

wird von den Kommunen unterstützt (Anderson u.a. 2002a). Insgesamt sind die GA-Programme aufgrund ihrer mangelnden finanziellen Ausstattung und ihrer geringen Reichweite noch weniger als die Familiensozialhilfe zur Armutsbekämpfung geeignet. Der Anteil der GA-Empfänger an der Gesamtbevölkerung der Einzelstaaten betrug 1998 zwischen 0,1 und 1,8 Prozent. Die Jahresausgaben lagen zwischen \$2,8 Millionen in Delaware und \$738 Millionen in New York, während die durchschnittliche monatliche Leistungshöhe für eine Person zwischen \$100 und \$350 betrug (Gallagher u.a. 1999: 106). Allein zwischen 1989 und 1998 ging die Anzahl der GA-Empfänger trotz anhaltender Armutsprobleme bundesweit von knapp einer Million auf 550.000, also um etwa 40 Prozent, zurück (Anderson u.a. 2002a: 252). Nur in sieben Bundesstaaten, darunter Kalifornien, gab es in diesem Zeitraum leichte Zuwächse bei der Inanspruchnahme (ebd.).

Begrenzung des Leistungsbezugs seit den 1960er Jahren

Ein Rückblick auf die Entwicklung der regionalen Sozialhilfepraxis macht deutlich, dass gerade in den wohlhabenderen und sozialpolitisch vergleichsweise großzügigen Bundesstaaten zwei legale Strategien der Einzelstaaten bzw. Gemeinden zur Einschränkung des Leistungsbezugs seit den 1960er Jahren parallel zur Anwendung kamen: erstens die gezielte Absenkung des Transferwerts, die entweder über direkte Kürzungen und/oder eine unterlassene Anpassung an Inflation und steigende Lebenshaltungskosten erfolgte, und zweitens – da eine offene Abweisung von Anspruchsberechtigten nach den Grundsatzentscheidungen des Obersten Gerichtshofs Ende der 1960er Jahre als verfassungswidrig galt (vgl. S. 53 ff.) – zusätzliche Anforderungen und Auflagen an Familien und Individuen, die sich bereits im Leistungsbezug befanden.

In politikwissenschaftlichen Betrachtungen wird vor allem die zuerst genannte Entwicklung der kontinuierlichen Leistungssenkung unter der Überschrift »race to the bottom« diskutiert (Harvard Law Review Association 1995; Schram/Beer 1999; Bailey 2002; Berry u.a. 2003; Schwinn 2004). Allein in den AFDC-Programmen der Einzelstaaten fiel der Realwert der Geldzahlungen zwischen 1970 und 1996 durchschnittlich um etwa 45 Prozent, um 26 Prozent, wenn Lebensmittelmarken hinzuge-rechnet werden (Kaplan 1997: 48).¹⁴ Eine der ambitioniertesten Positio-

14 Untersuchungen, welche die bundesweite Entwicklung der GA-Leistungen über mehrere Jahrzehnte nachzeichnen, liegen nicht vor, dafür jedoch einige regionale Einzelstudien, die eine kontinuierliche Absenkung der Leis-

nen in dieser Debatte über die sozialpolitischen Auswirkungen eines kompetitiven Föderalismus in den USA lautet, dass das weitgehend dezentralisierte Sozial(hilfe)system mit seinen erheblichen regionalen Differenzen bei der Leistungsgewährung und Unterstützung von Bedürftigen zwangsläufig »welfare magnets« produziere (Peterson/Rom 1990; Peterson 1995b). Um eine räumliche Konzentration und Binnenmigration von auf staatliche Unterstützung angewiesene Personengruppen zu verhindern, bliebe den Landespolitikern in Staaten mit generösen Sozialleistungen für die Armutsbevölkerung nichts anderes übrig, als diese im Laufe der Zeit nach unten zu korrigieren. Diese stark von Rational- und Public-Choice-Theorien beeinflusste These geht von mehreren Grundannahmen aus: erstens, dass die Armutsbevölkerung über eine hohe Mobilität verfügt, zweitens, dass potentielle Hilfeempfänger ihre Wohnortpräferenz von der Ausgestaltung regionaler bzw. lokaler Fürsorgeprogramme abhängig machen, und drittens, dass sich Landesparlamente bei ihren sozialpolitischen Entscheidungen bewusst an den Entwicklungen in den Nachbarstaaten orientieren. Während bereits die ersten beiden Grundannahmen in der sozialwissenschaftlichen Diskussion stark umstritten sind (Norris/Thompson 1995b; Brueckner 1998 u. 2000), konnten auch die meisten empirischen Untersuchungen für die Nachkriegsjahrzehnte keine signifikante »Welfare-Migration« zwischen den Bundesstaaten nachweisen (Schram/Soss 1998; Allard/Danziger 2000). Trotzdem hat sich in der Fachliteratur (Figlio u.a. 1999; Francis 1999; Volden 2002; Bailey/Rom 2004; Allard 2004) vielfach inzwischen eine abgeschwächte Variante dieser Argumentation durchgesetzt: Allein die Angst lokaler Politiker vor möglichen negativen Auswirkungen einer überdurchschnittlich generösen Sozialpolitik – hierzu zählen die Zuwanderung von Mittellosen sowie die Abwanderung von Wohlhabenden und Unternehmen, die über erhöhte Steuern die wachsenden Transferleistungen finanzieren müssen – befördere zusammen mit dem durchaus realen Wettbewerb um Standortvorteile und Investoren zwischen Einzelstaaten und Kommunen deren Bereitschaft, die bei Wählern und einflussreichen Interessengruppen als besonders unpopulär geltenden Sozialhilfeausgaben möglichst niedrig zu halten bzw. den Zugang zu Programmen restriktiv zu handhaben.

Inwieweit die subnationalen Ebenen überhaupt für redistributive Politiken geeignet sind, ist in der US-amerikanischen Politikwissenschaft seit langem ein kontroverses Thema (vgl. Schattschneider 1960; Lowi

tungen bestätigen (vgl. Halter 1994b; Moon/Schneiderman 1995; Danziger/Kossoudji 1995; Coulton 1995; Karger/Stoesz 1998; Anderson u.a. 2002a).

1964; McConnell 1966; Robertson 1989; Dye 1990). Befürworter einer stärkeren Zentralisierung der Sozialpolitik sind sich darin einig, dass die Einzelstaaten und Kommunen grundsätzlich schlechte Voraussetzungen für einkommensverteilende und am Gemeinwohl orientierte Maßnahmen mit sich bringen. Zum einen schränken begrenzte fiskalische und ökonomische Steuerungskapazitäten ihre Handlungsspielräume ein. Zum anderen sei der Druck einflussreicher Geschäfts- und Wirtschaftslobbies auf politische Eliten und Entscheidungsträger auf der lokalen Ebene noch direkter und ausgeprägter als auf der Bundesebene, womit einkommensschwache Bevölkerungsgruppen und deren Interessenvertreter systematisch benachteiligt und häufig marginalisiert würden (Peterson 1995b; Weir 1995; Caraley 1996; Krane u.a. 2004).

