen (Kramer 1997: 5).

Die Bundesgesetzgeber hatten mit der Verabschiedung der Sozialhilfereform 1996 der bisherigen Praxis des wohlfahrtsstaatlichen Einbezugs von Einwanderern ein abruptes Ende gesetzt und überließen es den Einzelstaaten, die durch den PRWORA entstandenen Versorgungslücken mit eigenen Landesmitteln und Programmen zu schließen. Gleichzeitig nahm der Kongress bewusst neue Formen der lokalen Diskriminierung in Kauf, indem er den Einzelstaaten zugestand, alle bedürftigen Familien mit Eltern ohne US-amerikanische Staatsbürgerschaft aus ihrem TANF-Programm auszugrenzen – eine Praxis selektiver Sozialhilfegewährung, die ihnen vor 1996 über diverse Gerichtsurteile explizit verboten war (Fix/Passel 2002: 8). Auch auf »illegale Einwanderer«, die abgesehen von ihren in den USA geborenen Kindern bereits vor der Sozialhilfereform keinerlei bundesstaatliche Unterstützung in Anspruch nehmen konnten, zielte ein Teil des Gesetzespakets ab (Angel 2003).³⁰

30 Der behördliche Umgang mit »undocumented immigrants« variiert von Bundesstaat zu Bundesstaat. In der Regel gilt, dass Erwachsene lediglich Zugang zu Nothilfen (emergency public health services) haben, aber über ihre in den USA geborenen Kinder weitere staatliche Fürsorgeleistungen in Anspruch nehmen können (vgl. Stobbe 2004; Cooper 2004). Auf die Bedeutung des Themas »illegale Migration« für lokale sozialpolitische

Zwar stellte der PRWORA Hilfen der Einzelstaaten oder Kommunen an »undocumented immigrants« nicht unter Strafe, verlangte jedoch von den Landesregierungen, eigens Gesetze zu verabschieden, in denen die Leistungen, die der Bundesstaat ihnen gewähren will, aufgelistet sind (ebd.). Da die Einzelstaaten gemeinhin auf eine solche legale Fixierung verzichteten, bietet der PRWORA sowohl Bundes- als auch Landesbehörden seit 1996 eine Handhabe, juristisch gegen lokale Sozialverwaltungen oder öffentlich finanzierte Einrichtungen wie Krankenhäuser und Nonprofit-Organisationen vorzugehen, die sich Hilfesuchender »ohne Papiere« annehmen. In mehreren Gerichtsurteilen wurde inzwischen mit Bezug auf die PRWORA-Regelungen lokalen Gesundheitseinrichtungen eine Versorgung »illegaler«, die über eine absolute Notfallbehandlung hinausgeht, untersagt. Im Verfahren *Lewis v. Grinker* 2001 gab der Richter einer Klage der Bundesregierung gegen den Staat New York statt, dessen Einrichtungen Schwangeren ohne Aufenthaltserlaubnis seitdem keine pränatale Betreuung mehr zukommen lassen dürfen. In Texas ging im selben Jahr die Staatsanwaltschaft erfolgreich gegen die Praxis öffentlicher Krankenhäuser in Houston und Umgebung vor, »Menschen ohne Papiere« zu behandeln (Fix/Passel 2002; Kullgren 2003).

Neben Millionen von Migranten sind Eltern mit erheblichen Beschäftigungsbarrieren die zweite große Gruppe, die Washington mit der »Welfare Reform« in den alleinigen Verantwortungsbereich der Einzelstaaten und Kommunen abgedrängt hat. Zum einen verloren alle früheren AFDC-Bezieher ihren Rechtsanspruch auf monetäre Unterstützung. Es wurde den Einzelstaaten freigestellt, Antragsteller, die unter dem alten System anspruchsberechtigt gewesen wären, abzulehnen bzw. auf Sachleistungen oder einmalige Zahlungen zu verweisen.³¹ Zum anderen garantieren die vom Zentralstaat festgelegten Zeitlimits, dass bedürftige Familien nicht länger als zwei Jahre kontinuierlich aus TANF-Zuschüssen des Bundes finanziert werden können, wenn die Eltern keine Beschäftigung finden oder regelmäßig an »work-related activities« teilnehmen können. Für die Einzelstaaten mit besonders hohen Sozialhilfequoten gibt es allerdings ein noch wesentlich größeres Problem: Sie müssen Bedürftige und Mittellose, die dauerhaft auf staatliche Transfers angewiesen sind, spätestens nach fünf Jahren TANF-Bezug von der weiteren Unterstützung ausschließen bzw. die Betroffenen in aus eigenen

Auseinandersetzungen wird in der Fallstudie zu Los Angeles noch näher eingegangen.

- 31 Das heißt nicht, dass abgelehnten Antragstellern der Klageweg verwehrt ist, sie können sich jedoch nicht länger wie vor 1996 auf den »Social Security Act« und auf vorausgegangene Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes berufen (Pollack 2003; Cimini 2002).

Steuereinnahmen zu finanzierende Auffangmaßnahmen und Hilfsprogramme überführen.³²

Den Bundesgesetzgebern muss bei Verabschiedung dieser Regelungen bewusst gewesen sein, dass es selbst bei einer aus damaliger Sicht gleichbleibenden positiven wirtschaftlichen Gesamtentwicklung vielen Einzelstaaten und insbesondere großstädtischen Verwaltungen nicht möglich sein würde, das Gros der Sozialhilfebedürftigen innerhalb eines Zeitraumes von zwei bis fünf Jahren tatsächlich in die Lage zu versetzen, eine Arbeit aufzunehmen und unabhängig von staatlicher Unterstützung zu leben. Dagegen sprachen zum einen die persönlichen Merkmale und Bildungs- und Erwerbsbiographien der AFDC-Empfänger wie auch Erfahrungen aus vorangegangenen Beschäftigungsprogrammen. 1995 waren von den insgesamt 4,3 Millionen erwachsenen Leistungsbeziehern etwa 75 Prozent alleinerziehende Mütter, darunter elf Prozent Teenager; ihre durchschnittliche Kinderzahl lag bei zwei, wobei in 52 Prozent aller Familien das jüngste Kind unter 13 Monaten und bei über 70 Prozent unter sechs Jahren alt war (Spalter-Roth u.a. 1995: 2). 48 Prozent der Frauen hatten noch nicht einmal die High School beendet, lediglich ein Prozent von ihnen verfügte über einen College-Abschluss; 45 Prozent waren afroamerikanischer und 14 Prozent hispanischer Herkunft, etwa zwölf Prozent aller AFDC-Empfänger waren ohne US-amerikanische Staatsbürgerschaft und zwischen sieben und zwölf Prozent hatten wenige oder gar keine Grundkenntnisse der englischen Sprache (US General Accounting Office 2001: 10). Dies sind nur einige der in offiziellen Dokumenten aufgelisteten Charakteristika, die angesichts einer allgegenwärtigen Unterversorgung mit adäquaten Kinderbetreuungsangeboten (Michel 1998; Kurz/Hirsch 2003) und vielseitigen Diskriminierungen, Benachteiligungen und »mismatches« in den lokalen Arbeitsmärkten (Levenson u.a. 1999; Stoll 2004 u. 2006) eine kontinuierliche und existenzsichernde Erwerbstätigkeit von Sozialhilfeempfängerinnen unwahrscheinlich machten. Hinzu kommt, was verschiedene unabhängige Studien zu Tage gefördert haben, nämlich dass gerade Frauen im Langzeitbezug unter weiteren erheblichen Beeinträchtigungen leiden, die eine zügige und erfolgreiche Arbeitsvermittlung erschweren: Etwa 30 Prozent haben ernsthafte Gesundheitsprobleme, ungefähr zwölf Prozent gelten als drogenabhängig, über die Hälfte berichten über Missbrauchs- und Gewalterfahrungen und zeigen Symptome schwerer Depressionen (Goldberg 2000: 40ff.). Stellt man diesen Fakten die Vermitt-

32 Die Sozialhilfeform erlaubt den Bundesstaaten, maximal 20 Prozent aller TANF-Empfänger länger als fünf Jahre aus Bundesmitteln zu unterstützen, wenn zuvor entsprechende Anträge gestellt und begründet wurden (Greenberg/Savner 1996).

lungs- und Integrationsergebnisse der erfolgreichsten Beschäftigungsprogramme aus den 1980er Jahren gegenüber, die maximal 35 Prozent aller (freiwilligen und ausgewählten) Teilnehmer in einem Zeitraum von zwei bis sechs Jahren vorübergehend in Arbeit bringen konnten (Hamilton u.a. 1994: 21f.), so werden die enormen Herausforderungen deutlich, vor denen die meisten Bundesstaaten 1996 standen – inklusive äußerst schwieriger Abwägungsfragen, wie sie ihrer erweiterten sozialpolitischen Verantwortung unter veränderten Finanzierungs- und Rahmenbedingungen gerecht werden sollten.

»Tough Love«: Die TANF-Richtlinien der Einzelstaaten

Die Landesparlamente mussten spätestens innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der nationalen Sozialhilfe reform (Oktober 1996) einen Plan mit Richtlinien zu ihrer Umsetzung in den Landkreisen und Kommunen verabschieden und beim Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (DHHS) einreichen, damit die Einzelstaaten in den Genuss der zentralstaatlichen TANF-Zuschüsse kommen konnten (Greenberg/Savner 1996). Diese Zuschüsse wurden auf der Grundlage der jeweiligen Aufwendungen der Einzelstaaten für die Programme AFDC und JOBS (inklusive der Ausgaben für Kinderbetreuung) in den Jahren 1992 bis 1995 berechnet und auf diesem Stand bis zu einer Novellierung des Gesetzes, die für das Jahr 2002 vorgesehen war, »eingefroren« (Burke 2002). Über eine Zusatzvereinbarung wurden die Bundesstaaten dazu verpflichtet, ihren Ausgabenanteil ab 1996 um nicht mehr als 25 Prozent zu senken.³³ Mit der Umstellung der Finanzierung von »open-ended matching grants« des Bundes, die sich automatisch an gestiegene Sozialhilfeszahlen angepasst hatten, auf eine gekappte Pauschalzuweisung waren drei wesentliche Veränderungen verbunden: Erstens konnten die Einzelstaaten von nun an die Bundeszuschüsse auch für Maßnahmen und Programme verwenden, die im weitesten Sinne mit den verschiedenen Zielsetzungen der »Welfare Reform« (Familienförderung, Arbeitsmarktintegration etc.) übereinstimmten und auch Bevölkerungsgruppen außerhalb des Sozialhilfebezugs zugute kommen. Da die Zuweisungen gleichzeitig mit der Auflage verbunden waren, eine festgeschriebene Anzahl von Hilfeempfängern in Arbeit und Beschäftigungsmaßnahmen zu bringen, erhielten die Bundesstaaten zweitens starke Anreize, ihre

33 Diese Vereinbarung, »Maintenance of Effort Requirement« (MOE) genannt, zeigt das Misstrauen des nationalen Gesetzgebers gegenüber den Bundesstaaten, denen durchaus zugetraut wurde, die neuen Freiheiten des PRWORA zu nutzen, um sich ihrer finanziellen Verpflichtungen zu entledigen.

Ausgaben für die direkte finanzielle Unterstützung von Familien zu senken. Und drittens hatten von nun an die Einzelstaaten und Kommunen das Risiko eines wirtschaftlichen Abschwungs mit steigenden Arbeitslosenzahlen und erhöhter Armut und Bedürftigkeit innerhalb ihrer Bevölkerung ganz allein zu tragen, da sie in Zeiten haushaltspolitischer Engpässe aufgrund der gekappten Zuschüsse mit keiner weiteren Unterstützung des Bundes rechnen konnten (Greenberg/Savner 1996).

Während diejenigen Bundesstaaten, die schon im Vorfeld über Ausnahme genehmigungen ihr Sozialhilfesystem weitgehend auf Beschäftigungsförderung ausgerichtet hatten, relativ gut auf den anstehenden Übergang von AFDC auf TANF vorbereitet waren, mussten andere mit zahlreichen neuen Gesetzen sowie weitreichenden Verwaltungsstrukturierungen (inklusive unterschiedlicher Formen des Outsourcing an private Einrichtungen) auf die Vorgaben aus Washington reagieren (Burt u.a. 2000; Zedlewski u.a. 2000). Die Anzahl der in die neuen Beschäftigungsprogramme zu überführenden erwachsenen Sozialhilfeempfänger lag zwischen 5.000 in Staaten wie Wyoming und North Dakota und über 900.000 in Kalifornien; in New York State waren es immerhin fast eine halbe Million (Zedlewski/Giannarelli 1997: 2). Einige Bundesstaaten behielten die Bezeichnungen ihrer regionalen Sozialhilfeprogramme auch nach 1996 bei, viele passten jedoch auch die Namen ihrer nunmehr befristeten Transferprogramme für bedürftige Familien dem neuen Zeitgeist an. Dass die Förderung von Unabhängigkeit auch auf der Landesebene zur zentralen programmatischen und ideologischen Aussage der neuen Sozialhilfepolitik avancierte, zeigen Bezeichnungen wie FITAP (»Family Independence Temporary Assistance Program«) in Louisiana, FIP (»Family Independence Program«) in Michigan und Rhode Island sowie FAIM (»Families Achieving Independence«) in Montana. Wyoming benannte sein Programm sogar in POWER (»Personal Opportunity With Employment Responsibility«) und Arizona in EMPOWER (»Employing and Moving People Off Welfare and Encouraging Responsibility«) um. Lediglich in Oregon (»Job Opportunities and Basic Skills Program«, JOBS) und in North Dakota (»Training, Employment, Education Management«, TEEM) gibt es im Programmnamen einen Hinweis auf Weiter- und Ausbildung (Coven 2003: 4).

Obwohl die inner- und außerparlamentarischen Auseinandersetzungen über die Ziele und Umsetzung der »Welfare Reform« in den Einzelstaaten und Kommunen in den wenigen vorliegenden qualitativen Fallstudien (Nathan 1997; Winston 2002) als ideologiefreier und pragmatischer als auf der Bundesebene beschrieben werden, erwiesen sich die Aushandlungsprozesse über die neuen regionalen TANF-Richtlinien teilweise als äußerst zäh. Mitunter nahm die Einigung über besonders

kontroverse Programmelemente in manchen Bundesstaaten mehrere Jahre in Anspruch (Bryner 1998; Rodgers 2000). Eine typische Vorgehensweise der Landesparlamente war, einen Teil der Ausführungsbestimmungen überaus vage zu formulieren und wesentliche Entscheidungen über die Umsetzung an die Landkreise und Kommunen zu delegieren (Watson/Gold 1997). Dieser Prozess sowie die stärkere Beteiligung von privaten Akteuren an der Formulierung und Umsetzung der lokalen Programme wird in der Fachliteratur – wie bereits erwähnt – inzwischen als »second order devolution« (Cho u.a. 2005: 31) bezeichnet.

In etwa einem Drittel aller Bundesstaaten hat die »Welfare Reform« dazu geführt, dass Counties und Kommunen nunmehr wesentlich mehr Kompetenzen haben als unter dem alten Sozialhilfesystem; in acht Bundesstaaten ist das System der Pauschalzuweisungen auch für subnationale Ebene übernommen worden (Gainsborough 2003: 606). Hier verfügen die Landkreise seit 1996 über besonders weitreichende Handlungsspielräume in Bezug auf die Ausgestaltung der Zugangsregeln für Unterstützungsleistungen, die Arbeitsverpflichtung oder die Anwendung von Sanktionen. Eine weitere gängige Praxis der Bundesstaaten besteht in der ständigen Überarbeitung und Veränderung von Richtlinien und Vorgaben für die jeweiligen lokalen Transfer- und Beschäftigungsprogramme (Rowe/Russell 2004). Beides trägt – wie die folgenden Städtefallstudien noch illustrieren werden – in der lokalen Verwaltungspraxis der Sozialbehörden zu einer weit verbreiteten Unübersichtlichkeit und einer mangelnden Transparenz von Entscheidungsprozessen und Verantwortlichkeiten bei.