Es lassen sich zudem einige handfeste empirische Hinweise in der jüngeren Geschichte finden, welche die These von der strukturellen Schwäche und starken Abhängigkeit der lokalen Sozialstaaten von wirtschaftlichen Konjunkturlagen zu Lasten ärmerer Bevölkerungsgruppen bestätigen. Als in den 1980er Jahren steigende Arbeitslosenzahlen, lokale Steuereinbußen und Kürzungen der Bundesmittel für die Großstädte zeitlich zusammenfielen, entschieden sich einige Kommunen gezielt für Leistungssenkungen in ihren lokalen Sozialhilfeprogrammen, unter anderem um ihre »Attraktivität« für Obdachlose und andere arme Bevölkerungsgruppen zu mindern (Ladd 1990; Karger/Stoesz 1998). Im Bundesstaat Wisconsin, der traditionell als der sozialpolitisch progressivste im Mittleren Westen galt, wurden die Leistungen des AFDC-Programms im selben Zeitraum nicht – wie von den regierenden Demokraten vorgesehen – an die gestiegenen Lebenshaltungskosten angepasst, weil es der politischen Opposition gelungen war, Befürchtungen hinsichtlich einer »Welfare-Migration« aus den Anrainerstaaten und einer allgemeinen Verschlechterung des Geschäftsklimas zu schüren (Peterson/Rom 1990). Auch in den frühen 1990er Jahren, die in vielen Landesteilen von einer einschneidenden wirtschaftlichen Rezession und dramatischen Arbeitsplatzverlusten gekennzeichnet waren, kam es auf regionaler und kommunaler Ebene zu einer Art »Abschreckungswettbewerb« (Prätorius 1997: 180). In Kalifornien, wo die für Sozialhilfe zuständigen Landkreise über die Leistungssätze entscheiden können, wurden die Zahlungen im GA-Programm zwischen 1991 und 1993 zum Teil um über 25 Prozent gekürzt (DeVerteuil u.a. 2003: 231); im selben Zeitraum entschieden sich weitere 17 Staaten für erhebliche Leistungssenkungen in ihren GA-Programmen; in Michigan, Ohio und Pennsylvania wurde die monetäre Unterstützung für arbeitsfähige Erwachsene 1992 sogar vollständig eingestellt (Karger/Stoesz 1998: 278f.). Auch bei der von den Einzelstaaten verwalteten Arbeitslosenunterstützung zeigt sich, dass die Leis-

tungen seit den 1970er Jahren drastisch gesenkt wurden und immer weniger Erwerbslose – in manchen Staaten nur noch 20 bis 30 Prozent – aufgrund strenger Zugangsregelungen anspruchsberechtigt sind (Emsellem u.a. 2002: 2).

Bei einer Einschätzung der politischen Handlungsspielräume hinsichtlich des Mitteleinsatzes für soziale und redistributive Programme auf der subnationalen Ebene ist neben den bereits genannten Faktoren im Übrigen zu berücksichtigen, dass fast alle Einzelstaaten anders als der Bund zum Budgetausgleich verpflichtet sind. 49 Staaten haben eine entsprechende Klausel in ihrer Landesverfassung (Gunlicks 1997: 477). Hinzu kommt, dass sich einige – zum Teil als Ergebnis von Bürgerbegehren, die in 24 Bundesstaaten vorgesehen sind (ebd.: 476) – Selbstbeschränkungen bei der Steuerpolitik auferlegt haben, die in Zeiten von Haushaltsdefiziten und schwierigen Wirtschaftslagen nicht nur eine Erhöhung der lokalstaatlichen Einnahmen, sondern auch eine antizyklische öffentliche Ausgaben- und Umverteilungspolitik erschweren (Shapiro u.a. 1991; Weir 1998a; Kenyon 1999). Am bekanntesten für seine ausgeprägte »anti-tax«-Politik ist der Bundesstaat Kalifornien (Saxton u.a. 2001). Hier führte die 1978 in einer Volksabstimmung angenommene Gesetzesinitiative »Proposition 13« dazu, dass die Kommunen die Eigentums- und Grundsteuern nicht mehr eigenmächtig erhöhen können, aus denen ein Großteil der sozialen Infrastruktur und Programme (öffentliche Schulen, Krankenhäuser etc.) finanziert werden. Für Erhöhungen der lokalen Steuern bedarf es seitdem einer Zweidrittelmehrheit im Landesparlament oder der Zustimmung der Bevölkerung in Form eines Referendums (vgl. S. 274 ff.).

Die zweite Strategie zur Einschränkung des Hilfebezugs – die Verknüpfung von Leistungszahlungen mit Arbeitsverpflichtungen und/oder mit Auflagen zur »verantwortungsvollen Familien- und Lebensführung«, die 1996 zur nationalen Politik avancierte – erlebte ebenfalls während der 1980er Jahre ihre bis dahin wichtigste Expansion. Ob die maßgebliche Initiative hierfür eher vom Bund ausging, der bereits ab 1962 Beschäftigungsmaßnahmen speziell für AFDC-Empfänger finanzierte, oder eher von Einzelstaaten mit besonders ehrgeizigen Gouverneuren und Sozialministerien, ist in den politikwissenschaftlichen Betrachtungen zur Geschichte der »devolution revolution« (Nathan 1996) nicht immer eindeutig auszumachen. Theodore/Peck stellen den sukzessiven Übergang von einem bundesstaatlich garantierten Rechtsanspruch zu einem lokalisierten Vertragsmodell der Leistungsgewährung seit den 1960er Jahren als einen Entwicklungsprozess dar, in dem der Zentralstaat über die Förderung und Orchestrierung regionaler Experimente den Wettbewerb zwischen Einzelstaaten und Kommunen aktiv vorangetrie-

ben und somit den Lokalstaat zur primären Ebene der Weiterentwicklung von Workfare-Politiken gemacht hat:

The mechanism through which this change has occurred has itself undergone transformation: first from federal support for a limited number of demonstration projects; then to the granting of increasing numbers of waivers, permitting states to design policies that deviated from national rules and standards; and most recently to the »block granting« of welfare funds to states allowing unprecedented discretion in welfare-to-work policy design within a minimalist national framework. (Theodore/Peck 1999: 491)

Auch Rogers-Dillon, der sich eingehender mit der Rolle der Einzelstaaten im Reformprozess der Sozialhilfepolitik beschäftigt hat, kommt zu dem Schluss, dass es sich bei der »Waiver«-Vergabe des Bundes zur Förderung von Pilotprojekten nicht um ein weitgehend ergebnisoffenes, sondern um ein institutionalisiertes Steuerungsinstrument mit dem Ziel der radikalen Umstrukturierung des Gesamtsystems gehandelt habe:

For scholars to fully understand what brought about the dramatic restructuring of the American welfare state in 1996 and the loss of the entitlement to welfare, it is necessary to recognize that the waiver programs were not only, or even primarily, experimental programs outside of the political process; they were an institutional channel for reform. (Rogers-Dillon 2004: 168)