Zahlreiche Forschungseinrichtungen und -projekte haben sich im Auftrag der Bundes- und Landesregierungen sowie diverser privater Stiftungen seit 1996 der Aufgabe gewidmet, eine Vielfalt von Daten – darunter die wichtigsten Ausführungsbestimmungen der regionalen TANF-Programme sowie erste mess- und nachweisbare Implementionsergebnisse – zusammenzutragen, um die neuen Workfare-Systeme der Einzelstaaten bewerten und miteinander vergleichen zu können. Die umfangreichsten Datensammlungen über die regionalen TANF-Programme und Richtlinien bieten das Urban Institute, »The Finance Project« des Welfare Information Net und das vom Center for Law and Social Policy und dem Center on Budget and Policy Priorities gemeinsam getragene »State Policy Documentation Project«.³⁴ Bevor im Folgenden

34 Das Urban Institute stellt seine ständig an die Veränderungen in den Einzelstaaten angepassten Informationen unter <http://www.tanfdate.urban.org> zur Verfügung; vgl. auch Rowe/Russell 2004; Rowe/Versteeg 2005. Die Angaben des Welfare Information Net finden sich unter <http://www.welfareinfo.net>.

anhand einer Auswahl der wichtigsten Vorkehrungen und Programmentscheidungen die Umsetzung der »Welfare Reform« in den Bundesstaaten dokumentiert werden soll, erscheint es sinnvoll, noch einmal einen gegliederten Überblick über die Unterschiede zwischen den AFDC- und TANF-Richtlinien und Vorgaben des Bundes zu geben.

Tabelle 4: Vergleich zwischen AFDC- und TANF-Richtlinien des Bundes

Regelungsbereich	AFDC	TANF
Finanzierung	<i>open-ended matching grants</i> (Bundeszuschüsse waren bis 1996 an die finanziellen Ressourcen der Einzelstaaten und die jeweilige Entwicklung der Sozialhilfefzahlen geknüpft)	<i>block grants</i> (Pauschalzuweisungen des Bundes; maximal \$16,5 Mrd. pro Jahr; Einzelstaaten sind verpflichtet, mindestens 75% des Betrages beizusteuern, den sie in den Jahren 1994/95 für AFDC u. damit verbundene Programme ausgegeben haben)
Rechtsanspruch	individueller Rechtsanspruch und Verpflichtung des Bundes zur Kofinanzierung steigender Ausgaben der Staaten	Abschaffung des zentralstaatlich garantierten Rechtsanspruchs; gekappte Bundeszuschüsse
Anspruchsberechtigung von Immigranten	Ausschluss von »illegalen« Einwanderern, deren in den USA geborene Kinder jedoch Leistungen beziehen konnten	zusätzlicher Ausschluss von nach August 1996 ins Land gekommenen »legalen« Migranten für mindestens fünf Jahre nach Zeitpunkt ihrer Einreise; den Einzelstaaten ist es zudem freigestellt, den Ausschluss zeitlich zu verlängern und weitere »non-citizens« von Leistungen auszuschließen
Umgang mit minderjährigen Müttern	keinerlei Sonderregelungen	Auflage an minderjährige Mütter, bei ihren Eltern bzw. erwachsenen Angehörigen zu wohnen und die Schule zu besuchen; finanzieller Bonus für Bundesstaaten, welche die Geburtenrate unter ledigen Frauen und Teenagern senken
Art der Unterstützung	fast ausschließlich Bar-	Einzelstaaten können die

financeprojectonfo.org/WIN/state.asp und die des »State Policy Documentation Project« unter <http://www.spdp.org>.

	leistungen; alle AFDC-Bezieher hatten automatisch Anspruch auf »Medicaid«-Leistungen und Lebensmittelmarken	TANF-Bundeszuschüsse auch für Sach- und Dienstleistungen nutzen; Abkopplung des TANF-Bezugs von »Medicaid« und Lebensmittelmarken
Höhe der Geldleistungen	keinerlei Vorgaben	keinerlei Vorgaben
Einkommensgrenzen	Familieneinkommen durfte die von den Einzelstaaten festzulegenden Brutto-Einkommensgrenzen nicht überschreiten	keinerlei Vorgaben
Vermögensgrenzen	vom Bund festgesetzte Grenzen	keinerlei Vorgaben
Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe	bis zu vier Monaten nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit war es möglich, dass ein Drittel des Verdienstes nicht auf die Sozialhilfe angerechnet wurde; Freibetrag von \$90 für arbeitsbedingten Mehraufwand; Freibetrag von \$175 pro Kind für Betreuungskosten; nach zwölf Monaten Erwerbstätigkeit vollständige Anrechnung des Lohneinkommens auf die Sozialhilfe	keinerlei Vorgaben
Zeitlimits	keine Zeitbegrenzung des Leistungsbezugs	nach zwei Jahren des Leistungsbezugs Verpflichtung der Transferempfänger zur Beschäftigungsaufnahme und/oder zur Teilnahme an <i>work-related activities</i> , nach fünf Jahren akkumulierten Leistungsbezugs (bezogen auf die gesamte Lebenszeit) Ausschluss aus dem TANF-Programm; auf Antrag der Einzelstaaten können bis zu 20 % ihrer TANF-Empfänger vorübergehend von den fünfjährigen Zeitlimits befreit werden; Zeitlimits können von den <i>states</i> noch weiter gesenkt werden
Beschäftigungsprogramme	JOBS-Pogramm (1990-1996)	Abschaffung des v. Bund kofinanzierten nationalen Beschäftigungsprogramms für Sozialhilfeempfänger
Weiterbildungsförderung	Förderung aller Weiter-	Einschränkungen der als

	bildungs- und berufsqualifizierenden Maßnahmen, inklusive mehrjähriger College-Programme, möglich; Schwerpunkt auf Förderung von Transferempfängern mit erheblichen Beschäftigungsbarrieren; <i>human capital approach</i>	<i>work-related activities</i> anrechnungsfähigen Weiterbildungsmaßnahmen auf: unmittelbare Berufsvorbereitung (<i>vocational and job training</i>) und Vorbereitung auf einen nachholenden High-School-Abschluss; maximal 30 % aller TANF-Empfänger dürfen gleichzeitig an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen; Beschränkung der Weiterbildung auf 12 Monate; Ausschluss von postsekundärer Ausbildung (College/Universität); <i>work first approach</i>
Arbeits- und Teilnahmeanforderung an die Sozialhilfeempfänger	Registrierung- und Teilnahmepflicht am JOBS-Programm für alle Transferempfänger mit Kindern über drei Jahren; keine bindenden Vorgaben zum zeitlichen Umfang der Beschäftigungsmaßnahmen	Teilnahmepflicht an <i>work-related activities</i> für alle Transferempfänger mit Kindern über 12 Monaten nach zwei Jahren des Leistungsbezugs; mindestens 30, ab 2002 dann 40 Wochenstunden für Erwachsene in Familien mit zwei Elternteilen; mindestens 20, ab 2002 dann 30 Wochenstunden für Alleinerziehende; Härtefallregelungen möglich; nach zwei Monaten Leistungsbezug können Transferempfänger zu <i>community service</i> (gemeinnützige Arbeit) herangezogen werden
Teilnahmequoten (<i>work participation rates</i>)	bis 1991 mindestens 7 %, bis 1995 mindestens 20 % aller erwerbsfähigen Transferempfänger	bis 1998 mindestens 25 % aller alleinstehenden Transferempfänger und 65 % aller Erwachsenen in »vollständigen« Familien; bis 2002 Erhöhung der Quoten auf 50 bzw. 90 %; Bundesstaaten können mit Reduzierung der Fallzahlen ihre Teilnahmequoten erheblich senken (<i>caseload reduction credit</i>)
Kinderbetreuung	Rechtsanspruch auf staatliche Subventionierung der Kinderbetreuung für alle JOBS-Teilnehmer	kein individueller Rechtsanspruch mehr; jedoch zusätzliche Bundeszuschüsse für <i>child care</i>
Sanktionen	keinerlei Vorgaben	Verpflichtung zur Sankti-

		onierung »kooperations-unwilliger« Transferempfänger
Unterhaltszahlungen	\$50 wurden nicht auf die Sozialhilfe angerechnet	keinerlei Vorgaben
Waiver-Provisionen	Bundesstaaten konnten Ausnahmeregelungen beim Bundesministerium für Gesundheit und Soziales beantragen	weitere Gültigkeit der vor 1996 beantragten <i>wai-ver</i> , ³⁵ Evaluierungspflicht entfällt

Quelle: Burke 1996: 5; Greenberg/Savner 1996 und eigene Zusammenstellung

Im Kontext der oben aufgezeigten Rahmenvorgaben der Bundesgesetzgeber gibt es vielfältige Möglichkeiten, die Policy-Optionen und Entscheidungen der Einzelstaaten bei der Ausgestaltung ihrer TANF- und Beschäftigungsprogramme zu gewichten und zu klassifizieren, je nachdem, welche Indikatoren ins Zentrum der Analyse gestellt werden. Soss u.a. (2001: 380) identifizieren auf der Grundlage einer umfassenden Auswertung von Medienberichten und sozialwissenschaftlichen Studien über die regionale Implementierung des PRWORA vier Instrumente bzw. Bereiche, die in den ersten Jahren nach Verabschiedung der »Welfare Reform« in den USA die größte Beachtung fanden: erstens die Umsetzung der Arbeitsverpflichtung, zweitens der Umgang mit Zeitlimits, drittens die Einführung von »family caps« und viertens die Härte und Reichweite von Sanktionen. Gilens (1999: 184 u. 189), der sich in seiner Studie vor allem auf die öffentliche Wahrnehmung und auf Umfrageergebnisse bezieht, sieht die zeitliche Befristung des Leistungsbezugs als den Kern der nationalen und regionalen Reformen an. Eine Untersuchung von Seecombe (1999: 168), welche die Einschätzungen von Betroffenen ins Zentrum stellt, identifiziert Zeitbeschränkungen, gewachsene und oftmals unklare Beschäftigungsaufgaben, »family caps« sowie verstärkte Probleme mit der Kinderbetreuung als die vier wichtigsten Veränderungen gegenüber den alten Systemen der Sozialhilfegewährung. Bryner, der sich ausführlich mit den Entscheidungsprozessen in den Landesparlamenten beschäftigt hat, kommt zu dem Schluss, dass »placing time limits on welfare recipients has become the most prominent restrictive reform in eligibility« und »the family cap has become the most popular reform in the area of social behavior« (1998: 249). Auch Lieberman/Shaw (2000), die sich mit der These von der Innovationskraft und den erweiterten Handlungsoptionen der Einzelstaaten in der

³⁵ In 16 Bundesstaaten basierten die regionalen TANF-Programme bis 2003 auf »Waiver«-Provisionen (Economic Policy Institute 2003).

»Post-Welfare Reform«-Ära auseinandersetzen, identifizieren lediglich einige wenige Strategien, auf die sich die meisten Staaten bei der Umsetzung des PRWORA konzentriert hätten, darunter als wichtigste die Einführung von »family caps«, der Ausbau der Arbeitsverpflichtung und die Anwendung von strikten Zeitlimits.

Zahlreiche andere Autoren (Lerman u.a. 1998; Zedlewski 1998; Hedge u.a. 2000; Holcomb/Martinson 2002a; Karch 2002; Gais/Weaver 2002; Kaplan 2002) wiederum betonen die Existenz vielfältiger und divergierender Policy- und Instrumenten-Kombinationen in den Bundesstaaten und Kommunen, die in der Regel unter der Überschrift »positive und negative Anreize zum Verlassen des Leistungsbezugs« bzw. »carrots and sticks« kategorisiert und diskutiert werden. Eine besondere Aufmerksamkeit erfahren in diesen Analysen positive Arbeitsanreize. In diese Kategorie fallen alle Regelungen und Leistungen, die eine Beschäftigungsaufnahme und dauerhafte Erwerbstätigkeit erleichtern sollen (erhöhte Einkommens- und Vermögensgrenzen, Unterstützung der Mobilität von Hilfeempfängern, Angebote zur weiteren Betreuung nach der Arbeitsaufnahme etc.). Einen etwas anderen Zugang zur Klassifizierung der regionalen TANF-Programme wählen unabhängige Forschungseinrichtungen, Bürgerrechtsgruppen und Wohlfahrtsorganisationen, da sie ihrer Einordnung und Beurteilung der »state choices« in der Sozialhilfe- und Beschäftigungspolitik auch eigene Kriterien zugrunde legen, darunter den Beitrag der neuen Arbeitsförderungsprogramme, Sach- und Dienstleistungen zur Armutsbekämpfung, die Förderung von Weiterbildung, das Wohlergehen von Kindern durch die Bereitstellung angemessener Betreuungsangebote sowie die sozialen Bürgerrechte von Migranten (vgl. Center on Hunger and Poverty 1998; Results 2001; National Campaign for Jobs and Income Support 2002; Center for Women Policy Studies 2003). Die folgende Darstellung orientiert sich vornehmlich an dem vom Center on Hunger and Poverty an der Tufts University in Massachusetts entwickelten Indikatorensystem sowie an den vom Gemeinschaftsprojekt des Center for Law and Social Policy und dem Center on Budget and Policy Priorities in Washington zusammengetragenen Informationen, dem sogenannten »State Policy Documentation Project«.³⁶ Zu den wichtigsten Indikatoren zur Einordnung und Bewertung der Sozialhilfepolitik in den Einzelstaaten seit 1996 gehören demnach: die Ausgestaltung der Anspruchsberechtigung, die Ausgestaltung der Arbeitsverpflichtung, die Ausgestaltung der Beschäftigungsförderung und familienpolitische Regelungen.

36 Alle folgenden Angaben beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf das »State Policy Documentation Project« (<http://www.spdp.org>).

Die Ausgestaltung der Anspruchsberechtigung

Allgemeiner Rechtsanspruch: Unter dem AFDC-System waren die Einzelstaaten dazu verpflichtet, allen antragstellenden Familien monetäre Hilfe zu gewähren, sofern diese im Sinne des »Social Security Act« anspruchsberechtigt waren. Section 401 (b) des PRWORA regelt, dass es ein vom Bund garantiertes und einklagbares »Anrecht auf finanzielle Unterstützung« nicht mehr gibt, und überlässt es den Einzelstaaten, ob sie TANF als »entitlement« definieren wollen. Lediglich fünf Staaten (Alaska, Hawaii, Maryland, Rhode Island und Vermont)³⁷ haben in ihrer Landesgesetzgebung einen einklagbaren Rechtsanspruch auf TANF-Leistungen festgelegt. 17 Staaten haben dagegen in ihrem Gesetz explizit hervorgehoben, dass es sich bei TANF um eine »freiwillige Leistung« handelt, 23 knüpfen einen Leistungsanspruch an ausreichende finanzielle Mittel des Staates und der Kommunen. Die Verbindung von Leistungsansprüchen mit der Haushaltslage ist im Zusammenhang mit den gekappten Bundeszuschüssen zu sehen. Hier zeigt sich, dass sich die Gesetzgeber in den Bundesstaaten durchaus darüber im Klaren waren, dass sich in Zeiten von Rezession, wachsender Arbeitslosigkeit und steigenden Antragszahlen die Finanzmittel für TANF schnell als unzureichend herausstellen könnten (vgl. Chernick/Reschovsky 2003).

Anspruchsberechtigung von Migranten: Die Bundesregierung hat entschieden, dass alle nach dem Stichtag (22. August 1996) eingewanderten Erwachsenen (post-enactment immigrants) mindestens fünf Jahre von allen zentralstaatlich finanzierten Fürsorgeleistungen (Lebensmittelmarken, »Medicaid«, TANF, SSI) auszuschließen sind. Alle weiteren Regelungen wurden den Landespolitikern überlassen, die sowohl eigene Programme für »post-enactment immigrants« beschließen wie auch weiteren Personengruppen (qualified non-citizens) Leistungen verweigern können.

Die Bundesstaaten folgten weitgehend der von Washington vorgegebenen Unterscheidung zwischen »pre- und post-enactment immigrants«. Nur ein Staat (Alabama) hat auch alle vor dem Stichtag legal eingewanderten Familien aus seinem TANF-Programm ausgeschlossen, und nur ein Staat (Wyoming) verweigert diesen grundsätzlich einen Anspruch auf »Medicaid«. Bei den »post-enactment immigrants« hat sich

37 New York State hat zwar in seinen TANF-Regelungen keinen Rechtsanspruch festgeschrieben, verfügt aber in seiner Landesverfassung über ein Sozialstaatsgebot, das die Kommunen zu einer Grundversorgung bedürftiger Familien und Individuen verpflichtet (vgl. S. 181 ff.).

dagegen die Mehrheit der Bundesstaaten dafür entschieden, ihnen eine sozialstaatliche Unterstützung zu verweigern: In 32 Staaten gilt die Fünf-Jahres-Sperre für TANF, in 34 gilt sie für Lebensmittelmarken, in 37 für »Medicaid« und in 46 für SSI; in 25 Staaten gilt sie für alle genannten Programme. Lediglich zwei Staaten (Kalifornien und Maine) haben für alle vier Sozialleistungen (TANF, »Food Stamps«, »Medicaid« und SSI) eigene Landesprogramme für vom Bund ausgeschlossene Migranten eingerichtet, weitere sieben Staaten (Illinois, Maryland, Massachusetts, Missouri, Nebraska, Rhode Island und Washington) haben zumindest drei durch eigene Landesprogramme ersetzt. Dabei gibt es keinen direkten Zusammenhang zwischen dem Umfang von Einwanderung und der Großzügigkeit von Leistungen. So haben zum Beispiel die acht US-Bundesstaaten mit den höchsten Immigrantenteilen an ihrer Bevölkerung seit 1996 ganz unterschiedliche Politiken gewählt: Kalifornien, Illinois und Massachusetts fallen in die Kategorie »großzügiges Sicherheitsnetz für Migranten«, Florida, New Jersey und New York in die Kategorie »mäßiges Sicherheitsnetz für Migranten«, und Arizona und Texas gehören zu denjenigen Staaten mit den umfassendsten sozialstaatlichen Einschränkungen für Zugewanderte ohne US-amerikanische Staatsbürgerschaft.

Leistungshöhe der Transfers: Betrug die durchschnittliche monatliche Leistungshöhe für eine dreiköpfige Familie (ohne weiteres Einkommen) im AFDC-Programm 1996 noch durchschnittlich \$377, so hat sie sich inzwischen auf \$396 erhöht. 18 Bundesstaaten haben seit 1996 ihren Sozialhilfeszatz leicht angehoben, fünf haben ihn weiter gesenkt, und 28 haben keine Veränderungen vorgenommen (Rowe/Versteeg 2005: 166f.). Weiterhin fallen die Transfersätze in den Südstaaten am niedrigsten aus. In insgesamt 14 Bundesstaaten lagen sie auch 2003 noch unter \$300. 13 Bundesstaaten haben nach 1996 außerdem eine Regelung eingeführt, die aus anderen Bundesstaaten zugezogenen Antragstellern gar keine oder nur reduzierte Sozialhilfeleistungen zugestehen.³⁸

Zeitliche Befristung des Leistungsbezugs: Der PRWORA führte als wichtigste Beschränkung eine Fünf-Jahres-Frist (60-months federal lifetime limit) für alle TANF-Bezieher ein. Hinzu kommt die Regelung, dass alle erwerbsfähigen Transferempfänger spätestens nach 24 Monaten zur Teilnahme an Beschäftigungsaktivitäten zu verpflichten sind. Des Weiteren legte der PRWORA fest, dass auch alle erwerbsfähigen

38 Diese Entscheidungen wurden 1999 vom Obersten Gerichtshof allerdings als verfassungswidrig erklärt (Gais/Weaver 2002: 3).

Bezieher von Lebensmittelmärkten (zwischen 18 und 50 Jahren) nicht länger als drei Monate kontinuierlich und nicht länger als insgesamt drei Jahre unterstützt werden dürfen, wenn sie nicht arbeiten und/oder an Beschäftigungsmaßnahmen teilnehmen (Fossett/Gais 2002). Den Bundesstaaten wurde es freigestellt, ähnliche »fixed-period time limits« auch in ihr TANF-Programm einzuführen.

Sieben Bundesstaaten haben sich nicht mit den vom Bund vorgegebenen »Lebenszeitfristen« zufrieden gegeben, sondern diese noch weiter gesenkt: Connecticut auf 21 Monate, Arkansas, Idaho und Indiana auf 24 Monate, Utah auf 36 Monate, Florida und Georgia auf jeweils 48 Monate, wobei bis auf Indiana in allen genannten Staaten auch die Leistungen für Kinder nach diesem Zeitraum eingestellt werden.³⁹ In insgesamt 13 Staaten gibt es darüber hinaus »fixed-period time limits«, das heißt, die Leistungen werden nach einem festgelegten Zeitraum (in der Regel 24 Monate) automatisch beendet und erst nach einem erneuten Antragsverfahren und nur unter bestimmten Voraussetzungen wieder aufgenommen (Rowe/Russell 2004: 128). In sechs Staaten (Nevada, North Carolina, Ohio, Tennessee, Texas und Virginia) wurden diese Einschränkungen noch mit längeren Sperrzeiten verknüpft: In Texas kann bereits nach zwölf Monaten Unterstützung eine Leistungssperre von fünf Jahren eintreten; in den anderen fünf Staaten liegen die Sperrzeiten nach einem zwei- bis dreijährigen Leistungsbezug zwischen drei und 36 Monaten (ebd.).

In 18 Staaten wurde entschieden, die Härtefalloption des Bundes (die Befreiung von bis zu 20 Prozent aller TANF-Empfänger von den Zeitlimits) nicht auszuschöpfen; allen Bedürftigen wird in diesen Staaten spätestens nach fünf Jahren eine weitere monetäre Unterstützung verweigert, unabhängig davon, ob sie während des Leistungsbezugs einer Arbeit nachgegangen sind, an Beschäftigungsprogrammen teilgenommen haben, krank waren, schwanger geworden sind oder Angehörige pflegen mussten. Lediglich sieben Staaten (Washington D.C., Maine, Massachusetts, Michigan, New York, Vermont und Washington) haben sich gegen die Einführung von Zeitlimits entschieden und sind inzwischen dazu übergegangen, eigene Auffangprogramme für alle »kooperationswilligen« Familien einzurichten, welche die vom Bund gesetzte Fünf-Jahres-Frist erreicht haben. Darüber hinaus gibt es in etwa einem Drittel aller Staaten mittlerweile gesonderte Landesprogramme für »two-parent families«, für die nicht die Bundeszeitlimits gelten.

39 Für Familien, in denen nur die minderjährigen Kinder Anspruch auf Leistungen haben (child-only cases), gilt die vom Bund gesetzte Fünf-Jahres-Frist nicht (Greenberg/Savner 1996).

Zusätzliche Beschränkung des Leistungsbezugs über die Einführung von Diversionsstrategien: Weitgehend unbeachtet vom Gros der sozialwissenschaftlichen Untersuchungen haben zahlreiche regionale Sozialbehörden im Zuge der »Welfare Reform« Ansätze entwickelt, mit denen sie anspruchsberechtigte Antragsteller vom (dauerhaften) Sozialhilfebezug abhalten können. Bei diesen sogenannten Diversionsstrategien, die in der Regel über die Gesetze der Einzelstaaten abgesichert sind, ist zu unterscheiden zwischen »formal diversion payments« (Einmalzahlungen, die meistens mit Sperrzeiten einhergehen) und »pre-application requirements«. 29 Bundesstaaten sehen vor, dass die Sozialbehörden Antragstellern sogenannte »lump sums« (zwischen \$1.000 und \$1.600) oder das Äquivalent zu der Unterstützung, die sie in drei bis vier Monaten als TANF-Empfänger erhalten hätten, auszahlen können, um einen dauerhaften Sozialhilfebezug zu verhindern (Rowe/Russell 2004: 32f.). In 19 Staaten ist damit ein erneuter Antrag auf Aufnahme in das TANF-Programm für mindestens drei Monate, mitunter bis zu zwölf Monate, nicht mehr möglich; in 23 Staaten werden die Pauschalsummen auf die Zeitfristen angerechnet (ebd.). Typisch für die Diversionsregeln der regionalen TANF-Gesetze ist, dass sie die Entscheidung über die Anwendung den lokalen Sozialverwaltungen überlassen. 32 Bundesstaaten erlauben den lokalen Behörden zudem, der Bearbeitung eines Antrages bzw. der Auszahlung von Geldleistungen eine oder mehrere Auflagen oder Tests zur Überprüfung der »Kooperationswilligkeit« der Antragsteller vorzuschalten. Zu den Auflagen gehören die obligatorische Teilnahme an mehrwöchigen Bewerbungstrainings (in 17 Staaten), aber auch die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit den für Unterhaltszahlungen zuständigen Ämtern,⁴⁰ die Unterzeichnung eines »Personal Responsibility Contract« und mitunter auch die Ableistung »gemeinnütziger Arbeit«.

40 Untersuchungen haben ergeben, dass viele Frauen die Behandlung von Mitarbeitern der »child support enforcement agencies« als überaus erniedrigend und teilweise auch als kriminalisierend wahrnehmen, weil ihnen Betrugsabsichten unterstellt würden, wenn sie keine Angaben zum Aufenthaltsort der Väter ihrer Kinder machen können (Edin/Lein 1997; Mink 2002; Monson 2002).

Die Ausgestaltung der Arbeitsverpflichtung

Arbeitsverpflichtung für alleinerziehende Mütter: Der PRWORA verlangt von den Bundesstaaten, alle Erwachsenen – auch alleinerziehende Frauen mit Kleinkindern über zwölf Monaten – zur Arbeit oder zur Teilnahme an Beschäftigungsmaßnahmen zu verpflichten. 18 Bundesstaaten haben jedoch beschlossen, die Altersgrenzen noch strikter zu handhaben: In sechs Staaten (Arizona, Idaho, Iowa, Massachusetts, Montana und Utah) sind alle Schwangeren und Mütter unabhängig vom Alter ihrer Kinder in die Arbeitsverpflichtung einbezogen; zwölf Staaten (Arkansas, Connecticut, Florida, Indiana, Michigan, Nebraska, New Jersey, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Washington und Wisconsin) haben festgelegt, dass alle Frauen mit Kleinkindern über drei Monaten an Beschäftigungsmaßnahmen teilnehmen müssen. Lediglich vier Staaten (Alabama, New Hampshire, Vermont und Virginia) haben, abweichend von der Vorgabe Washingtons, die Altersgrenze der Kinder auf über zwölf Monate heraufgesetzt.

Ein weiteres Unterscheidungskriterium ist die zeitliche Ausgestaltung der Arbeitsauflagen. Washington verlangt von Alleinerziehenden, spätestens nach einem zweijährigen Leistungsbezug 20, ab 2002 dann 30 Wochenstunden einer Beschäftigung nachzugehen oder die Arbeitsbereitschaft unter Beweis zu stellen. Acht Staaten (Alabama, Arizona, Hawaii, Kalifornien, Michigan, New Jersey, New Mexico und Wisconsin) haben die Arbeits- bzw. Teilnahmeverpflichtung für alle erwerbsfähigen Hilfebezieher von sich aus auf 32 bis 40 Wochenstunden ausgeweitet (Rowe/Russell 2004: 96f.). Sieben Staaten erlauben eine Fall-zu-Fall-Entscheidung der lokalen Behörden. In 90 Prozent aller Bundesstaaten setzt die Arbeitsverpflichtung nicht erst nach zwei Jahren des Leistungsbezugs, sondern unmittelbar nach der Antragstellung ein; nur vier Staaten (Maryland, Mississippi, Missouri und West Virginia) erlauben die vom Bund akzeptierte »Schonfrist« von 24 Monaten.

Befreiung von der Arbeitsverpflichtung: Neben dem Alter der Kinder kann es dem PRWORA zufolge weitere Gründe (sogenannte good causes for exemption) geben, die es den Bundesstaaten erlauben, TANF-Empfänger zumindest temporär von der Arbeitsverpflichtung zu befreien. Hierzu gehören als die wichtigsten Krankheit/Behinderung, die Pflege von Angehörigen, Schwangerschaften und fortgeschrittenes Alter (über 60 Jahre). Wer von der Arbeitsverpflichtung ausgenommen werden kann, obliegt in etwa einem Drittel aller Bundesstaaten dem Ermessen der Landkreise bzw. den lokalen Sozialbehörden. In 13 Staaten (Arizona, Colorado, Georgia, Idaho, Iowa, Louisiana, Massachusetts, Mon-

tana, North Carolina, Oklahoma, Utah, Wisconsin und Wyoming) enthalten die Landesgesetzgebungen keinerlei Ausnahmeregelungen, das heißt, die lokalen Sozialbehörden können formal auch Kranke und TANF-Empfänger mit pflegebedürftigen Angehörigen zur Partizipation an Beschäftigungsmaßnahmen verpflichten. In 20 Staaten wurde auf eine Altersbegrenzung verzichtet, in 29 Staaten gilt selbst eine fortgeschrittene Schwangerschaft nicht als Teilnahme- bzw. Beschäftigungshindernis. Lediglich in 18 Staaten sind im TANF-Gesetz alle vier genannten Punkte (Krankheit, Pflege von Angehörigen, Schwangerschaft und Nähe zum Rentenalter) als mögliche Gründe für die Befreiung von der Arbeitsverpflichtung aufgenommen.⁴¹

»Community service«: Der PRWORA listet unter den anrechnungsfähigen Arbeitsaktivitäten (work-related activities) zwölf Möglichkeiten auf (vgl. S. 145 ff.), darunter »community service«, was mit »gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeiten« im Sinne des alten Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) in der Bundesrepublik zu vergleichen ist. Die nationalen Richtlinien geben vor, dass TANF-Empfänger bereits nach einem zweimonatigen Leistungsbezug zu unbezahlter gemeinnütziger Arbeit verpflichtet werden können. Lediglich sieben Bundesstaaten (Florida, Kalifornien, Massachusetts, New York, Pennsylvania, South Dakota und Wisconsin) haben diese Option in ihren Landesgesetzen festgeschrieben. In 34 Staaten wurden unentlohnte gemeinnützige Tätigkeiten zwar in die Liste der möglichen Beschäftigungsmaßnahmen aufgenommen, haben jedoch gegenüber den anderen Arbeitsaktivitäten keinen »Sonderstatus« und sollen in der Praxis in der Regel nur dann zur Anwendung kommen, wenn alle anderen Möglichkeiten der Beschäftigungsförderung ausgeschöpft sind.

Sanktionen: Der Bund verpflichtete mit dem PRWORA die Staaten zum ersten Mal zur Anwendung von Sanktionen gegenüber »kooperati-

41 Es gibt noch eine Hand voll weiterer Gründe, die als »good causes« in den TANF-Gesetzen genannt werden, darunter Probleme mit der Kinderbetreuung, Transportprobleme, persönliche Krisensituationen oder häusliche Gewalt. Es scheint jedoch anders als zum Beispiel bei den Zeitlimits in den Bundesstaaten kaum Wert auf eine einheitliche Anwendung dieser Regelungen gelegt zu werden. Bisher haben sich auch nur wenige Forscher mit der Frage beschäftigt, wie die lokalen Sozialbehörden diese Vorgaben handhaben. Die meisten hierzu zugänglichen Informationen basieren auf Erhebungen von Bürgerrechts- oder Wohlfahrtsorganisationen, die Betroffene befragt haben, oder auf journalistischen Recherchen (Bell/Strege-Flora 2000, Applied Research Center 2001; Hancock 2003; Jones-DeWeever u.a. 2003).

onsunwilligen« Transferempfängern, ohne diese jedoch im PRWORA genauer zu spezifizieren.⁴² Sanktionen in Form von partiellen Kürzungen oder einer vollständigen Aussetzung der Geldzahlungen sind in den meisten Staaten für unterschiedliche Verstöße gegen die Auflagen der Sozialbehörden vorgeschrieben, zu den wichtigsten gehören jedoch Sanktionen infolge von Verstößen gegen die Arbeitsauflagen. Während bereits unter dem AFDC-System Kürzungen bei diversen Anlässen zum Einsatz kamen (Bloom/Winstead 2002), besteht eine »Innovation« der Bundesstaaten darin, nach 1996 »full family sanctions« in ihre TANF-Programme eingeführt zu haben, das heißt, es werden die Leistungen für alle Familienmitglieder (inklusive die der Kinder) gekürzt oder ganz gestrichen.