Auch andere Autoren, die das Wechselspiel bzw. die Rückkopplungseffekte zwischen Bund und Einzelstaaten bei der Reformierung der Sozialhilfepolitik im Rahmen eines »permissiven Föderalismus« interpretieren, betonen die anhaltende Steuerungsfunktion des Zentralstaates. Der »permissive Föderalismus« zeichne sich dadurch aus, dass der Bund in den USA den unteren Gebietskörperschaften zwar einen erheblichen Handlungsspielraum – vor allem in Detail- und Umsetzungsfragen von Programmen – zugesteht, aber bis heute über die »goldenen Zügel« seiner Finanzierungsgewalt die Definitions- und Entscheidungsmacht über deren grundlegenden politischen Zielsetzungen und Prioritäten beibehält (Arsneault 2000: 49f.). Béland/Chantal (2004: 245) bewerten die Entwicklung in den USA als eine widersprüchliche Mischung aus »decentralisation for retrenchment« und »moral centralization«, das heißt, dass der Zentralstaat seit den 1980er Jahren dazu tendiere, ein gewisses Maß an Kompetenzverlagerung auf die subnationale Ebene zu fördern und zuzulassen, vor allem dann, wenn damit Einsparungspotentiale verbunden sind, aber gleichzeitig mit verschiedenen Instrumenten sicherstelle, die Kontrolle über die inhaltliche Ausrichtung der Sozialpolitik nicht zu verlieren. Dagegen heben diejenigen Arbeiten, die von einem

»zyklischen Föderalismus« in den USA ausgehen, das über die Jahrzehnte gewachsene Selbst- und Verantwortungsbewusstsein der Einzelstaaten in der Sozialpolitik hervor – vor allem in Phasen zentralstaatlicher Rückzugsgefechte – und betonen gleichzeitig den zunehmenden Einfluss von Landespolitikern und Lobbyorganisationen der Kommunen und Bundesstaaten auf Entscheidungsprozesse in Washington (Nathan 1997; Conlan 1998; Leland 2001). Einige Autoren halten die zunehmende Professionalisierung der legislativen und administrativen Strukturen in den Einzelstaaten sowie die ideologischen Überzeugungen und Initiativen einzelner Gouverneure für zentral, um verstärkte sozialpolitische Aktivitäten und Innovationen auf der regionalen Ebene seit den 1980er Jahren erklären zu können (Francis 1999; Weissert 2000; Liebschutz 2000b; Lieberman/Shaw 2000).

Die Bewertung der Rolle der Einzelstaaten bei der Herausbildung und Verallgemeinerung einer neuen Workfare-Politik hängt nicht zuletzt vom Zeitraum der Betrachtung ab. Grundsätzlich lassen sich seit den 1960er Jahren zwei Perioden der Re-Föderalisierung und Re-Konditionalisierung der Sozialhilfepolitik identifizieren: erstens die Phase der weitgehend vom Bund initiierten und gesteuerten lokalen Modellprojekte (1962-1981) und zweitens die Phase der »Waiver«-Ausweitung, in der einzelne Bundesstaaten bei der Ausdifferenzierung und Umstrukturierung des Sozialhilfesystems eine ausgewiesene Vorreiterfunktion übernahmen (1981-1996).

Die Phase der lokalen Modellprojekte (1962-1981)

Die erste Pilotprojektphase, in der mit diversen Beschäftigungsaufgaben und -angeboten für Sozialhilfeempfänger experimentiert wurde, war bis zu Beginn der 1970er Jahre vom Prinzip der Freiwilligkeit und von niedrigen Teilnehmerzahlen – bundesweit zwischen 50.000 und 100.000 pro Jahr (LaLonde 2003: 535) – gekennzeichnet. Es oblag der Entscheidung der Landesregierungen und Kommunen, aber vielerorts auch den Hilfeempfängern selbst, ob sie an den ausschließlich vom Bund finanzierten Arbeitsprogrammen partizipieren wollten. In der ersten speziell für AFDC-Bezieher aufgelegten Beschäftigungsmaßnahme, dem 1962 initiierten »Community Work and Training Program«, stand die »Rehabilitation« von männlichen Leistungsbeziehern im Vordergrund. Lediglich elf Einzelstaaten nutzten die nationalen Zuschüsse, um für erwerbslose Männer temporäre Jobs in gemeinnützigen und öffentlichen Einrichtungen zu schaffen. Das größte Pilotprojekt im Rahmen von AFDC-UP fand in Kentucky statt, wo mehrere tausend arbeitslose Bergbau- und Minenarbeiter zur Hauptzielgruppe gehörten (Rose 1995: 89f.). Unge-

fähr zur selben Zeit begannen erste Einzelstaaten und Kommunen, mit »gemeinnütziger Arbeit« als Voraussetzung für den Bezug von GA-Leistungen zu experimentieren (Hawes 1998).

1964 folgte mit dem »Work Experience and Training Program« das zweite Bundesprogramm, an dem bis auf Alabama diesmal alle Einzelstaaten beteiligt waren. Etwa 150.000 AFDC-Empfänger durchliefen in den folgenden drei Jahren verschiedene kurzfristige Qualifizierungsmaßnahmen oder wurden an private, meist kleinere lokale Arbeitgeber vermittelt, die sie zu einfachen Aushilfstätigkeiten (ohne jegliche Entlohnung) heranziehen sollten (Rose 1995: 90f.). 1967 wurde mit dem neu eingeführten »Work Incentive Program« (WIN)¹⁵ der Fokus der Beschäftigungsförderung verändert und mehr Wert auf berufsvorbereitende Maßnahmen und finanzielle Anreize zur Arbeitsaufnahme (durch Erhöhung des für den Sozialhilfebezug zulässigen Erwerbseinkommens) gelegt, um eine Reintegration der Hilfebezieher in den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern. Zudem wurde der potentielle Teilnehmerkreis ausgeweitet. Zum ersten Mal sollten die lokalen Behörden auch Frauen mit schulpflichtigen Kindern und jugendliche Transferempfänger über 16 Jahre in die Maßnahmen einbeziehen. Insgesamt wurden jedoch nur unzulängliche Mittel für die Kinderbetreuung und für Qualifizierungsangebote vom Bund bereitgestellt.¹⁶ In der Rückschau gilt die erste Periode von WIN (1967-1971) – gemessen an den Teilnehmerzahlen und am Ziel der Reduzierung der Sozialhilfequoten – als gescheitert: Zwar waren 2,7 Millionen AFDC-Bezieher von den lokalen Verwaltungen auf ihre Qualifizierungsdefizite und Beschäftigungsfähigkeit hin überprüft, allerdings nur 24 Prozent von den Mitarbeitern als »appropriate for referral« eingestuft worden (Handler 1995: 59). Am Ende nahmen nur rund 100.000 Personen tatsächlich an beschäftigungsfördernden Maßnahmen teil, wovon etwa 20 Prozent im Anschluss an diese vorübergehend einen Arbeitsplatz fanden (Patterson 1994: 175).

Bei alleinerziehenden Frauen mit Kleinkindern basierte die Teilnahme in der Regel auf ihrer freien Entscheidung. Insgesamt verzichteten die lokalen Verwaltungen, die weder in ausreichendem Umfang Weiterbildungs- und Umschulungsplätze anbieten konnten, noch auf die neue Aufgabe der Arbeitsvermittlung vorbereitet waren, auf Sanktionsmaßnahmen. Dies hat einige Sozialwissenschaftler zu der Beurteilung veran-

15 Die Bezeichnung WIN wurde gezielt gewählt, da die präzise Abkürzung WIP (dt.: Peitsche) den Behörden als zu provokativ erschien (Gilbert 2004: 58).

16 Die Mittel für die Umsetzung von WIN, die zwischen 1967 und 1971 den Bundesstaaten zusätzlich zu den AFDC-Zuschüssen zur Verfügung bereitgestellt wurden, beliefen sich auf etwa \$150 Millionen (Handler 1995: 59).

lasst, bei WIN habe es sich vorwiegend um eine symbolische politische Reaktion auf den drastischen Anstieg der Transferbezieher in den 1960er Jahren gehandelt.

[WIN] was myth and ceremony. The myth was that recipients were now going to be required to reduce their dependency through training and work. This affirmed the symbol of the work ethic, which was being threatened by rising welfare rolls. The ceremony was requiring able-bodied recipients to register for training and employment. [...] With [WIN's] meager results, the welfare crisis continued to boil. (Handler 1995: 59)

Dass im US-Kongress der Wille bestand, dieser Krise – die vor allem in konservativen intellektuellen Kreisen inzwischen als Resultat einer spezifischen Armuts- und Abhängigkeitskultur der schwarzen »urban underclass« diskutiert wurde (Gans 1995; Stacey 1998; Hardisty/Williams 2002) – nicht länger allein mit Instrumenten zu begegnen, die auf Freiwilligkeit und der Kooperationsbereitschaft der kommunalen Sozialbehörden beruhten, zeigt das 1971 im Rahmen des »Family Assistance Plan« der Nixon-Regierung verabschiedete Folgeprogramm WIN II (Handler/Hasenfeld 1991). Es unterschied sich im Wesentlichen in vier Punkten von seinem Vorgänger: Erstens wurden per Zusatzgesetz alle am WIN-Programm partizipierenden Staaten und Kommunen angewiesen, sämtliche erwachsenen AFDC-Empfänger für beschäftigungsfördernde Maßnahmen registrieren zu lassen, sobald ihre Kinder das schulfähige Alter erreicht hatten. Zweitens wurden ihnen vom Bund zum ersten Mal finanzielle Sanktionen angedroht, wenn sie eine festgesetzte Vermittlungsquote in Arbeit und Fördermaßnahmen nicht erreichten. Drittens wurde der vor allem von liberalen Demokraten favorisierte »human capital approach« (Investitionen in Weiterbildung und Qualifizierung) bereits in den frühen 1970er Jahren als zu teuer angesehen und in vielen Regionen Schritt für Schritt von einem minimalistischen Modell der Beschäftigungsförderung abgelöst, in dessen Zentrum die möglichst unmittelbare und kostensenkende Einbindung von Transferbezieher in den Arbeitsmarkt steht (»labor force attachment« oder »work-first approach«) (Peck 2001: 76).

Die vierte Innovation von WIN II, die für die weitere Diskussion und Entwicklung der nationalen Sozialhilfepolitik vielleicht die wichtigste war, bestand in dem von Washington geförderten Aufbau eines umfangreichen Evaluationsapparates in Form von eigens für die Auswertung von lokalen Pilotprojekten in der Beschäftigungsförderung geschaffenen Forschungseinrichtungen (Gehlen 2005: 156ff.). Denn auch WIN II konnte den weiteren, hauptsächlich ökonomisch bedingten An-

stieg der Sozialhilfequoten in den meisten Landesteilen nicht verhindern. Zwar wurden im Zeitraum von 1972 bis 1980 mehr als eine Million Personen zur Teilnahme an Bewerbungstrainings und diversen Qualifizierungsseminaren verpflichtet, das entsprach etwa 14 Prozent aller erwachsenen AFDC-Empfänger, aber nur eine weiterhin marginale Zahl (etwa zwei Prozent aller Empfänger) verließ die Sozialhilfe aufgrund einer staatlich geförderten Arbeitsaufnahme (Handler 1995: 60). Hinzu kam, dass sich die Maßnahmen auch hinsichtlich der Kosten als ineffizient erwiesen hatten, das heißt, es wurde mehr Geld – zwischen \$270 und \$350 Millionen jährlich (LaLonde 2003: 535) – für die Durchführung der Programme, ihre Administration sowie zusätzliche Kontrollen, Registrierung und Assessment der Hilfeempfänger aufgewendet, als an Sozialhilfeausgaben eingespart werden konnte; gleichzeitig stießen die Maßnahmen sowohl bei Teilnehmern als auch unter Verwaltungsangestellten mitunter auf erheblichen Widerstand (Rose 1995). Um weiterführende Reformen des Systems durchzusetzen, bedurfte es aus Sicht der Bundesregierung daher nicht nur weiterer lokaler und radikalerer Modellprojekte, sondern auch einer umfassenden empirischen Begleitforschung, die mit »handfesten« Erkenntnissen und Daten den »work-first«-Ansatz in der Fach- und Medienöffentlichkeit legitimieren sollte (Oliker 1994; Epstein 1997).¹⁷

Diese wissenschaftliche Legitimationsaufgabe nahm in den 1970er und 1980er Jahren vor allem die im Zuge von WIN II 1974 in New York gegründete Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC) wahr. Sie sollte sich mit finanzieller Unterstützung der Ford Foundation und verschiedener Bundesministerien zu einem der einflussreichsten Think tanks im Feld der US-amerikanischen Sozial(hilfe)politik entwickeln (vgl. Rogers-Dillon 2004; Gehlen 2005). Es gelang ihr unter dem Deckmantel der politischen Neutralität einer Nonprofit-Organisation, den Fokus weg von strukturellen Ursachen des Leistungsbezugs (Markt- und Staatsversagen bei der Bekämpfung von Armut) auf messbare und

17 Im Rahmen von WIN II wurden ab 1972 weitere Bundesmittel für lokale Pilotprojekte zur Verfügung gestellt, zum einen für »Supported Work Demonstration Projects« und zum anderen für das »Community Work Experience Program«. Bei den zuerst genannten Projekten wurden vier Gruppen (Langzeitbezieher, ehemalige Häftlinge, ehemalige Drogenabhängige und minderjährige Schulabbrecher) zur Teilnahme ausgewählt. Ihr Schwerpunkt lag auf intensiver Einzelfallbetreuung und Arbeitsvermittlung. Am zweiten Programm, an dem unter anderem Massachusetts, Kalifornien und Utah partizipierten, mussten AFDC- und »Food Stamps«-Empfänger ihre Unterstützung mit bis zu 80 Stunden im Monat in staatlichen Behörden oder Nonprofit-Organisationen abarbeiten (Rose 1995: 110).

vermeintlich beeinflussbare individuelle Charakter- und Verhaltensdefizite der Transferempfänger sowie fiskalische und verwaltungstechnische Fragen und Probleme bei der Umsetzung von Beschäftigungsprogrammen zu lenken – ein Vorgehen, das einige Autoren als die überaus folgenreiche Etablierung eines »Economistic-Therapeutic-Managerial«-Ansatzes« (ETM) in der mit Sozialhilfe befassten Forschung und Politikberatung in den USA charakterisiert haben (Schram 1995; Brodtkin/Kaufmann 1998).