In 18 Staaten können »full family sanctions« bereits beim ersten Regelverstoß zur Anwendung kommen, in den anderen 18 Staaten, wo diese vorgeschrieben sind, erst nach wiederholtem »Fehlverhalten«. In 17 Staaten werden die Bezüge bereits beim ersten »Verstoß« um bis zu 100 Prozent gekürzt. In neun Staaten müssen Sanktionen aufgehoben werden, wenn der/die Bestrafte den Arbeits- und Kooperationsauflagen wieder nachkommt; in der Mehrheit der Staaten (39) jedoch gibt es festgelegte Sperr- und Sanktionszeiten von mehreren Monaten, die der Abschreckung dienen. In vier Staaten (Alaska, Montana, Nebraska und North Dakota) können sie bis zu einem Jahr, in einem Staat (Indiana) bis zu drei Jahren betragen. In sieben Bundesstaaten (Delaware, Georgia, Idaho, Mississippi, Nevada, Pennsylvania und Wisconsin) ist es den lokalen Behörden gestattet, bei wiederholten Verstößen gegen die Arbeitsverpflichtung die Geldzahlungen sogar auf unbestimmte Zeit oder auf Dauer ganz einzustellen.

42 Die Formulierung des PRWORA zu Sanktionen lautet, dass Bundesstaaten zumindest einen Teil der Leistungen kürzen müssen, wenn TANF-Empfänger nicht der Arbeitsverpflichtung und den Auflagen zur Unterstützung der Behörden bei der Eintreibung von Unterhaltszahlungen nachkommen (Pavetti/Bloom 2001: 246).

Die Ausgestaltung der Beschäftigungsförderung

Anrechnungsfähige Tätigkeiten: Die Liste der vom Bundesgesetzgeber vorgegebenen Möglichkeiten, den Arbeitsverpflichtungen nachzukommen, umfasst die folgenden Tätigkeiten: reguläre Erwerbstätigkeit, staatlich subventionierte Erwerbstätigkeit im privaten und im öffentlichen Sektor, Teilnahme an Bewerbungs- und Verhaltenstrainings (job search; job readiness assistance), Berufspraktika (work experience), gemeinnützige Arbeit (community service), Teilnahme an berufsvorbereitenden Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen (on-the-job training, vocational educational training, job skills training)⁴³ und Vorbereitung auf nachholende Schulabschlüsse sowie Sprach- und Alphabetisierungskurse (basic education). Es ist vorgesehen, dass mindest zwei Drittel der festgelegten Arbeitsstunden mit diesen Tätigkeiten (core activities) abgeleistet werden müssen (Greenberg/Savner 1996). Einige der Aktivitäten sind vom Bund mit zeitlichen Befristungen versehen worden, so zum Beispiel Bewerbungstrainings und angeleitete Jobsuche, die nicht länger als sechs Wochen dauern sollen, und die Teilnahme an beruflicher und schulischer Qualifizierung, die auf zwölf Monate begrenzt werden soll. Außerdem legt der PRWORA fest, dass in den Bundesstaaten maximal 30 Prozent aller TANF-Empfänger an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen dürfen.

Um die Teilnahmequote (work participation rate) des PRWORA zu erfüllen, mussten bis 1998 mindestens 25 Prozent aller alleinstehenden Transferempfänger und 65 Prozent aller anderen erwachsenen Sozialhilfebezieher einer Tätigkeit bzw. einer Kombination der aufgelisteten Tä-

43 Es gibt zwischen Trainings- und berufsvorbereitenden Maßnahmen trotz ihrer unterschiedlichen Bezeichnungen in der Praxis keine klare Abgrenzung. Häufig hängt die Bezeichnung vom Träger der Maßnahme ab. »On-the-job training« ist am ehesten mit Berufspraktikum zu übersetzen und findet sowohl in öffentlichen Einrichtungen, in Nonprofit-Organisationen wie auch in Betrieben/Unternehmen statt. »Vocational educational training« wird vor allem von den Community Colleges angeboten, versorgt die Teilnehmer in der Regel mit qualifizierenden Zertifikaten und entspricht in etwa dem Angebot der Berufs(fach)schulen im bundesdeutschen (handwerklichen) Ausbildungssystem. »Jobs skills training« wird von diversen privaten und öffentlichen Einrichtungen durchgeführt und unterscheidet sich vom Angebot der Community Colleges meist durch die kürzere Dauer der Maßnahme (maximal sechs bis acht Wochen) und dadurch, dass keine formalen Qualifizierungsabschlüsse erworben werden. Zur Geschichte und aktuellen Umsetzung von verschiedenen beschäftigungsfördernden Instrumenten und Programmen in den USA vgl. LaLonde 2003.

tigkeiten nachgehen; ab 2002 stieg die Quote auf 50 bzw. 90 Prozent.⁴⁴ Auch die vorgeschriebene wöchentliche Stundenzahl wurde von 20 auf 30 für alleinerziehende Mütter und Väter und von 30 auf 40 für »two-adult families« erhöht. Das Bundesgesetz legt zudem fest, dass bei Nichterreichen der Teilnahmequote die Zuschüsse aus Washington bis zu maximal 20 Prozent gekürzt werden können. In den ersten Jahren der Umsetzung des PRWORA scheiterte eine beträchtliche Anzahl von Staaten vor allem an den Auflagen für Familien mit zwei Elternteilen und musste finanzielle Einbußen in Kauf nehmen: 1997 waren 19, 1998 17, 1999 12 und 2002 noch 6 Staaten von diesen Sanktionen betroffen (US Department of Health and Human Services 2004: III-7).

Bundesweit rangierte bei den »work activities« Erwerbstätigkeit (kombiniert mit Transferleistungen) mit 54,8 Prozent auf dem ersten Platz, gefolgt von gemeinnützigen Arbeitseinsätzen (11,9 Prozent) und angeleiteter Arbeitssuche (9,3 Prozent). In mehr als zwei Dritteln aller Bundesstaaten haben sich sogenannte Job Clubs oder Job-Search-Seminare, eine Kombination aus angeleiteter Arbeitssuche, Verhaltenstraining und Disziplinierungsmaßnahme,⁴⁵ als bevorzugtes Instrument der Beschäftigungsförderung etabliert. Insgesamt befanden sich 2002 bundesweit lediglich 33,4 Prozent aller erwerbsfähigen TANF-Empfänger in anrechnungsfähigen Arbeitsaktivitäten (ebd.: III-4). Diese niedrigen Werte hängen mit der im Bundesgesetz vorgesehenen Option zusammen, über die Reduzierung der Fallzahlen auch die Teilnahmequoten senken zu können. Dieser »caseload reduction credit« hat sich – ob beabsichtigt oder unintendiert – in der Praxis als äußerst folgenreich erwiesen, weil er den Einzelstaaten einen erheblichen Anreiz bietet, Sozialhilfeempfänger zu sanktionieren und Neuantragsteller abzulehnen, um somit Kosten für die Beschäftigungsförderung einzusparen (vgl. Weil 2002). Sinkt nämlich in einem Bundesstaat die Anzahl aller TANF-Empfänger in einem Jahr um beispielsweise zehn Prozent, müssen die Behörden im folgenden Haushaltsjahr auch zehn Prozent weniger (als von der »work participation rate« festgeschrieben) von ihnen in Arbeit oder in Maßnahmen bringen. Der drastische Rückgang der Sozialhilfequoten

44 Grundsätzlich ist es den Bundesstaaten jedoch nicht verboten, andere Beschäftigungsmaßnahmen zu entwickeln und anzubieten. Sie können beispielsweise aus eigenen Mitteln Programme und Aktivitäten finanzieren, die von der Liste des PRWORA nicht abgedeckt sind, und/oder mehr Sozialhilfebezieher als die vorgeschriebenen maximal 30 Prozent in Weiterbildung bringen. Der einzige Nachteil für sie besteht darin, dass diese dann nicht auf die Teilnahmequote angerechnet werden.

45 Eine anschauliche Beschreibung der Praxis dieser Job Clubs bieten, basierend auf teilnehmender Beobachtung und Befragung der Teilnehmerinnen, Horton/Shaw 2002 für Los Angeles und Schleiter u.a. 2002 für Wisconsin.

von bis zu 80 Prozent seit 1996 in einigen Staaten ist auch vor diesem Hintergrund zu betrachten.⁴⁶

Weiterführende Ausbildung: Da Ausbildung und Qualifizierung erwiesenermaßen das einzige wirksame Mittel zu einer Erhöhung der Berufs- und Beschäftigungschancen außerhalb des Niedriglohnssektors bleibt,⁴⁷ kann als ein weiterer wichtiger Indikator für die Bewertung der Beschäftigungsförderung der Einzelstaaten gelten, ob und in welchem Umfang sie eine Teilnahme von Sozialhilfeempfängern an Programmen postsekundärer Bildungseinrichtungen zulassen. Entgegen den Vorgaben der Bundesgesetzgeber, die ein College- und Universitätsstudium nicht oder nur sehr eingeschränkt zu den anrechnungsfähigen Arbeitstätigkeiten zählen, haben immerhin 19 Bundesstaaten den lokalen Behörden die Möglichkeit eingeräumt, ein zweijähriges Studium in Vorbereitung auf ein College-Degree als Ableistung der Arbeitsverpflichtung anzuerkennen. In allerdings nur acht von ihnen (in Georgia,⁴⁸ Iowa, Kentucky, Maine, Rhode Island, Utah, Vermont und Wyoming) muss das Studium nicht mit anderen Aktivitäten kombiniert werden; in allen anderen müssen studierende Sozialhilfeempfänger noch mindestens 10 bis 20 Wochenstunden einer Erwerbstätigkeit oder gemeinnützigen Arbeit nachgehen.

13 Bundesstaaten haben sich dagegen an der vom Bund für Berufsqualifizierung festgelegten Jahresfrist orientiert: Nach zwölf Monaten muss das Studium oder die Ausbildung von TANF-Empfängern hier aufgegeben bzw. in die Abendstunden verlegt werden, um tagsüber einer anderen Beschäftigung nachzugehen. In weiteren 13 Bundesstaaten ist die Teilnahme an weiterführenden Bildungsmaßnahmen in der regionalen TANF-Gesetzgebung überhaupt nicht vorgesehen. In einigen von ihnen können Sozialhilfeempfänger jedoch ausgewählte College-Seminare besuchen. In vier Bundesstaaten (Colorado, Montana, New York und Ohio) gibt es keinerlei gesetzlichen Vorgaben des Staates, und es obliegt

46 Lediglich 19 Staaten hätten im Jahr 2000 ohne die Anrechnung ihrer gesunkenen Fallzahlen ihre »work participation rates« für Alleinerziehende erfüllen können und nur zwei die Quoten für »two-parent families« (US Department of Health and Human Services 2001: 81f.).

47 Zu den Forschungsergebnissen über die Bedeutung von Bildungsinvestitionen für die nachhaltige Arbeitsmarkintegration von Sozialhilfeempfängern vgl. Greenberg u.a. 2000; Brock u.a. 2002a; Smith u.a. 2002; Center for Women Policy Studies 2003; Martinson/Strawn 2003; Shaw 2004; London 2004.

48 Georgia ist der einzige Bundesstaat, der auch die Absolvierung eines Graduierten-Programms in Vorbereitung auf einen Masters-Abschluss als Arbeitsaktivität anerkennt (Center for Women Policy Studies 2003).

allein den lokalen Sozialbehörden und deren Mitarbeitern, ob sie einer weiterführenden Ausbildung zustimmen wollen, weil sie diese als förderlich für die Arbeitsmarktintegration der Sozialhilfeempfänger erachteten.

2002 kamen bundesweit lediglich 7,6 Prozent aller Transferempfänger in den Genuss von längerfristigen Weiterbildungsmaßnahmen (US Department of Health and Human Services 2004: III-4); von den jährlich \$16,5 Milliarden Bundeszuschüssen wurden lediglich 1,5 Prozent für Ausbildung und berufliche Qualifizierung genutzt (Martinson/Strawn 2003: 4). Selbst wenn Ausgaben für andere Instrumente zur Arbeitsförderung (Lohnsubventionen, Beratung, angeleitete Arbeitssuche etc.) hinzugerechnet werden, lag der Anteil der Beschäftigungsförderung an den Gesamtausgaben von Bund und Einzelstaaten im TANF-Programm 2002 nur bei 10,7 Prozent. Im Vergleich dazu wurden 7 Prozent für die Administration, 13,8 Prozent für Kinderbetreuung und 31 Prozent für Cash-Transfers ausgegeben (US Department of Health and Human Services 2004: IV).

Familienpolitische Regelungen

Der PRWORA erklärt die Förderung und Festigung von Ehe und Kernfamilie (Mutter, Vater und Kinder) neben der Stärkung der »ökonomischen Unabhängigkeit« zum expliziten Ziel der Sozialhilfepolitik. Viele nationale Vorgaben wie auch die meisten regionalen TANF-Gesetze konterkarieren jedoch dieses offizielle Ziel direkt oder offerieren nur wenige positive Anreize bzw. Unterstützung bei der Familienführung und -planung. Neben den strikten Arbeitsauflagen, die vor allem alleinerziehende Frauen dazu zwingen, oftmals qualitativ fragwürdige und improvisierte Betreuungsarrangements für ihre Kinder wahrzunehmen und somit deren Wohlergehen und ihr elterliches Sorgerecht zu gefährden, verstärken verschiedene familienpolitische Regelungen noch die materiellen und psychischen Belastungen und Deprivationen, unter denen arme Frauen und Familien ohnehin zu leiden haben. Lediglich 15 Bundesstaaten bieten als integralen Bestandteil ihres TANF-Programms Beratung und Hilfe bei familiären Problemen an (Koons 2004: 13).

Mit dem »out-of-wedlock reduction bonus« wurden bis 2006 jedes Jahres diejenigen fünf Einzelstaaten vom Bund belohnt, die bei gleichbleibenden Abtreibungsquoten den höchsten Rückgang von unehelichen Schwangerschaften vorweisen konnten.⁴⁹ Aus einem weiteren Pool, den

49 1999 wurde der Bonus zwischen Alabama, Kalifornien, Massachusetts, Michigan und dem District of Columbia aufgeteilt, 2000 zwischen Alaba-

sogenannten »matching funds« des Bundessozialministeriums, stehen über \$100 Millionen pro Jahr für diejenigen Staaten zur Verfügung, die »Schulungsprogramme zur sexuellen Enthaltsamkeit« vor der Ehe einführen.⁵⁰ 14 Staaten haben seit 1996 solche Programme entwickelt (Weil 2002: 5). Dagegen werden Programme, die Aufklärung über diverse Verhütungsmittel und Familienplanung für junge Frauen propagieren, vom Bund nicht prämiert (Davis 2002).

Punitive Ansätze: Trotz der ehe- und familienfreundlichen Rhetorik im PRWORA haben 16 Bundesstaaten entschieden, Familien mit beiden Elternteilen faktisch aus ihrem TANF-Programm auszuschließen, indem sie die Anspruchsvoraussetzungen für zusammenlebende Paare in ihrem Gesetz erheblich verschärft haben. Die gängigsten Regelungen zu ihrer Exklusion aus den TANF-Programmen sind die »100-hour-rule« und die »work history requirements«. Die erste bestimmt, dass der Familienvorstand nicht mehr als 100 Stunden pro Monat einer Erwerbstätigkeit nachgehen darf, und bestraft somit Familien, in denen zum Beispiel die Väter mehr arbeiten, deren Einkommen zum Familienunterhalt aber nicht ausreicht. Die zweite Regelung wiederum bestraft Antragsteller, in denen der Haushaltsvorstand in den zurückliegenden drei Jahren zu wenig gearbeitet hat, indem sie von mindestens einem Elternteil den Nachweis über eine Beschäftigungszeit von wenigstens 18 Monaten in diesem Zeitraum verlangt. Zu den Staaten mit solchen oder vergleichbaren diskriminierenden Verordnungen in ihrem TANF-Gesetz zählen Arizona, Kalifornien, Georgia, Indiana, Kentucky, Maine, Massachusetts, Mississippi, Missouri, New Hampshire, North Dakota, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, South Dakota und Tennessee (National Campaign for Jobs and Income Support 2002: 11f.).