Die Bedeutung von MDRC lag nicht nur in der von ihr forcierten Entwicklung und Durchführung mehrjähriger »Feldversuche« mit verschiedenen Experimentier- und Kontrollgruppen von Hilfeempfängern, die spätestens in den 1980er Jahren in den USA zum Standardverfahren der Evaluierung von Workfare-Programmen wurden. Sie bestand auch in der Vielseitigkeit ihrer Dienste, welche sie immer häufiger direkt den Landesregierungen und Kommunen bei der Auswertung und Weiterentwicklung ihrer Maßnahmen anbot (Szanton 1991). Somit wurde bereits ab den frühen 1970er Jahren mit unterschiedlichen Methoden (finanzielle Sanktionsandrohungen, Benchmarking über die Evaluierung von Modellprojekten) der Druck vom Zentralstaat auf die Mehrzahl der bis dahin eher passiven Einzelstaaten erhöht, wenigstens für einen Teil ihrer Sozialhilfeempfänger die Partizipation an Beschäftigungsmaßnahmen obligatorisch zu machen und neue Workfare-Ansätze aus anderen Landesteilen zumindest zur Kenntnis zu nehmen. Vor allem die konservativen Bundesstaaten Utah, Texas und North Carolina, aber auch traditionelle »pro-welfare-states« wie Kalifornien, New Jersey, Connecticut und Massachusetts begannen bereits in dieser frühen Periode der Umstrukturierung des AFDC-Programms, sich bundesweit als wichtige Trendsetter zu profilieren (Peck 2001: 129f.).

Die Waiver-Phase (1982-1996)

Die zweite Phase der Re-Föderalisierung und Re-Konditionalisierung der Sozialhilfepolitik, in der die Reforminitiative noch stärker von Washington auf die Landesregierungen überging, setzte unmittelbar nach dem Erdrutschsieg der Republikaner in den Präsidentschaftswahlen 1980 ein. Bereits während seiner Amtszeit als Gouverneur von Kalifornien in den 1970er Jahren hatte sich Ronald Reagan als Befürworter rigider Arbeitsauflagen und Leistungskürzungen für »kooperationsunwillige« Sozialhilfeempfänger ausgezeichnet und sich für die Teilnahme der kalifornischen Landkreise an dem im Zuge von WIN II aufgelegten »Community Work Experience Program« (CWEP) stark gemacht (Handler/Hasenfeld 1991; Rose 1995). Hierbei war in Kalifornien zum

ersten Mal auch eine größere Anzahl alleinerziehender Mütter mit Kleinkindern zur Ableistung niedrigqualifizierter Tätigkeiten in gemeinnützigen und staatlichen Einrichtungen herangezogen worden (Waste 1995). Vor seiner Wahl zum Präsidenten hatte Reagan angekündigt, die bundesstaatlichen Sozialhilfeausgaben auf ein Minimum begrenzen und sowohl die Regelungskompetenz als auch die finanzielle Verantwortung für das AFDC-Programm vollständig auf die Einzelstaaten übertragen zu wollen. Der 1982 formulierte Plan seiner Administration sah vor, die Bundeszuschüsse für das AFDC-Programm gänzlich einzustellen und im Gegenzug die Einzelstaaten nicht mehr länger an den Kosten von »Medicaid« zu beteiligen. Dieses Vorhaben wurde jedoch aufgrund einer breiten Ablehnung im Kongress und in den Landesparlamenten fallengelassen (Patterson 1994).

Zu den wichtigsten während der Regierungszeit Reagans verabschiedeten nationalen Gesetzen mit Einfluss auf die Sozialhilfepolitik gehörten der »Omnibus Budget Reconciliation Act« von 1981 und der »Family Support Act« von 1988 (Brodkin 1999; Peck 2001). Obwohl oder vielleicht gerade weil die ersten wissenschaftlichen Auswertungen auch für die ambitionierteren regionalen Modellprojekte keine überzeugenden Ergebnisse – im Sinne von längerfristigen Vermittlungserfolgen und staatlichen Einsparungen – präsentieren konnten, knüpften beide Gesetzespakete an das Grundprinzip des unter der Nixon-Regierung populär gewordenen »New Federalism« (Conlan 1998) an. Dieses sah vor, vor allem im sozialpolitischen Bereich und bei redistributiven Programmen gezielt weitreichende Experimente der Bundesstaaten zu fördern. Lokale Trial-and-Error-Versuche in der Sozialhilfepraxis entwickelten sich immer stärker zu einem institutionalisierten Teil des politischen Diffusionsprozesses:

Local experimentation had become an institutionalized part of welfare policy making, [reinforcing] the idea that the goal of welfare policy research is to produce decontextualized information about the distinctive behavior of the poor so that the right mix of incentives and penalties can be introduced in order to get the impoverished to change their behavior. Experimentation is entirely consistent with ETM and the way it constructs the poor as deficient subjects of the welfare state. (Schram 1995: 14)

Gleichzeitig sollten neue lokale Modellprojekte mit ausgeweiteten Ermessensspielräumen für die Einzelstaaten und Kommunen auch die Funktion erfüllen, die anhaltende politische Opposition – progressive demokratische Gouverneure und Kongressabgeordnete, einflussreiche Medien, Bürgerrechts- und Wohlfahrtsverbände oder Mitarbeiter der

Sozialverwaltungen »vor Ort« – gegenüber weiteren Einschränkungen des mühsam erkämpften Rechtsanspruchs auf staatliche Unterstützung zu brechen.

Compromising between conservatives who believed that welfare recipients should »work off« their grants in forced work programs and liberals who thought that education and training should be provided to upgrade people's skills, the Budget Act further encouraged individual states to develop their own programs. (Rose 1995: 133)

Der »Omnibus Budget Reconciliation Act« (OBRA) schuf ein komplexes Regelwerk, das den Einzelstaaten sowohl negative als auch positive Anreize lieferte, ihre Experimente mit Workfare fortzusetzen bzw. auszuweiten. Zusätzlich zu massiven Einschnitten in den Armutsbekämpfungsprogrammen aus der Ära der Great Society veranlasste das Gesetz eine Kürzung der AFDC-Bundeszuschüsse, die zum Teil – wie bereits beschrieben – in vielen Regionen über Absenkungen der Leistungssätze aufgefangen wurde. Die OBRA-Regelungen führten darüber hinaus in allen wesentlichen vom Bund kofinanzierten Sozialprogrammen zu einer Absenkung der Erwerbs- und Einkommensgrenzen für den Leistungsbezug. Das Resultat war, dass bis 1984 fast vier Millionen Menschen ihre Unterstützungsansprüche verloren: drei Millionen Personen im »Food Stamps«-Programm, 450.000 im AFDC-Programm, 300.000 im Programm »Medicaid« und 100.000 im SSI-Programm. Allein für die Jahre 1981 und 1982 wurden die diesbezüglichen Einsparungen des Bundes und der Staaten auf \$30 Milliarden geschätzt (Goldberg/Collins 2001: 170f.). Gleichzeitig wurden die Mittel zur Umsetzung von WIN vom Bund in eine Pauschalzuweisung umgewandelt, was den Einzelstaaten wiederum mehr Flexibilität in Budget- und Gestaltungsfragen ihrer Beschäftigungsmaßnahmen für Sozialhilfeempfänger und andere arbeitsmarktpolitische »Problemgruppen« versprach. Unter anderem war es den lokalen Sozialbehörden von nun an gestattet, aus den zu 90 Prozent vom Bund finanzierten WIN-Mitteln direkte Lohnsubventionen an Arbeitgeber zu zahlen, wenn diese erwerbslose Hilfeempfänger einstellten (ebd.).

Des Weiteren wurden die Landesregierungen im Zuge der Verabschiedung des OBRA von Washington aufgefordert, die bereits 1962 gesetzlich verankerte Option stärker wahrzunehmen, beim Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (DHHS) Ausnahmegenehmigungen für Programmänderungen zu beantragen, die entweder von WIN noch nicht abgedeckt waren oder aus den AFDC-Zuweisungen bis dato nicht finanziert werden durften. Nach Titel IV, Sektion 1115 des »Social Se-

curity Act« ist es dem Sozial- und Gesundheitsministerium erlaubt, »to waive specified requirements of the Social Security Act to carry out any experimental, pilot, or demonstration projects that the Secretary [judged] likely to help in promoting the objectives of the program« (zit. nach Boehnen/Corbett 1997: 2). Die lokalen Pilotprojekte bzw. Abweichungen von zentralstaatlichen Programmauflagen mussten für den Bund jedoch kostenneutral sein und von einer wissenschaftlichen Evaluierung begleitet werden (Handler 1995).

Bis zum Regierungsantritt von Reagan hatten die Bundesstaaten diese Experimentierklausel nur sehr zögerlich in Anspruch genommen. Die wenigen bis 1981 beantragten Ausnahmeregelungen bezogen sich auf verwaltungsinterne Umstellungen im AFDC-Programm, von denen die meisten Transferempfänger nicht unmittelbar betroffen waren (Arsneault 2000). Im Anschluss an OBRA kam es allerdings zu einer weiteren massiven Ausdifferenzierung der bundesweiten Sozialhilfepraxis über die »Waiver«-Politik. Das Bundesministerium bewilligte zwischen 1981 und 1988 insgesamt 66 Anträge auf Ausnahmeregelungen, die sich verschiedenen Kategorien zuordnen lassen: Verknüpfung von Geldzahlungen mit Arbeitsauflagen (20), Änderungen in der Administration von Sozialhilfeleistungen (19), Förderung der Arbeitsaufnahme durch Lohnsubventionen (11), Erhöhung der Zuverdienstgrenzen für Leistungsbezieher (10), »omnibus«¹⁸ (4) und zusätzliche Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung von Kindern (2) (ebd.: 55). Bereits 1985 hatten knapp die Hälfte aller Einzelstaaten dauerhafte und obligatorische Beschäftigungsmaßnahmen für AFDC-Bezieher eingeführt, in sieben von ihnen mussten diese von allen Gebietskörperschaften übernommen werden (Walker 1991: 102). Nach Angaben des US General Accounting Office¹⁹ (1987: 6) befanden sich zu diesem Zeitpunkt 22 Prozent aller erwachsenen Leistungsempfänger in beschäftigungsfördernden Maßnahmen, davon mehr als 70 Prozent in Bewerbungs-, Motivations- und Verhaltenstrainings, lediglich 12,5 Prozent erhielten eine Weiterbildung oder Umschulung.

Eine besondere Bedeutung nahmen im politischen Diffusionsprozess die WIN-Demonstrationsprogramme »Greater Avenues for Independen-

18 Unter die Kategorie »omnibus« fallen Regelungen, die verschiedene Programmbereiche betreffen.

19 Die 1921 gegründete bundesstaatliche Einrichtung US General Accounting Office, 2004 in US General Accountability Office unbenannt, kontrolliert zum einen die Ausgaben- und Finanzpolitik der Regierung (vergleichbar mit dem deutschen Bundesrechnungshof) und erstellt zum anderen wissenschaftliche Dokumentationen und Auswertungen der wichtigsten Bundesprogramme (Weaver 1999).

ce« (GAIN) in Kalifornien (vgl. S. 274 ff.), »Jobs for Employable Dependent Individuals« (JEDI) in Maryland, »Michigan Opportunities for Skills and Training« (MOST) sowie »Employment and Training Choices« (ETC) in Massachusetts ein, weil sie bundesweit die höchsten Teilnehmerzahlen verzeichneten und ausführlich beforscht wurden (Handler 1995: 62 ff.). All diesen Anfang bis Mitte der 1980er Jahre entwickelten »new style workfare approaches« (Peck 2001: 133), die von Kommune zu Kommune stark variieren konnten, war gemeinsam, dass sie auf unterschiedliche Kombinationen von strafenden und fördernden Instrumenten setzten und sich meist auf die einfacheren »Fälle«, das heißt Eltern in vollständigen Familien, alleinerziehende Frauen mit älteren Kindern und Personen mit Berufserfahrungen, konzentrierten.

Tendenziell favorisierten Verwaltungen in ökonomisch prosperierenden Landesteilen Maßnahmen zur direkten Beschäftigungsvermittlung, begleitet von berufsqualifizierenden Programmen für Personen mit größerer »Arbeitsmarktferne«. Immer häufiger kamen indirekte staatliche Lohnsubventionen zum Einsatz, indem es den Sozialhilfebeziehern über angehobene Einkommensgrenzen und Freibeträge erleichtert wurde, Erwerbstätigkeit und -einkommen mit Transferleistungen zu kombinieren. In einigen wenigen Programmen, wie zum Beispiel ETC, galt in den ersten Jahren weiterhin das Prinzip der Freiwilligkeit; in den meisten allerdings gehörten Sanktionen bzw. die Androhung, die Leistungen bei »Kooperationsunwilligkeit« zu kürzen oder ganz einzustellen, von Anfang an zum erweiterten »workfare toolkit« der Behörden (Wiseman 1989: 19). Dort, wo steigende Arbeitslosigkeit und eine angespannte Finanzlage vorherrschten, experimentierten die Verwaltungen auch weiterhin mit unterschiedlichen »work-for-relief«-Modellen, wie sie unter anderem von der Reagan-Regierung favorisiert wurden. Mitunter gab es bereits in den frühen 1980er Jahren erste öffentliche Proteste gegen die Vernichtung von regulären Beschäftigungsverhältnissen durch gemeinnützige Arbeitseinsätze.