In 20 Bundesstaaten kommen seit 1996 »family caps« (vgl. S. 110 ff.) zur Anwendung, mit denen die materielle Lage von Familien mit Alleinerziehenden weiter geschwächt und einer Zunahme von Abtreibungen Vorschub geleistet wird. Nach Verabschiedung der »Welfare

ma, Arizona, Illinois, Michigan und dem District of Columbia (Koons 2004: 12). Insgesamt haben die Landesprogramme jedoch wenig zur Senkung der Teenager-Schwangerschaften beigetragen: Fast neun Prozent aller Schwangerschaften wurden bei 15- bis 19-Jährigen registriert; damit haben die USA neben Russland weiterhin die eindeutig höchste Quote an Teenage-Schwangerschaften unter den OECD-Staaten (Gelinsky 2005).

- 50 2002 haben sich insgesamt 49 Staaten um diese zusätzlichen Bundesmittel beworben, die im Rahmen der Programme »Abstinence Education« (\$50 Millionen), »Community Based Abstinence Education« (\$40 Millionen) oder »Adolescent Family Life« (\$12 Millionen) vergeben werden (Koons 2004: 12).

Reform« haben weitere vier Staaten dieses umstrittene Instrument zur Regulierung des Reproduktionsverhaltens mittelloser Frauen in ihr Sozialhilfeprogramm aufgenommen, obwohl diese vom Bund nicht verbindlich vorgeschrieben ist. Es wird geschätzt, dass in diesen Staaten über 100.000 Familien pro Jahr von »family caps« betroffen waren und finanzielle Kürzungen von etwa 20 Prozent ihrer Sozialhilfe in Kauf nehmen mussten (Levin-Epstein 2003: 3). In einigen Bundesstaaten sehen die TANF-Regelungen vor, alleinerziehende Mütter im Sozialhilfebezug dahingehend zu beraten, ihre Neugeborenen zur Adoption freizugeben; zwei Staaten bieten hierfür sogar finanzielle Anreize an (Koons 2004: 11).

17 Staaten machen seit 1996 die Bearbeitung von Anträgen auf Sozialhilfe bei Alleinerziehenden davon abhängig, ob sie vollständig mit den für die Eintreibung von Unterhaltszahlungen zuständigen Behörden kooperieren, wozu gehört, ihre Intimsphäre (Umgang mit Verhütungsmitteln, persönliche Beziehungen, sexuelle Kontakte etc.) weitgehend offenzulegen. Teil des vorgeschriebenen *Procedere* sind neben der Abnahme von Fingerabdrücken zu Identifikations- und Kontrollzwecken⁵¹ Angaben zur Vaterschaft, die Einreichung einer Klage auf Unterhaltszahlungen, eine Abtretungserklärung der Unterhaltsansprüche an das Sozialamt, detaillierte Auskünfte über aktuelle (sexuelle) Beziehungen sowie die Akzeptanz von Hausbesuchen durch die Behörden (vgl. Mink 2002).

Fördernde Ansätze: Zu den wenigen fördernden Ansätzen zur Unterstützung der Arbeitsaufnahme von Frauen gehört der Ausbau staatlicher Förderprogramme zur Finanzierung und zum Ausbau der Kinderbetreuung. In ihrer Rezeption der »Welfare Reform« heben zahlreiche Untersuchungen⁵² die seit 1996 ausgeweiteten staatlichen Mittel zur Kostensubventionierung oder -übernahme der Kinderbetreuung in Familien von Sozialhilfeempfängerinnen als eine besondere Innovation zur Förderung ihrer Arbeitsmarktchancen hervor. Diese Position verkennt jedoch, dass es einen eklatanten Rückschritt gegenüber dem Vorläuferprogramm AFDC/JOBS gab, unter dem alle zur Arbeitsaufnahme verpflichteten

51 Sechs Staaten (Arizona, Connecticut, Florida, Kalifornien, New York und Texas), die sich fast alle durch einen besonders hohen Immigrantanteil an der Bevölkerung auszeichnen, verlangen von allen Antragstellern die Abnahme von Fingerabdrücken.

52 So interpretiert zum Beispiel Wilke (2002: 263 ff.) die gesteigerten staatlichen Ausgaben für Kinderbetreuung seit 1996 als Modernisierungspotential der nationalen Sozialhilfereform zur Förderung der Geschlechtergleichheit auf dem Arbeitsmarkt.

Frauen noch einen Rechtsanspruch auf bundesstaatliche Finanzierung von »child care« (bis zu einem Jahr nach Verlassen des Sozialhilfebezugs) anmelden konnten, der mit dem PRWORA 1996 dann abgeschafft wurde. Darüber hinaus entspricht das Angebot an geeigneten Betreuungsplätzen für Alleinerziehende bei weitem nicht der gestiegenen Nachfrage (vgl. S. 160 ff.).

Während vor der »Welfare Reform« die Einzelstaaten noch etwa \$2,1 Milliarden Bundeszuschüsse für die Kinderbetreuung von Sozialhilfeempfängerinnen erhielten, stiegen die jährlichen Zuweisungen aus Washington ab 1996 auf \$2,7 Milliarden an (Burke 2002: 4). Hinzu kommen zusätzliche »discretionary funds« in Höhe von \$1 Milliarde pro Jahr, welche die Bundesstaaten auch für Sozialhilfeempfängerinnen verwenden können, sowie die Möglichkeit, auch TANF-Zuschüsse für die Subventionierung von Kinderbetreuung zu nutzen, so dass den Bundesstaaten seit dem PRWORA insgesamt mehr Wahlmöglichkeiten und Gelder für diesen Bereich zur Verfügung stehen.⁵³ Es gibt aber keine klaren Regelungen und effektiven Kontrollmechanismen, die eine qualitativ angemessene Grundversorgung mit Kinderbetreuungsplätzen in den Bundesstaaten garantieren (Branch u.a. 2001). In 30 Staaten gehen die Zuschüsse direkt an die Familien oder die Kinderbetreuungseinrichtungen, in den anderen werden die Ausgaben in der Regel mit den Sozialhilfeleistungen verrechnet. In 13 Staaten sind alle Familien unabhängig von ihrem Einkommen zu einer Zuzahlung verpflichtet.

Die sogenannte »family violence option«, die nachträglich in den PRWORA aufgenommen wurde und die 20-Prozent-Härtefall-Regelung ergänzt, erlaubt den Einzelstaaten zudem, Frauen in akuten familiären Krisen- und Gewaltsituationen von den strikten Auflagen, Zeitlimits und Kooperationsanforderungen zu befreien und aus den TANF-Zuschüssen auf ihre Bedürfnisse abgestimmte Betreuungs- und Beratungsleistungen zu finanzieren.⁵⁴ Insgesamt 19 Bundesstaaten haben diese Option in ihre

53 Das »Post-Welfare Reform«-System der Finanzierung von Kinderbetreuung ist äußerst kompliziert. Es wurden die vier wesentlichen Finanzierungsquellen unter AFDC/JOBS (JOBS Childcare, Transitional Childcare, At-Risk-Child Care, Discretionary Child Care and Development Block Grants) zu einem einzigen Programm, »Child Care and Development Fund« (CCDF), zusammengeführt, dessen Mittel zu 70 Prozent für TANF-Familien genutzt werden müssen und auf einem ausgeklügelten Verteilungsschlüssel basieren. Insgesamt fielen in den ersten fünf Jahren nach Verabschiedung der Sozialhilfereform die Bundeszuschüsse für Kinderbetreuung in armen Familien um \$4 Milliarden höher aus als unter dem alten System (Boyd u.a. 2003: 29).

54 Die Aufnahme der »family violence option« in den PRWORA geht auf die demokratischen Senatoren Paul Wellstone (Minnesota) und Patty Murray

TANF-Gesetze integriert, weitere 19 haben über Verwaltungsverordnungen Ausnahmeregelungen für Frauen mit Gewalterfahrungen verfügt; in lediglich zwölf davon (Colorado, Delaware, Georgia, Kalifornien, Louisiana, Maine, Nevada, New Jersey, New York, North Carolina, Oregon und Pennsylvania) können TANF-Empfängerinnen, die von häuslicher und sexueller Gewalt betroffen sind, von allen Anforderungen und Restriktionen (Zeitlimits, Arbeitsauflagen, Meldepflichten, Sanktionen etc.) ausgenommen werden (Legal Momentum 2004). Eine zusätzliche Förderung dieser Frauen durch die Kostenübernahme von Therapien, betreutem Wohnen oder spezifischen Weiterbildungsmaßnahmen findet in der Regel jedoch nicht statt.⁵⁵

Weitere Maßnahmen zur staatlichen Unterstützung von einkommensschwachen Familien: Die Einzelstaaten können seit 1996 vollkommen frei über die Einkommens- und Vermögensgrenzen (earning disregards und asset limits) von Sozialhilfeempfängern entscheiden. Darüber hinaus steht es ihnen frei, das Lohneinkommen von armen Familien über die Einführung eines eigenen »Earned Income Tax Credit« (EITC) – zusätzlich zum Bundesprogramm – zu erhöhen und erwerbstätigen Eltern auch nach Verlassen des TANF-Programms eine medizinische Versorgung (transitional medical assistance) und Unterstützung bei der Kinderbetreuung (transitional child care) zukommen zu lassen. Von der zuletzt genannten Möglichkeit haben etwas mehr als die Hälfte aller Bundesstaaten Gebrauch gemacht. Bis auf drei Ausnahmen wurden in allen Bundesstaaten zudem die Einkommens- und Vermögensgrenzen für das TANF-Programm gegenüber dem alten System angehoben, so dass sich der Anteil aller Transferempfänger, die erwerbstätig sind und ihr Lohneinkommen mit Sozialhilfe aufstocken, seit 1996 deutlich erhöht hat. In lediglich vier Bundesstaaten (Delaware, Illinois, Maryland

(Washington) zurück, die auf Druck von Frauen- und Bürgerrechtsorganisationen sowie auf der Grundlage von Forschungserkenntnissen, nach denen etwa 15 bis 30 Prozent aller TANF-Empfängerinnen Opfer häuslicher Gewalt sind und 50 bis 60 Prozent in ihrem Leben von Gewalt und sexuellem Missbrauch betroffen waren, im Herbst 1996 eine entsprechende Gesetzesinitiative eingebracht haben (Richmond 2001).

- 55 Über die Umsetzung der »family violence option« ist bislang wenig bekannt. Als die größten praktischen Probleme gelten, dass anders als für die Kinderbetreuung keine zusätzlichen Bundesmittel für soziale Dienstleistungen bereitgestellt werden und dass in den Sozialämtern kaum ausgebildete Psychologen oder Sozialarbeiterinnen zur Verfügung stehen bzw. die zuständigen Sachbearbeiterinnen mit der Aufgabe, Gewalt- und Missbrauchserfahrungen zu erkennen und die betroffenen Frauen zu beraten, aufgrund von Arbeitsüberlastung und mangelnder Ausbildung vollständig überfordert sind (vgl. Hearn 2002; Richmond 2001).

und Rhode Island) sehen die TANF-Richtlinien vor, dass die Perioden, in denen Sozialhilfeempfänger einer Lohnarbeit nachgehen, nicht auf ihre fünfjährigen Zeitlimits angerechnet werden (McNichol/Springer 2004: 18). In allen anderen Bundesstaaten führt Erwerbstätigkeit zu keiner zeitlichen Verlängerung der Anspruchsberechtigung auf Cash-Transfers im Rahmen des TANF-Programms.

Außerdem haben 20 Staaten inzwischen ein eigenes EITC-Programm eingeführt (Okwuje/Johnson 2006: 1), mit dem Niedriglohnarbeiter mit Kindern entlastet werden, indem ihnen entweder weitere Einkommenssteuern erlassen und/oder auf Antrag beim Finanzamt bei besonders niedrigen Erwerbseinkommen Zuschüsse gewährt werden können. Bei Familien mit einem Jahreseinkommen zwischen \$6.000 und \$12.000 können diese über das Steuersystem abgewickelten Lohnzuschussungen des Bundes und der Einzelstaaten eine Aufstockung der Einkommen um bis zu 40 Prozent bedeuten (Beamer 2005: 386), womit sich der EITC in den USA sowohl zu einem Instrument der Armutsbekämpfung unter Erwerbstätigen als auch zu einem massiven staatlichen (indirekten) Subventionsprogramm für Unternehmen entwickelt hat, die sich dadurch der Aufgabe entledigen können, ihren Beschäftigten existenzsichernde Löhne zu zahlen. Um diesem Problem bzw. Mitnahmeeffekt zumindest teilweise entgegenzuwirken, haben 13 Landesregierungen in den vergangenen zehn Jahren außerdem entschieden, die für ihre Bundesstaaten geltenden Mindestlöhne weiter anzuheben (Center for American Progress 2007a). Hatten 1998 nur sieben Bundesstaaten Mindestlöhne, die über dem seit 1997 nicht mehr veränderten nationalen Standard von \$5,15 lagen, so sind es heute (Stand: Januar 2007) 31. Die sechs Staaten mit den höchsten Mindestlöhnen (zwischen \$7,40 und \$7,93) sind Kalifornien, Connecticut, Massachusetts, Oregon, Vermont und Washington (ebd.). Aber selbst die strikte Implementierung und Kontrolle dieser deutlich über den nationalen Vorgaben liegenden Mindestlöhne würde – gäbe es keine weiteren staatlichen Unterstützungen und Sozialtransfers – nach Berechnungen von Wirtschaftswissenschaftlern nicht ausreichen, Armut unter Erwerbstätigen in den unteren Arbeitsmarktsegmenten zu verhindern. Um eine Familie mit zwei Kindern, in denen nur ein Elternteil Vollzeit erwerbsfähig sein kann, über die offizielle Armutsgrenze zu bringen, müsste der Mindestlohn in den USA auf \$9,06 die Stunde angehoben werden (Chasanov 2005: 4).⁵⁶

56 Eine aktuelle Gesetzesinitiative, die im Januar 2007 bereits im House of Representatives mit einer klaren Mehrheit verabschiedet wurde und demnächst im Senat zur Abstimmung ansteht, sieht vor, den bundesweit geltenden Mindestlohn von \$5,15 in den nächsten zwei Jahren auf \$7,25 zu erhöhen. Hiervon wären schätzungsweise 10,4 Millionen Arbeitnehmer

Obwohl auf der regionalen Ebene neben dem Ausbau des EITC und der Anhebung von Mindestlöhnen noch weitere Instrumente der Armutsbekämpfung wie zum Beispiel die Einführung einer gesetzlichen Krankenversicherung sowie die Reform der Arbeitslosenversicherung diskutiert werden und zum Teil auch Gegenstand aktueller Gesetzesinitiativen sind (vgl. McNichol/Springer 2004; Venner u.a. 2005; Burton u.a. 2007), soll an dieser Stelle nicht weiter auf diese eingegangen werden, weil sie nur in einem mittelbaren Zusammenhang mit der »Welfare Reform« stehen (vgl. hierzu S. 347 ff.). Der Überblick zu den wichtigsten Veränderungen in den regionalen Gesetzgebungen, mit denen die Einzelstaaten auf die Vorgaben des Bundes seit 1996 reagiert haben, sollte jedoch deutlich gemacht haben, dass bereits die Devolution erster Ordnung ein Patchwork von ganz unterschiedlichen Regelungen und Politiken auf der regionalen Ebene herbeigeführt hat, so dass es heute fast nicht mehr möglich ist bzw. sinnvoll erscheint, von einem nationalen Sozialhilfesystem in den USA zu sprechen. In den abschließenden Betrachtungen dieses Kapitels zur Re-Föderalisierung und Re-Konditionalisierung der Sozialhilfepolitik werden in einem ersten Schritt zunächst die zentralen Forschungsergebnisse zu den neuen TANF-Programmen in Bezug auf die beschäftigungs- und familienpolitischen Zielsetzungen der nationalen Gesetzgeber zusammengefasst. In einem zweiten Schritt erfolgt eine Bestandsaufnahme der regionalen Workfare-Politiken, inklusive der Vorstellung und Diskussion der bis heute vorliegenden sozialwissenschaftlichen Typologisierungs- und Erklärungsversuche.