There was evidence that regular employees were replaced by welfare recipients. [...] Shirley Ware, secretary/treasurer of Service Employees International Union (SEIU) Local 250 in Oakland California, stated that when GAIN began, many janitorial and clerical positions were staffed with people on workfare, and numerous positions as groundskeepers were eliminated and filled instead with gardeners on workfare. (Rose 1995: 137)

Zwar konnten die Evaluationsberichte von MDRC Mitte der 1980er Jahre landesweit eine steigende Einbindung von Sozialhilfeempfängern in Beschäftigung feststellen, es zeigte sich jedoch auch, dass dieser Erfolg

weniger den staatlichen Maßnahmen als den vielerorts verbesserten Arbeitsmarktbedingungen geschuldet war. In staatliche Beschäftigungsprogramme involvierte Transferbezieher schnitten gegenüber »ihren Kontrollgruppen«, die keinerlei behördliche Unterstützung bei der Arbeitssuche und -aufnahme erhalten hatten, mit einer fünf- bis siebenprozentig höheren Vermittlungs- bzw. Integrationsquote nur unwesentlich besser ab (Gueron/Nathan 1985: 422). Auch bei der Armutsbekämpfung über die Erhöhung der Familieneinkommen durch geförderte Erwerbstätigkeit waren keine signifikanten Fortschritte erzielt worden: In der Regel war die Entlohnung der in Arbeit Gebrachten so niedrig, dass die Hälfte von ihnen weiterhin im Sozialhilfebezug blieb. Gleichzeitig wiesen andere empirische Untersuchungen nach, dass eine »Langzeitabhängigkeit« im AFDC-Programm weniger ausgeprägt war, als die zunehmenden Medienberichte und dominanten Elitendiskurse über die »Armutskultur« und »Arbeitsscheu« von Sozialhilfeempfängern vermuten ließen: Über 60 Prozent nutzten das AFDC-Programm nur für eine Übergangszeit von weniger als zwei Jahren, während das »Hauptproblem« eine Minderheit von Frauen darstellte, die sich zum Zeitraum der Erhebungen länger als acht Jahre im Leistungsbezug befand (Ellwood/Bane 1984: 21).

Diese Erkenntnisse sowie die wissenschaftlichen Auswertungen der lokalen »Waiver«-Projekte flossen in die zweite größere Sozialhilfereform in der Reagan-Ära ein, den »Family Support Act« (FSA) von 1988 (Arsneault 2000). Mit Verabschiedung des FSA, an dessen Beratung die Vertreter und politischen Lobbyorganisationen der Bundesstaaten – wie etwa die National Governor's Association (damals unter dem Vorsitz von Bill Clinton) – stärker als bei vorangegangenen Reformen beteiligt waren (Gebhardt 1998), wurde die Einführung von Workfare-Programmen nun in allen Landkreisen obligatorisch. Der FSA sah vor, dass die Einzelstaaten spätestens ab 1990 das »Job Opportunity and Basic Skills Program« (JOBS) für sämtliche Transferempfänger mit Kindern über drei Jahren anbieten mussten. Um den Druck auf die Bundesstaaten und Kommunen zu erhöhen, wurde die bundesstaatliche Finanzierung dieser Programme von Washington erneut an die Erfüllung von Quoten geknüpft: Bis 1991 sollten in den Einzelstaaten mindestens sieben Prozent, bis 1995 wenigstens 20 Prozent aller beschäftigungsfähigen Transferempfänger an den JOBS-Maßnahmen teilnehmen (Brodkin 1999: 132). Zu den neuen zentralstaatlichen Auflagen zählte darüber hinaus, die Verantwortung und Rolle der Väter zu stärken. So mussten sich von nun an alle Bundesstaaten verpflichten, ihre Anstrengungen zur Eintreibung von Unterhaltszahlungen zu erhöhen und die Übernahme des AFDC-UP-Programms für Familien mit beiden Elternteilen in allen Kommunen

sicherzustellen. Allerdings entschieden sich nur etwa die Hälfte aller Einzelstaaten dafür, dieses Programm überhaupt einzuführen (Goldberg/Collins 2001: 133). Erwerbstätige oder an Beschäftigungsmaßnahmen partizipierende Mütter im Sozialhilfebezug sollten – wie zuvor im Pilotprojekt »Reaching Economic Achievement« (REACH) in New Jersey erprobt (Arsneault 2000) – einen Rechtsanspruch auf staatlich finanzierte Kinderbetreuung erhalten; zudem sollte der Übergang in Beschäftigung über die staatliche Kostenübernahme von Arbeitskleidung, Krankenversicherung und weitere beschäftigungsbedingte Ausgaben wie zum Beispiel für Transportmittel gefördert werden.

Anknüpfend an weitere »Waiver«-Projekte war es den Bundesstaaten von nun an zudem freigestellt, verbindliche Eingliederungsvereinbarungen mit Hilfeempfängern abzuschließen, neben Sachbearbeitern auch sogenannte Fall-Manager einzusetzen sowie Sonderregelungen und -programme für minderjährige Mütter zu etablieren. Die Vorbilder hierfür waren erste Experimente mit »learnfare« in Missouri und Wisconsin Mitte der 1980er Jahre, in denen Sozialämter noch nicht volljährige Frauen dazu verpflichtet hatten, bei ihren Eltern oder erwachsenen Verwandten zu wohnen und ihre Schulausbildung abzuschließen, wollten sie ihren Anspruch auf staatliche Unterstützung nicht verlieren (Handler 1995). Auf Grundlage der Erkenntnis aus diversen Forschungsprojekten, dass lokale Sozialverwaltungen zum »creaming«, das heißt zur Bevorzugung von einfach in Arbeit zu vermittelnden Personen tendierten, erklärten die Gesetzgeber zu den Hauptzielgruppen von JOBS Eltern unter 24 Jahren, Hilfeempfänger ohne Schulabschluss und Berufserfahrungen sowie diejenigen, die schon länger als 36 Monate Unterstützung erhielten, darunter die wachsende Gruppe von Migranten im Sozialhilfebezug (Blank/Blum 1997). Um diesen tatsächlich eine Alternative zur Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung zu bieten und sie auf eine kontinuierliche und existenzsichernde Erwerbstätigkeit vorzubereiten, hätten die lokalen Angebote im Bereich Förderung schulischer und beruflicher Grundkenntnisse, Englischkurse, Kinderbetreuung und sozialpädagogische Maßnahmen allerdings erheblich ausgebaut werden müssen, was in der Mehrzahl der Bundesstaaten nicht geschah. Obwohl der FSA im Unterschied zu vorangegangenen Gesetzesinitiativen in der Literatur als Parteien und Interessengruppen übergreifender Kompromiss und historische Chance für die Sozialpolitik beschrieben wird (Holcomb 1993; Trattner 1999), stellten sowohl der Bund als auch die einzelnen Staaten in den folgenden Jahren wesentlich weniger Fördergelder zur Umset-

zung von JOBS zur Verfügung, als im Vorfeld des Gesetzes angekündigt worden war.²⁰