Vorläufige Auswirkungen der TANF-Politik

Das Gros der wissenschaftlichen Begleitstudien, die seit 1996 die Auswirkungen der »Welfare Reform« und ihrer Umsetzung in den Bundesstaaten untersuchen, lässt sich in drei Kategorien unterteilen (vgl. Brush 2002; Grogger/Karoly 2005): Implementierungsstudien (administration studies), Untersuchungen zur Situation der Familien, die den Sozialhilfebezug verlassen haben (leaver studies), und solche, bei denen die Beschäftigungshindernisse von Menschen im Zentrum stehen, die weiterhin Transferleistungen erhalten (barrier studies). Die größte Aufmerksamkeit in der Fach- und Medienöffentlichkeit haben die vom Bund und den Landesregierungen finanzierten Implementierungsstudien erfahren,

betroffen. Gleichzeitig wären mit dem Gesetz Steuerentlastungen für die Unternehmen von über \$8 Milliarden verbunden (Center for American Progress 2007b).

die auf Grundlage der Auswertung verwaltungsinterner Daten der Frage nachgehen, inwieweit die neuen regionalen TANF-Programme die offiziellen Zielsetzungen der Bundesgesetzgeber erreicht haben. Als größter Erfolg gilt in der Fachliteratur der drastische Rückgang der Fallzahlen, gefolgt von der stark gestiegenen Erwerbsquote – sowohl unter Frauen und Männern im Sozialhilfebezug als auch unter denjenigen, die den Leistungsbezug verlassen haben. Im Gegensatz dazu haben die Programme und Maßnahmen zur »Stärkung traditioneller Familienformen« offensichtlich keine nennenswerten Auswirkungen gehabt. Die meisten Studien konnten nur geringe oder gar keine »Fortschritte« bei der Umsetzung der familienpolitischen Ziele der Bundesgesetzgeber feststellen. Weder bei der Zahl der unehelichen Geburten noch bei der Zahl der Eheschließungen hat es seit Verabschiedung der »Welfare Reform« wesentliche Veränderungen gegeben. Der Anteil von Kindern, die in Haushalten ohne Vater leben, ging bundesweit zwischen 1997 und 2002 nur geringfügig von 38 auf 35 Prozent zurück (Urban Institute 2006: 2). Besonders positiv hervorgehoben wird in einigen Untersuchungen und Regierungsberichten allerdings die abnehmende Anzahl von unehelichen Geburten unter afroamerikanischen minderjährigen Müttern, die im selben Zeitraum um 3,5 Prozent gesunken sei (Rodgers 2005: 288).

Dagegen sind die dokumentierten Rückgänge bei der Inanspruchnahme von Transferleistungen seit der Verabschiedung der »Welfare Reform« enorm: Während die Sozialhilfequote zwischen 1996 und 2005 bundesweit um 52 Prozent gesunken ist, fiel die Zahl der Hilfebezieher in einigen Staaten in diesem Zeitraum um über 90 Prozent (US Department of Health and Human Services 2006: A-18). Zu den Bundesstaaten mit den eindeutig höchsten »caseload reductions« gehören drei Staaten im Mittleren Westen (Wyoming 93 Prozent, Illinois 82 Prozent, Idaho 78 Prozent) und einer der ärmsten Südstaaten (Louisiana 77 Prozent) (ebd.).⁵⁷ Bezogen 1996 noch etwa 4,6 Millionen Familien Unterstützung aus dem AFDC-Programm, so waren es im Sommer 2006 nur noch 1,7 Millionen, die im Rahmen der neuen regionalen Beschäftigungsprogramme finanzielle Hilfen erhielten (ebd.). Seit Beginn der wirtschaftlichen Rezession (2001) sind in 27 Bundesstaaten die Fallzahlen im TANF-Programm wieder leicht – durchschnittlich um 1,8 Prozent – angestiegen (Center for Policy Analysis and Research 2004: 1). In 23 Einzelstaaten gab es seitdem trotz erhöhter Arbeitslosen- und Armutsquoten

57 Für die Bundesstaaten mit den niedrigsten Rückgängen in ihrer Sozialhilfequote (Nebraska 26 Prozent, Indiana 34 Prozent, Tennessee 37 Prozent, District of Columbia 39 Prozent, Arizona 42 Prozent, Rhode Island 44 Prozent) lassen sich keine eindeutigen geographischen oder anderen Muster nachweisen.

weitere Rückgänge in der Inanspruchnahme von Transferleistungen (ebd.).

Auch die Zusammensetzung der Hilfe beziehenden Familien hat sich seit 1996 auffällig verändert. Obwohl der Anteil von Immigranten, die Leistungen des TANF-Programms wahrnehmen, zwischen 1996 und 2002 bundesweit von etwa 7 auf 2 Prozent gesunken ist (Camarota 2003: 2), ist der Anteil ethnischer Minoritäten von etwa drei Fünftel auf zwei Drittel aller Hilfebezieher gestiegen. Während der Anteil afroamerikanischer Familien in etwa konstant geblieben ist (39 Prozent) und sich der Anteil von hispanischen Familien von 18 auf 26 Prozent erhöht hat, ist der Anteil weißer Familien von 39 auf 30 Prozent gesunken (US Department of Health and Human Services 2004: A-19), was bedeutet, dass Weiße im größeren Umfang den Sozialhilfebezug verlassen haben als Angehörige ethnischer Minderheiten.

Welche Faktoren für diese erhebliche Reduzierung der Sozialhilfequote und die veränderte Zusammensetzung der Gruppe der Hilfebezieher maßgeblich verantwortlich sind, ist in der Fachliteratur umstritten. Da die höchsten Rückgänge bei den Fallzahlen kurz vor und nach Verabschiedung der »Welfare Reform« erfolgten, führen die meisten Studien diese Entwicklung zum Großteil auf den ökonomischen Aufschwung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre und damit einhergehende bessere Beschäftigungschancen für niedrigqualifizierte Arbeitnehmer, vor allem für alleinerziehende Frauen, zurück (Moffitt/Roff 2000; Ziliak u.a. 2000; Acs u.a. 2001; Blank 2002; Bok/Simmons 2002; Besharov 2004). Bundesweit stieg die Erwerbsquote unter alleinstehenden Müttern – unabhängig vom Sozialhilfebezug – zwischen 1995 und 2000 um 11,3 Prozent an und erreichte 2000 mit 73 Prozent ihren vorläufigen Höhepunkt (Sherman u.a. 2004: 2).

Andere Untersuchungen messen den Zeitlimits und Sanktionen in den neuen TANF-Programmen eine entscheidende Bedeutung bei der Senkung der Fallzahlen zu (Jencks/Swingle 2000; Schram/Soss 2001; Soss u.a. 2006; Lens 2006). Vergleiche zwischen Bundesstaaten machen deutlich, dass in den Staaten mit besonders strikten Sanktionsanwendungen die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen am stärksten gesunken ist (Rector/Youssef 1999; Soss u.a. 2006). Nach Angaben des Center on Budget and Policy Priorities (Parrott/Sherman 2006), die auf Modellrechnungen des Bundessozialministeriums basieren, kann etwa die Hälfte des Rückgangs der Sozialhilfequoten mit den 1996 eingeführten verschärften Zugangsregeln und Diversionsstrategien der Einzelstaaten und Kommunen erklärt werden, von denen überproportional stark Immigranten, Personen mit erheblichen Gesundheitsproblemen und einer niedrigen Schulbildung betroffen sind. Demnach erhalten heute nur

noch 48 Prozent aller Familien, die von ihrem Einkommen her vor der nationalen Sozialhilfereform anspruchsberechtigt gewesen wären, von den Lokalverwaltungen überhaupt noch monetäre Unterstützung (ebd.: 2).

Zur Arbeitsmarktintegration und zu den Beschäftigungsaussichten von Sozialhilfeempfängern liegen recht unterschiedliche und zum Teil widersprüchliche Ergebnisse vor (vgl. Lichter/Jayakody 2002; Christopher 2004; Hennessy 2005; Rodgers 2005; Courtney/Dworsky 2006). Einig sind sich die meisten Studien darüber, dass der Anteil der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger – das heißt derjenigen, die Lohnarbeit mit Transferleistungen kombinieren – aufgrund der erhöhten Einkommensgrenzen in den TANF-Programmen gegenüber dem alten System deutlich angestiegen ist. Das Urban Institute (2006: 1) beziffert diesen Anstieg zwischen 1997 und 2004 in einer aktuellen Zusammenfassung der Forschungsliteratur bundesweit auf 13 Prozent (von 31 auf 44 Prozent). Angaben zur Beschäftigungs- und Einkommenssituation derjenigen, die den Sozialhilfebezug dauerhaft seit 1996 verlassen haben, variieren dagegen, je nachdem welche Berechnungsgrundlagen den »leaver studies« zugrunde liegen. Die meisten dieser Studien, welche die Beschäftigungsentwicklung ausgewählter Gruppen von Sozialhilfeempfängern über einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren untersuchen, gehen bereits dann schon von einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration aus, wenn dem Verlassen des Leistungsbezugs eine zweimonatige Erwerbstätigkeit folgte (vgl. Rodgers 2005). Dieser Definition entsprechend haben zwischen 1996 und 2000 deutlich mehr als die Hälfte (zwischen 57 und 64 Prozent) aller ehemaligen Sozialhilfeempfänger den Sprung in die »ökonomische Selbständigkeit« geschafft (Haskins 2001: 5). Betrachtet man die Art der Arbeitsmarktintegration etwas genauer, dann zeigt sich jedoch, wie instabil und prekär diese Beschäftigungserfolge sind. Schätzungsweise 20 bis 30 Prozent der »leavers« kehren innerhalb von zwei Jahren aufgrund materieller Nöte wieder in den Sozialhilfebezug zurück (Loprest 2002: 2); in einigen Bundesstaaten waren es bis zu 50 Prozent (Wisconsin's Joint Legislative Audit Bureau 2005: 6). Zudem konnte bei lediglich einem Fünftel aller ehemaligen Sozialhilfeempfänger eine kontinuierliche Erwerbstätigkeit von mehr als zwei Jahren festgestellt werden (Loprest 2002: 3). Weniger als die Hälfte arbeitete nach Verlassen des Leistungsbezugs länger als ein Jahr (Richer u.a. 2003: 5). 58 Prozent gingen im Jahr 2002 nach Verlassen des Leistungsbezugs überhaupt keiner Lohnarbeit nach (Loprest 2003: 1). Es wird geschätzt, dass die Gruppe der vollständig »Abgehängten« (»no work, no welfare«) inzwischen auf über eine Million Familien (mit mehr als zwei Millionen Kindern) angewachsen ist (Parrott/Sherman 2006: 2).

Darüber hinaus haben sich die Beschäftigungsaussichten von Sozialhilfebeziehern im Laufe der Zeit offensichtlich verschlechtert. Gaben 1997 noch 70 Prozent als Grund für das freiwillige Verlassen des Leistungsbezugs die Aufnahme einer Beschäftigung oder höhere Einkünfte infolge von Erwerbstätigkeit an, so war ihr Anteil 2002 auf 56 Prozent gesunken (Loprest/Zedlewski 2006: 24). Dagegen stieg der Anteil derjenigen, die als Grund für ihren »Ausstieg« Schikanen der Sozialbehörden nannten, von 8,6 auf fast 20 Prozent an (ebd.). Fast zwei Drittel aller, die den Sozialhilfebezug aufgrund einer Erwerbstätigkeit in den letzten Jahren verlassen haben, leben darüber hinaus weiterhin unter der offiziellen Armutsgrenze (Fremstead 2004: 3); fast die Hälfte wurde 2002 trotz einer durchschnittlichen Beschäftigung von mehr als 35 Wochenstunden als sehr arm – ihr Einkommen liegt deutlich unter der Armutsgrenze – eingestuft (ebd.). Eine Studie in Wisconsin fand heraus, dass das durchschnittliche Nettoeinkommen von erwerbstätigen »leavers« noch unter dem Einkommen lag, das ihnen im Sozialhilfebezug zur Verfügung stand (Cancian u.a. 2003), da die in ihren Beschäftigungsverhältnissen erzielten Löhne zu niedrig ausfallen, um den Verlust von staatlichen Leistungen und erhöhte Kinderbetreuungskosten kompensieren zu können. Es wird geschätzt, dass Arbeitnehmerinnen, die lediglich den Mindestlohn verdienen und keinerlei staatliche Subventionen erhalten, in manchen Regionen zwischen 45 und 64 Prozent ihres Gesamteinkommens für die Betreuung eines Kleinkindes aufbringen müssen (California Child Care Resource and Referral Network 2002: 2).

Bundesweit liegen die durchschnittlich erzielten Stundenlöhne der ehemaligen Transferempfänger zwischen \$7 und \$8 (Rodgers 2005: 283). 70 Prozent der erwerbstätigen »leavers« waren ohne Krankenversicherung, etwa ein Drittel arbeitete nachts oder in irregulären Schichten, 11 Prozent gingen mehreren Jobs nach (Loprest 2002: 2). Zu den typischen Beschäftigungsfeldern für ehemalige Sozialhilfeempfänger gehören neben dem Einzelhandel das Gastronomie- und Hotelgewerbe sowie die Kinder-, Kranken- und Altenbetreuung. Fast die Hälfte arbeitete im Dienstleistungssektor, etwa 25 Prozent im Einzelhandel und 14 Prozent in der Produktion (Richer u.a. 2001: 7; Boushey/Rosnick 2004: 3). In Wisconsin zum Beispiel sind etwa 40 Prozent aller Arbeitgeber von ehemaligen Sozialhilfeempfängern Zeitarbeitsfirmen (Wisconsin's Joint Legislative Audit Bureau 2005: 6), was wiederum auf den temporären und prekären Status der Beschäftigungsverhältnisse verweist.

War in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre mit erhöhten Erwerbs- und fallenden Sozialhilfequoten noch ein bundesweiter Rückgang der Armutsrate von 13,7 (1996) auf 11,3 Prozent (2000) verbunden (Witte 2004), so hat sich dieser positive Trend seit 2000 nicht weiter fortge-

setzt. Bei weiterhin sinkenden Sozialhilfequoten stieg die bundesweite Armutsrate und die Anzahl der Familien, die in tiefer Armut leben, in den USA seitdem wieder deutlich an: Das Jahr 2004 markierte mit 15,6 Millionen Personen, die weniger als die Hälfte des offiziellen Armuts-einkommens zur Verfügung haben, das schlechteste Ergebnis seit 1975 (Catholic Campaign for Human Development 2006). Gerade für Familien in den untersten Einkommensgruppen hat sich die »Welfare Reform« als armutsverschärfend erwiesen, da ihr durchschnittliches Einkommen seit Mitte der 1990er Jahre um etwa 10 Prozent gesunken ist (Bryan 2005: 597); bei Familien mit alleinerziehenden Müttern betrug der Rückgang 13 Prozent (Murray/Primus 2005: 312). In etwa einem Drittel aller Bundesstaaten ist die Armutsrate zwischen 1997 und 2003 parallel zu sinkenden Sozialhilfequoten zudem um 3 bis 40 Prozent angestiegen (Rodgers u.a. 2006: 664); in immerhin 14 Staaten lag sie 2004 bei über 13 Prozent (ebd.: 660).

Die obigen Angaben stellen eine Synthese der Forschungsliteratur zu den in der Fach- und Medienöffentlichkeit am stärksten diskutierten Auswirkungen der neuen Sozialhilfepolitik dar. Diese spiegeln vor allem bundesweite Trends wider, geben aber auch erste Hinweise auf die Bedeutung einzelner Programmelemente wie beispielsweise Sanktionen und Diversionsstrategien auf der subnationalen Ebene, die in den folgenden Fallstudien zu New York und Los Angeles noch eine stärkere Berücksichtigung finden werden. Die folgende Bestandsaufnahme der TANF-Politik dient der zusammenfassenden Diskussion und Bewertung der von den Landesregierungen gewählten Schwerpunktsetzungen und der in den Sozialwissenschaften entwickelten Ansätze, die einzelstaatlichen Variationen und Dynamiken in der Sozialhilfe- und Beschäftigungspolitik seit 1996 zu erklären.

Bestandsaufnahme der TANF-Politik der Einzelstaaten

Die nach 1996 von den Bundesstaaten verabschiedeten Richtlinien und Gesetze zur Implementierung der nationalen Sozialhilfereform verweisen auf erhebliche Unterschiede im Umgang mit den im Bundesgesetz enthaltenen Ermessensspielräumen. Dies trifft vor allem auf die Ausgestaltung der Anspruchsberechtigung und auf die Zugangsbedingungen zu den neuen Transferprogrammen zu. Lediglich ein Bruchteil aller Staaten (etwa 15 Prozent) hat auf die Verlagerung der sozialpolitischen Verantwortung für bedürftige Familien mit der Etablierung eigenständiger Unterstützungsprogramme reagiert, um Versorgungslücken auszugleichen, die durch die Einführung von Zeitlimits und die Ausgrenzung von Migranten aus bundesstaatlichen Fürsorgeleistungen entstan-

den sind. Noch weniger – etwa zehn Prozent – haben sich dafür entschieden, Leistungen im Rahmen ihrer TANF-Programme mit einem einklagbaren Rechtsanspruch zu versehen. Die meisten Landesgesetze haben dagegen nun auch die finanzielle Unterstützung von notleidenden Familien – analog zur Daseinsfürsorge für Alleinstehende (»General Assistance«) – zu einer freiwilligen kommunalen Leistung erklärt, die jederzeit eingeschränkt oder verweigert werden kann, ohne mit rechtlichen Folgen rechnen zu müssen.

Erstaunlich hoch ist darüber hinaus die Zahl der Bundesstaaten, die über die Vorgaben des Bundesgesetzgebers hinaus weitere weitreichende Restriktionen in ihre Landesgesetze aufgenommen haben, welche die Inanspruchnahme von Transferleistungen erschweren oder ganz verhindern können. Neben zusätzlichen zeitlichen Befristungen gehören hierzu in mehr als der Hälfte aller Staaten unterschiedliche Diversions- und Sanktionsstrategien, die nach Stand der Forschungslage zumindest teilweise den drastischen Rückgang der Hilfeempfänger in den TANF-Programmen seit 1996 erklären können. Unterschiedlichen Schätzungen zufolge lag der Anteil aller Hilfebezieher, die in den ersten Jahren der Umsetzung der »Welfare Reform« von Leistungseinstellungen infolge von behördlichen Sanktionen betroffen waren, in den Bundesstaaten zwischen 5 und 45 Prozent (Meyers 2004 u.a.: 444); für einzelne Staaten kamen Studien auf bis zu 60 Prozent.⁵⁸ Aber auch die neuen Diversionsregeln, die zu den wenigen »Innovationen« der Landesregierungen in den späten 1990er Jahren zählen, weil sie der nationale Gesetzgeber in dieser Form nicht vorgesehen hatte, haben sich – so zeigen zahlreiche Untersuchungen – vielerorts zu einem wichtigen Instrument der Lokalverwaltungen zur Regulierung der Fallzahlen entwickelt (Bell/Strege-Flora 2000; Edelman 2002; Acs u.a. 2003; Tanner 2003). Demnach konzentrieren sich immer mehr Lokalverwaltungen in den USA darauf, bedürftige Familien von der Antragstellung abzuhalten und sie an private Wohlfahrtseinrichtungen zu verweisen.

Nur wenige Bundesstaaten messen zudem der beruflichen Qualifizierung und aktiven Arbeitsförderung von Hilfeempfängern – über die Unterstützung bei der unmittelbaren Stellensuche hinaus – eine wichtige Rolle zu. Zwar haben mehr als ein Drittel aller Landesregierungen in ihren TANF-Richtlinien festgeschrieben, dass Transferempfängern auch weiterhin der Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen (inklusive einer College-Ausbildung) gewährt werden soll. In der Praxis zeigt sich je-

58 Diesen Studien zufolge lag die Sanktionsrate zwischen 1996 und 1998 in Delaware mit 60 Prozent am höchsten, gefolgt von Indiana mit 45 Prozent (Pavetti u.a. 2003: 9).

doch, dass die Einzelstaaten – mit wenigen Ausnahmen⁵⁹ – die Abkehr des Bundes von einem »human capital approach« in der Sozialhilfepolitik nachvollzogen haben. Weniger als 15 Prozent aller Staaten haben die Option, 30 Prozent aller erwerbsfähig eingestuften TANF-Empfänger an Trainings- oder Bildungsmaßnahmen teilnehmen zu lassen, überhaupt ausgeschöpft (US Department of Health and Human Services 2004: XIV). Darüber hinaus führten komplizierte Auflagen in vielen Regionen der USA zu einem von den lokalen Verwaltungen forcierten Ausschluss von Sozialhilfeempfängerinnen aus dem postsekundären Bildungssystem: Bereits in den ersten drei Jahren nach der Verabschiedung des PRWORA sank ihr Anteil an allen College-Studenten bundesweit um 20 Prozent (Cox/Springs 2000: 12).⁶⁰ Im Jahr 2004 nahmen bundesweit weniger als fünf Prozent aller Hilfebezieher an längerfristigen berufsqualifizierenden Maßnahmen teil; in lediglich sieben Staaten lag ihr Anteil bei über zehn Prozent (Minoff 2006: 3). Zudem haben zahlreiche Untersuchungen bei den Bildungsinvestitionen Diskriminierungen gegenüber nichtweißen Hilfeempfängern festgestellt (Gooden 1998; Pittz/Delgado 2002; Rockeymore/Cox 2002; Kahn u.a. 2004; Dill u.a. 2004). Gemessen an ihrem Anteil an der Sozialhilfebevölkerung kamen schwarze und hispanische Programmteilnehmer demnach deutlich seltener als weiße in den Genuss von beschäftigungsrelevanten Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen.

-
- 59 In einer »National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies« (NEWWS), welche die Weiterbildungsprogramme der Einzelstaaten nach den Beschäftigungsergebnissen der Teilnehmer (Qualität und Stabilität der nach Abschluss eingegangenen Arbeitsverhältnisse, Löhne, Sozialleistungen etc.) bewertet, schnitten Oregon und Kalifornien in Bezug auf ihre Qualifizierungsangebote am besten ab (Strawn 2004: 2). Diese Studie sagt jedoch nichts über die Länge der Maßnahmen sowie über die Pro-Kopf-Investitionen aus und berücksichtigt auch nicht Qualifizierungsprogramme, die allein aus Landesmitteln finanziert werden, so dass ein bundesweiter Vergleich und vor allem ein Vergleich mit dem alten AFDC-JOBS-System Mitte der 1990er Jahre (vgl. S. 110 ff.) nur bedingt möglich ist.
- 60 1998 waren in Massachusetts bereits 46 Prozent weniger Sozialhilfeempfänger an Community-Colleges eingeschrieben (Karier 1998: 15), in Michigan betrug der Rückgang zwischen 1996 und 1998 fast 50 Prozent (Kahn/Polakow 2004: 11). Allein die City University of New York (CUNY) vermeldete, dass in den ersten vier Jahren nach der »Welfare Reform« der Anteil ihrer Studierenden, die AFDC bzw. TANF erhielten, um 77 Prozent, das heißt von 22.000 auf 5.000 zurückgegangen war (Applied Research Center 2001: 3). Nach Angaben des Bundesbildungsministeriums hatten 1994/95 noch 684.763 Sozialhilfeempfänger einen Antrag auf finanzielle Förderung einer postsekundären Ausbildung an einem College oder einer Universität (student aid) gestellt, 1998/99 war die Zahl um 47,6 Prozent auf 358.530 gesunken (Greenberg u.a. 2000: 37).

Diese Praxis der Bundesstaaten, die berufliche Qualifizierung insbesondere von Angehörigen ethnischer Minderheiten zu vernachlässigen und Hilfeempfänger mit kurzfristigen Maßnahmen wie Bewerbungstrainings vornehmlich auf Tätigkeiten im Niedriglohnsektor vorzubereiten, kann nicht auf finanzielle Restriktionen oder Überlastungen der lokalen Verwaltungen und Bildungsträger zurückgeführt werden. Rechnet man die in den Jahren 1996 bis 2002 vom Bund bereit gestellten TANF-Mittel auf die erheblich gesunkene Anzahl der Empfänger um, so stand in diesem Zeitraum den meisten Bundesstaaten zur Unterstützung und Weiterbildung wesentlich mehr Geld pro Kopf zur Verfügung (etwa \$16.000 pro Jahr) als vor der »Welfare Reform«, als es durchschnittlich \$7.000 waren (US White House 2003). Hinzu kommt, dass die meisten Behörden bis 2006 faktisch nur noch einen minimalen Teil ihrer Sozialhilfeempfänger in Arbeit oder Beschäftigungsmaßnahmen bringen mussten, um den Auflagen des PRWORA zu genügen. Nach Anrechnung des »caseload reduction credit« lagen die korrigierten Beschäftigungsquoten 2003 für alle TANF-Familien in 18 Bundesstaaten bei 0 Prozent, in 15 zwischen 0 und 10 Prozent und nur in 7 bei über 20 Prozent (US Department of Health and Human Services 2004: III-8). Das bedeutet, dass sich die Entscheidungen der Einzelstaaten und Kommunen, im Bereich der Arbeitsförderung vor allem auf kurzfristige und an der »work first«-Ideologie orientierte Instrumente zu setzen und die Ausbildungs- und Qualifizierungsbedürfnisse der besonders benachteiligten Personengruppen im TANF-Bezug zu ignorieren, nicht allein aus den strikten Bundesvorgaben und Quoten erklären lassen.

Nicht nur bei den Bildungsinvestitionen schöpften die Bundesstaaten die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten bislang nur unzureichend aus. Auch im Bereich der Kinderbetreuung, der von den meisten offiziellen Studien als entscheidend für die erfolgreiche Beschäftigungsförderung von Frauen erachtet wird, zeigen sich erhebliche Engpässe und Probleme. Obwohl sich die Anzahl aller minderjährigen Kinder in armen Familien, die von staatlichen Betreuungszuschüssen profitieren können, zwischen 1996 und 2001 (von einer auf zwei Millionen) verdoppelt hat (Mezey 2004: 3), ist Rhode Island bis heute der einzige Bundesstaat, der allen einkommensschwachen Familien Unterstützung bei der Kinderbetreuung zugesteht. Und obwohl die Bundesstaaten in den ersten vier Jahren nach der Sozialhilfereform ihre Ausgaben für Kinderbetreuungskosten um durchschnittlich 80 bis 100 Prozent gegenüber 1995 erhöht haben (Boyd u.a. 2003: 21), kamen selbst in Phasen enormer Mittelüberschüsse maximal 25 Prozent aller anspruchsberechtigten Familien in den Genuss von Subventionen (Layzer/Collins 2000: 7).

Zahlreiche Studien weisen zudem darauf hin, dass die Kinderbetreuungsangebote für Frauen oftmals von schlechter Qualität und den Bedürfnissen von Frauen, die nachts oder im Schichtsystem arbeiten müssen, nicht angepasst sind (Wilkins 2002a; Coley u.a. 2004). Dementsprechend gerieten immer mehr Frauen in die Zwangslage, zugunsten der Erfüllung der strikten Beschäftigungsaufgaben ihre Aufsichtspflicht vernachlässigen zu müssen, was im schlechtesten Fall zu einer Verwahrlosung und Gefährdung der Kinder und zum Entzug des Sorgerechts führen kann (vgl. Roberts 1999; Mink 2002; Schleiter u.a. 2002; Korteweg 2002). Mehrere Forscher führen zudem den rasanten Anstieg von Kindern, die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zur Adoption freigegeben wurden oder in Pflegefamilien lebten, auf die Sozialhilfereform zurück (vgl. Watson 2002). Dass »freiwillige« Sozialleistungen zu den ersten gehören, die in Zeiten von fiskalischen Engpässen gekürzt werden, zeigen darüber hinaus jüngere Erhebungen: Seit Beginn der Rezession 2001, die zur schwersten Haushaltskrise einiger Bundesstaaten seit dem Zweiten Weltkrieg beigetragen hat, waren in fast der Hälfte der Bundesstaaten erhebliche Einschnitte bei den Ausgaben für Kinderbetreuung festzustellen; schätzungsweise 300.000 Familien verloren innerhalb von drei Jahren ihren Anspruch auf Unterstützung (Mezey 2004: 5).

Was von den meisten Forschungsarbeiten zudem vernachlässigt wird, ist der Trend zur Umschichtung von nationalen Fördermitteln zugunsten der besonders Bedürftigen. Insgesamt haben viele Einzelstaaten das neue TANF-Finanzierungsmodell (Umstellung auf Pauschalzuweisungen des Bundes) seit 1996 genutzt, um ihren eigenen Ausgabenanteil zu senken. In den ersten Jahren nach der »Welfare Reform« (1996-2000) lagen die Rückgänge der einzelstaatlichen Investitionen in ihre TANF-Programme im Vergleich zum alten Sozialhilfesystem bei 4 bis 25 Prozent (Waller/Fremstead 2006: 2). Andere Staaten tendierten bis vor kurzem dazu, Fördermittel verfallen zu lassen oder anzusparsen. 2001 betrug die Summe der ungenutzten TANF-Zuweisungen des Bundes \$7,1 Milliarden, 2004 immerhin noch \$3,4 Milliarden (ebd.). Von zahlreichen Landesregierungen und -ministerien ist zudem bekannt, dass sie TANF-Zuschüsse für Zwecke eingesetzt haben, die vom Bundesgesetzgeber nicht abgedeckt sind. Hierzu gehören allgemeine Steuererleichterungen und die Finanzierung von verschiedenen sozialen Programmen, die zuvor aus lokalen Mitteln bestritten wurden (National Campaign for Jobs and Income Support 2002: 2). Der Betrag, der aus regionalen bzw. lokalen Steuermitteln als direkte finanzielle Unterstützung an notleidende Familien geht, ist seit 1996 um mehr als \$6 Milliarden gesunken und lag 2002 deutlich unter den Werten der 1970er Jahre

(Burke 2003: 17). Hiermit zeigt sich, dass die neuen TANF-Programme, die seit 1996 vom Bund jedes Jahr mit der gleichen Summe (16,4 Milliarden) bezuschusst werden, insgesamt zwar nicht zu einer nennenswerten Kostensenkung beigetragen haben, aber ein Großteil der in den Einzelstaaten eingesetzten Gelder unterdessen nicht mehr den besonders Bedürftigen, sondern verstärkt anderen Bevölkerungsgruppen und Einrichtungen zugute kommt.

Warum die Einzelstaaten auf die nationale Sozialhilfereform so reagiert haben, wie oben beschrieben, und welches die wesentlichen Einflussfaktoren sind, die den Ansatz und die Ausrichtung ihrer Workfare-Politik seit 1996 bestimmt haben, ist in der Forschungsliteratur eine weiterhin offene Frage, deren Beantwortung im Zuge der anhaltenden Devolutionstendenzen im US-amerikanischen politischen System jedoch auch Aufschluss für andere Politikfelder und -entwicklungen geben könnte.

Typologisierungs- und Erklärungsversuche der »state choices«

Nur einige wenige sozialwissenschaftliche Arbeiten haben sich seit 1996 überhaupt der schwierigen Aufgabe gestellt, die vielfältigen Entscheidungen der Einzelstaaten hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer TANF-Programme nach unterschiedlichen Kriterien/Indikatoren zu gewichten und somit Typologien und Kategorien zur Charakterisierung der neuen regionalen Workfare-Systeme zu entwickeln. Zu den in der Fachliteratur am häufigsten zitierten Studien gehört die vom Center on Hunger and Poverty (1998) an der Tufts University, die anhand eines Indexsystems⁶¹ die Einzelstaaten danach bewertet, ob sie infolge der »Welfare Reform« Programme und Maßnahmen eingeführt haben, die tendenziell zu einer Stärkung bzw. zu einer Schwächung des materiellen Wohlergehens bedürftiger Familien beitragen können. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass lediglich 14 Einzelstaaten Gesetze und Instrumente verabschiedet haben, die einen fördernden Ansatz erkennen lassen.⁶² Davon liegen sieben im Nordosten, vier im Westen, zwei im Mittleren Westen und einer im Süden des Landes. Mehr als zwei Drittel aller Staaten werden als überwie-

61 Die der Bewertung und Punktevergabe der Tufts-Studie zugrunde gelegten Kriterien sind 1. »benefit levels/eligibility«, 2. »time limits«, 3. »work requirements/sanctions«, 4. »assistance in obtaining work«, 5. »income and asset enhancement«, 6. »availability of subsidized child care« und 7. »special provisions for legal immigrants« (Center on Hunger and Poverty 1998: 3).

62 Dies sind Vermont, Rhode Island, Pennsylvania, New Hampshire, Maine, Connecticut, Massachusetts, Oregon, Kalifornien, Washington, Utah, Illinois, Minnesota und Tennessee (Center on Hunger and Poverty 1998: 7).

gend punitiv und restriktiv eingestuft, das heißt, sie bieten keine oder nur wenige positive Ansätze zur Förderung von bedürftigen Familien an. Davon befinden sich die meisten im Süden und im Mittleren Westen der USA.

Einen ähnlichen Ansatz zur Klassifizierung der neuen TANF-Programme wählen zwei weitere Studien, die aufgrund anderer Prioritätensetzungen und Gewichtungen jedoch zu etwas komplexeren Einschätzungen kommen. Eine vor kurzem am Institute for Policy Research an der Northwestern University durchgeführte Untersuchung (Sandoval 2006)⁶³ teilt die Einzelstaaten nach ihrer sozialpolitischen Ausrichtung in vier verschiedene Kategorien/Paradigmen ein: 1. »social investment«, 2. »social reform«, 3. »social retrenchment« und 4. »social disinvestment«. Zudem analysiert die Studie, wie sich die Ausrichtung der lokalen Sozialhilfe- und Beschäftigungspolitik im Zeitverlauf (1996-1999) verändert hat. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass fast die Hälfte der Staaten seit 1996 ihre Leistungen abgebaut habe, während einige, die zuvor eher einen restriktiven Ansatz in der Sozialhilfepolitik verfolgt hätten, nach der »Welfare Reform« vergleichsweise großzügige Programme entwickelt hätten. 1999 fielen nach der Untersuchung neun Bundesstaaten unter die erste Kategorie, 19 unter die zweite, 11 unter die dritte und 12 unter die vierte Kategorie. Nach der Bewertung des Autors haben lediglich neun Bundesstaaten ihre neue »Flexibilität« genutzt, um den Übergang vom Sozialhilfebezug in Erwerbstätigkeit mit großzügigen Unterstützungsleistungen zu erleichtern, 19 weisen eine widersprüchliche Bilanz auf, während fast die Hälfte der Staaten annähernd alle Möglichkeiten ausgeschöpft haben, um den Zugang zu Leistungen restriktiv zu handhaben, und deutlich weniger Unterstützung und monetäre Hilfen anbieten als noch vor der »Welfare Reform«. Die meisten der von Sandoval als »social investment states« klassifizierten Bundesstaaten – die in weitgehender Übereinstimmung mit den Ergebnissen der Tufts-Studie zu »fördernden Staaten« vor allem im Nordosten und Westen zu finden sind – weisen einen überproportional hohen Anteil von Weißen an der Bevölkerung auf, womit die These von der Bedeutung der demographischen Zusammensetzung für die Sozialpolitik in den USA erneut untermauert wird.

Mettler (2000) hat ebenfalls unter Anwendung eines eigenen Index- und Punktesystems ein Modell von »Welfare-Governance-Typen« entwickelt, das sich an den beiden Kriterien Inklusion (incorporation) und

63 Sandoval zieht insgesamt 18 Policy-Variablen heran, von denen vier in den 1. Bereich (transitional benefits/asset accumulation), sieben in den 2. Bereich (exemptions and eligibility requirements) und weitere sieben in den 3. Bereich (contracts, diversion programs and time limits) fallen.

Anreizstrukturen (incentives) der neuen TANF- und Förderprogramme zur Arbeitsaufnahme orientiert.⁶⁴ Die größte Gruppe (24 Staaten) zeichnet sich nach ihren Ergebnissen dadurch aus, dass sie gleichzeitig überaus exklusive Zugangsbedingungen gewählt hat und zur Senkung ihrer Sozialhilfequoten vor allem punitive Ansätze (Sanktionen) vorsieht. Zu der Gruppe mit den restriktivsten Ansätzen gehören ihrer Untersuchung zufolge neben den Südstaaten Wisconsin, Indiana und Massachusetts. Zehn Staaten hätten dagegen relativ großzügige Zugangsbedingungen, bieten Hilfeempfängern im TANF-Programm jedoch nur wenig Unterstützung und eher niedrige Leistungen an. Zwei Staaten haben sehr restriktive Zugangsbedingungen gewählt, erzielen jedoch bessere Werte im Bereich der Anreiz- und Unterstützungsstrukturen (Illinois und Montana). Lediglich zwölf Staaten werden als »enabling« klassifiziert.⁶⁵ Sie hätten sich seit 1996 bemüht, unter den gegebenen Rahmenbedingungen ihr soziales Sicherheitsnetz entweder beizubehalten oder weiter auszubauen, und investierten überdurchschnittlich stark in Sach- und Dienstleistungen, die Sozialhilfeempfängern die Arbeitsaufnahme und den Weg in die ökonomische Selbständigkeit erleichtern sollen.

Während die vorgestellten Arbeiten und Typologisierungen bezüglich ihrer Einteilung (restriktive versus fördernde Staaten) und genereller Trends – mit einigen erheblichen Abweichungen, was die Zuordnung bestimmter Bundesstaaten betrifft – zu recht ähnlichen Ergebnissen kommen, besteht eine ihrer Schwächen darin, dass sie lediglich auf den in den Landesgesetzen und TANF-Richtlinien Ende der 1990er Jahre festgelegten Ausführungsbestimmungen basieren. Damit werden weder seitdem erfolgte Änderungen in den Verwaltungsvorschriften noch die Implementierung der Richtlinien erfasst. Zwar schreibt der Bund den Einzelstaaten vor, alle zwei Jahre einen Bericht über die Umsetzung und Ergebnisse ihres TANF-Programms vorzulegen, er gibt jedoch nicht vor, welche Angaben in diesen Berichten enthalten sein müssen (Greenberg 2001). Zahlreiche Bundesstaaten stellen daher nur sehr eingeschränkte Informationen zur Verfügung, aus denen zum Beispiel nicht hervorgeht, wie einzelne Programmbestandteile ausgestaltet sind, wie viel Geld für sie ausgegeben wird und zu welchen Ergebnissen die unterschiedlichen

64 Die Kategorie Inklusion bezieht sich auf die Zugangsregeln der neuen TANF-Programme (Ausgestaltung der Anspruchsberechtigung etc.), die Kategorie Anreizstrukturen auf die Angebote und Unterstützungsleistungen, die erbracht werden, wenn Familien in das Programm aufgenommen worden sind.

65 Dies sind mit diversen Abstufungen Colorado, Rhode Island, Arizona, Washington, Hawaii, New Jersey, Kentucky, Vermont, Alaska, Utah, Wyoming und Nevada (Mettler 2000: 24).

Maßnahmen geführt haben. Um die Sozialhilfepraxis und Beschäftigungsförderung in den Bundesstaaten im Zeitverlauf besser erfassen und bewerten zu können, sind daher umfangreichere Untersuchungen und vor allem qualitativ angelegte Fallstudien notwendig.

Da solche bislang aber weitgehend fehlen, basieren die gängigen Erklärungsversuche für die Unterschiede in den regionalen Ansätzen in der Sozialhilfe- und Beschäftigungspolitik seit 1996 – ähnlich wie bei den bereits zuvor zitierten Studien zur Erklärung von Differenzen der regionalen AFDC-Programme – vor allem auf statistischen Regressionsanalysen, die von Verwaltungen und großen Forschungseinrichtungen zur Verfügung gestellte Datensätze auswerten. Daher kann es wenig überraschen, dass in der Fachliteratur zur Einschätzung der »state policy choices« bei der Umsetzung der »Welfare Reform« bereits bekannte Variablen herangezogen werden (vgl. Rodgers 2005). An erster Stelle rangieren politisch-ideologische Faktoren und die ethnische Zusammensetzung der Sozialhilfe- und Armutsbevölkerung. Bundesstaaten werden nach dem Wahlverhalten ihrer Bewohner in konservative oder liberale Staaten eingeteilt. Strikte Sanktionsvorschriften, reduzierte Zeitlimits und besonders strenge Arbeitsauflagen kommen demnach stärker in Bundesstaaten mit konservativen Mehrheiten als in solchen mit liberalen Wählern zum Einsatz (Soss u.a. 2001; Gais/Weaver 2002). Punitive Ansätze (wie der Einsatz von »family caps« und strikte Sanktionen) korrelieren auch sehr eng mit dem Anteil von afroamerikanischen Familien im jeweiligen TANF-Programm, strikte Zeitlimits vor allem mit dem Anteil hispanischer Familien an der lokalen Sozialhilfebevölkerung (Soss u.a. 2001; Fording 2003; Fellowes/Rowe 2004). In ärmeren Bundesstaaten fallen nicht nur die Sozialhilfesätze niedriger aus. Ihre Regierungen investierten auch nach der »Welfare Reform« weniger als die in wohlhabenderen Staaten in fördernde Ansätze zur Arbeitsaufnahme (Gais/Weaver 2002; Rodgers 2005). Das Ausmaß sozialer Probleme (gemessen an der Höhe der Sozialhilfe-, Armuts- und Erwerbslosenquoten) scheint dagegen nur einen geringen Einfluss auf die Ausgestaltung der neuen Sozialhilfe- und Beschäftigungsprogramme zu haben. Auch hier gibt es Übereinstimmungen mit Studien, die den »Waiver«-Prozess in den 1980er und 1990er Jahren untersucht haben. Diese haben spezifischen lokalen Konditionen sowie ökonomischen Faktoren (arbeitsmarktpolitische Entwicklungen und Anforderungen, Zusammensetzung und Größe der Sozialhilfebevölkerung, Armutsentwicklung etc.) bei den Entscheidungen der Landesregierungen, ihre Sozialhilfeprogramme bereits vor der »Welfare Reform« umzustrukturieren, keine oder nur eine untergeordnete Rolle beigemessen (Lieberman/Shaw 2000; Brown 2003; Rodgers-Dillon 2004).

Die wenigen vergleichenden Arbeiten zur Umsetzung der »Welfare Reform«, die auf eigenständigen empirischen und auch qualitativen Untersuchungen beruhen, zeigen jedoch, dass diese statistischen Analysen nur grobe Trends wiedergeben können und in der politikwissenschaftlichen Diskussion häufig Einflussfaktoren unterschätzt oder vernachlässigt werden, die mit aggregierten Daten nicht zu erfassen sind (vgl. Meyers u.a. 2001). So kommt Francis (1999), der die TANF-Politik der sechs Neuengland-Staaten miteinander verglichen hat, zu dem Schluss, dass weder die fiskalischen/wirtschaftlichen Ressourcen noch die parteipolitische Ausrichtung der Legislative und Exekutive festgestellte Unterschiede zwischen der Sozialhilfepolitik in den sechs untersuchten Bundesstaaten befriedigend erklären können. In Neuengland haben nach seinen Indikatoren die Bundesstaaten mit den größten wirtschaftlichen Problemen und mit dem geringsten Pro-Kopf-Einkommen (Rhode Island, Vermont und Maine) die großzügigsten TANF-Richtlinien verabschiedet. Zwei davon wurden von republikanischen Gouverneuren regiert, während der Bundesstaat mit dem restriktivsten Ansatz in der Sozialhilfepolitik (Massachusetts) über eindeutige demokratische Mehrheiten verfügte. Entscheidend bei der Ausgestaltung der neuen TANF-Programme war Francis zufolge vielmehr der Einfluss von »intervening institutions«, zu denen er vor allem die administrativen Einrichtungen und deren Leitungspersonal, aber auch in die politischen Beratungs- und Entscheidungsprozesse eingebundene Interessengruppen wie Bürgerrechts-, Immigrantengruppen und Wohlfahrtsorganisationen zählt. Ähnlich argumentieren Norris/Thompson (1995b) und Winston (2002), die in ihren überwiegend qualitativ angelegten Vergleichsstudien zur Umsetzung der »Welfare Reform« in ausgewählten Bundesstaaten lokalen Faktoren – wie der Stärke bzw. Schwäche von außerparlamentarischen Koalitionen sowie spezifischen regionalen Konflikten (etwa den Auseinandersetzungen über Migration oder über die Verteilung von Steuerlasten) – eine erhebliche Bedeutung zumessen. Weitere Untersuchungen zu ausgewählten Aspekten der Sozialhilfe reform, unter anderem zum Umgang mit Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen (vgl. Mazzeo u.a. 2003; Price 2005) oder zu veränderten Arbeitsauffassungen der Sozialbürokratien (vgl. Ridzi/London 2006), kommen außerdem zu dem Ergebnis, dass die in den Landesparlamenten verabschiedeten Richtlinien von den lokalen Verwaltungen und den mit ihnen kooperierenden nichtstaatlichen Einrichtungen ganz unterschiedlich interpretiert und umgesetzt werden können und häufig in der kommunalen Praxis unterlaufen werden. Um die Entstehung und Entwicklung divergierender Ansätze auf der lokalen Ebene erklären zu können, müssen neben den übergeordneten rechtlichen Vorgaben, den politischen Konstellationen und

den sozioökonomischen Rahmenbedingungen demnach offensichtlich weitere Faktoren und Akteure – wie zum Beispiel Auseinandersetzungen außerhalb des parlamentarisch-politischen Systems sowie die Rolle der lokalstaatlichen Bürokratie – berücksichtigt werden, was in den folgenden Fallstudien getan wird.

Zusammenfassung

Während im ersten Teil des Kapitels gezeigt werden konnte, wie die Einzelstaaten in der Phase der Modellprojekte (1962-1982) und in der Phase der »Waiver«-Politik (1981-1996) einen entscheidenden Beitrag zur Aushöhlung und Re-Föderalisierung des Sozialhilfesystems in den USA geleistet haben, befasste sich der zweite Teil des Kapitels mit der Ausgestaltung der neuen regionalen Beschäftigungs- und Transferprogramme (TANF), welche die »Welfare Reform« von 1996 hervorgebracht hat.

Als erstes Ergebnis lässt sich festhalten, dass die von den Bundesgesetzgebern eingeräumten und gegenüber dem alten System erweiterten Handlungsspielräume überaus folgenreich waren und dazu beigetragen haben, die geographischen Ungleichheiten im Umgang mit bedürftigen Familien seit Mitte der 1990er Jahre in den USA noch erheblich zu verschärfen. Zweitens können die vorläufigen Resultate der neuen regionalen Sozialhilfe- und Beschäftigungspolitiken in zweierlei Hinsicht als eher ernüchternd bezeichnet werden: zum einen mit Blick auf die Prioritätensetzung der Bundesstaaten und zum anderen in Bezug auf die aktuelle Versorgungslage der auf staatliche Unterstützung angewiesenen Armutsbevölkerung. Während sich die dokumentierten Policy-Entscheidungen einer einfachen und übersichtlichen Typologisierung weitgehend entziehen und sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze unterschiedliche Einflüsse und Determinanten betonen, beweisen die vorliegenden und dargestellten Untersuchungsergebnisse, dass die umfassende Rückverlagerung der sozialpolitischen Verantwortung auf die subnationale Ebene mehrheitlich restriktive und punitive Ansätze gefördert hat. Deren oberstes Ziel, die Sozialhilfequoten zu senken, ging in den meisten Fällen mit einer Vernachlässigung von Investitionen in die Beschäftigungsfähigkeit von Transferempfängern einher, so dass diese – selbst wenn es ihnen gelang, eine Arbeit zu finden, was im ökonomischen Boom der späten 1990er Jahre noch vergleichsweise einfach war – der Armutsfalle nicht entgehen konnten und sich zusammen mit ihren Familien häufig sogar in einer schlechteren Position wiederfanden.

Damit haben sich die Einzelstaaten in den USA in Bezug auf die Sozialhilfepolitik in den letzten Jahren weder mehrheitlich als »Laborato-

rien der Demokratie« (Osborne 1988) erwiesen, in denen die Landespolitik aufgrund ihrer größeren Nähe zur Bevölkerung adäquatere und bessere Lösungsansätze als der Zentralstaat für Armutsprobleme hervorbringt, noch ist bislang abzusehen, ob und wie Bundesstaaten, Kommunen und lokale Akteure unter den von Washington vorgegebenen Rahmenbedingungen ihre Ressourcen nutzen könnten, den armutsverschärfenden Workfare-Politiken andere und wirkungsvollere Strategien entgegenzusetzen. Diesem Punkt und den damit verbundenen Fragestellungen nach dem Zusammenspiel zwischen ökonomischen und politischen Faktoren widmet sich am Beispiel der städtischen Auseinandersetzungen in New York und Los Angeles das folgende Kapitel.