Im Großen und Ganzen wurden die in den 1980er Jahren entwickelten WIN-Programme nach Verabschiedung des FSA unter neuem Namen einfach fortgesetzt, wobei sich zu Beginn der 1990er Jahre mit etwa 13 Prozent aller AFDC-Bezieher bundesweit deutlich weniger Personen in Beschäftigungsmaßnahmen befanden als noch Mitte der 1980er Jahre (US General Accounting Office 1995: 5). Die wenigen kostenaufwendigen und anspruchsvolleren Weiterbildungsangebote, die zur Verfügung standen, finanzierten die Landesregierungen in der Regel nicht aus eigenen Mitteln, sondern vor allem über Bundeszuschüsse aus dem »Job Training and Partnership Act« (JTPA).²¹ Anstatt auf der Grundlage von FSA den Aufbau von integrierten Qualifizierungs- und Betreuungsprogrammen voranzutreiben, von denen vor allem die besonders förderungsbedürftigen Langzeitbezieher hätten profitieren können, entschieden sich die meisten Bundesstaaten dafür, über die Beantragung zusätzlicher »Waiver« das Disziplinierungs- und Abschreckungsarsenal ihrer Sozialbehörden auszubauen. Von den etwa 100 Ausnahmeregelungen, die das DHHS zwischen 1988 und 1996 für die regionalen AFDC-Programme erteilte, fielen etwas mehr als die Hälfte in den Bereich »social engineering« (Boehnen/Corbett 1997: 34). Die Zielgruppe der von den Einzelstaaten und Kommunen in den frühen 1990er Jahren favorisierten »Umerziehungsmaßnahmen« waren erneut – ähnlich wie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts – diejenigen Frauen, die traditionellen familienpolitischen Wertevorstellungen nicht entsprachen, das heißt minderjährige und ledige Mütter sowie Eltern, deren »devianter Lebensstil« (Straffälligkeit, Drogenkonsum etc.) aus Sicht der Landespolitiker mehr und striktere Sanktions- und Kontrollmöglichkeiten verlangte (Gilliom 2001).

20 Der Bund hatte versprochen, zwischen 1990 und 1993 \$1 Milliarde für JOBS bereitzustellen, unter der Voraussetzung, dass die abgerufenen Mittel zu mindestens 40 Prozent von den Einzelstaaten kofinanziert würden. Lediglich zwölf Staaten nutzten die angebotenen Bundesmittel vollständig aus (Greenberg 1992: 17).

21 Der 1982 verabschiedete JTPA regelte bis 1998 die hauptsächlich vom Bund finanzierte aktive Arbeitsmarktpolitik in den USA, die vor allem in kurzfristigen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Erwerbslose besteht, mit einem Schwerpunkt auf der Zielgruppe Jugendliche und männliche Industriearbeiter (LaLonde 2003). Insgesamt liegen die Ausgaben der USA für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit 0,1 bis 0,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts deutlich unter denen in Westeuropa, wo es durchschnittlich 1,5 bis 2,5 Prozent sind (ebd.: 518).

Als erster Bundesstaat führte New Jersey, dessen Sozialverwaltung sich zuvor mit ihrem progressiven Modellprojekt REACH einen Namen gemacht hatte, 1992 die »family cap«-Regelung zur Steuerung des Reproduktionsverhaltens von alleinerziehenden Frauen ein (Boehnen/Corbett 1997). »Family caps« sollen verhindern, dass Mütter im Sozialhilfebezug erneut schwanger werden, indem sie die Leistungsansprüche auf die bereits bei der Antragstellung geborenen bzw. gezeugten Kinder beschränken. Eine spätere Untersuchung des Programms in New Jersey lieferte Hinweise darauf, dass es im Zuge der »family caps« zu einer Zunahme von Abtreibungen kam (Camasso u.a. 1997). Einige Autoren weisen in diesem Zusammenhang auf den grundsätzlichen Widerspruch einer Familienpolitik hin, die zwar vorgibt, Ehe und Kinder schützen zu wollen, aber gleichzeitig bei mittellosen Frauen über die Sozialhilfepolitik bewusst Abtreibungen in Kauf nimmt (Joffe 1998). Von einigen Bundesstaaten und lokalen Sozialbehörden ist bekannt, dass sie Frauen im Leistungsbezug sogar zur Anwendung des gesundheitsschädlichen Verhütungsmittels Norplant²² gedrängt haben sollen (Handler 1995: 98; Roberts 1999: 153). Kalifornien, dessen GAIN-Programm von MDRC als Vorbild für andere regionale Sozialhilfeprogramme propagiert wurde (vgl. S. 274 ff.), folgte dem Beispiel von New Jersey noch im selben Jahr. Bis Januar 1996 hatten weitere 20 Einzelstaaten Anträge auf die Einführung von »family caps« gestellt und diese vom DHHS bewilligt bekommen (Boehnen/Corbett 1997: 36).

Andere Pilotprojekte, die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre Washingtons Zustimmung erfuhren (vgl. DeParle 1994; Handler 1995; Gehlen 1997), machten wie in Utah und Delaware die Kooperationsbereitschaft von Frauen bei der Vaterschaftsfeststellung und bei der Strafverfolgung unterhaltssäumiger (ehemaliger) Partner zur Voraussetzung des Leistungsbezugs. Zahlreiche Bundesstaaten, darunter Arizona, Connecticut, Florida und Kalifornien, begannen mit der Einführung obligatorischer Drogentests und nahmen allen Neuantragstellern Fingerabdrücke ab. Die Sozialbehörden in Maryland, Colorado und Kalifornien erhielten vom DHHS die Erlaubnis, bei fehlenden Nachweisen über gesetzlich vorgeschriebene Schutzimpfungen und über den regelmäßigen Schulbesuch der Kinder Geldzahlungen zu kürzen. Sozialämter in New Hampshire nutzten »Waiver« sogar, um AFDC-Empfänger zu einer Zahnbehandlung zu verpflichten (DeParle 1994).

22 Das Verhütungsmittel Norplant wurde vom US-amerikanischen Population Council für Frauen in der Dritten Welt entwickelt und Anfang der 1980er Jahre auf den Markt gebracht. Es besteht aus sechs, mit einem synthetischen Hormon gefüllten Silikonstäbchen, die einer Frau in den Oberarm gepflanzt werden, wo sie fünf Jahre verbleiben.

Hatten bis 1992 sieben Bundesstaaten einen Antrag auf die Einführung zusätzlicher Sanktionsinstrumente zur »Förderung verantwortungsvollen Verhaltens« beim Bund gestellt, stieg ihre Zahl in der ersten Amtsperiode von Präsident Clinton (1992-1996) auf 36 an (Wiseman 2000: 226). Da die selbsterklärten »New Democrats« der Clinton-Administration die republikanische Strategie der Re-Föderalisierung und Re-Konditionalisierung der Sozialhilfepolitik nicht nur offen befürworteten und in der Praxis beschleunigten, sondern mit Parolen wie »to make work pay«, »putting people first« oder »welfare by waiver« (Gebhardt 1998: 212f.) zusätzlich ideologisch aufluden, sahen sie sich gezwungen, selbst solchen Anträgen von Landesregierungen zuzustimmen, welche die Vorgaben des nationalen »Social Security Act« fast vollständig außer Kraft setzten.

Das weitreichendste regionale Pilotprojekt, das in schätzungsweise 80 Punkten von den AFDC-Regelungen des Bundes abwich, stellte das 1993 unter dem republikanischen Gouverneur Thompson²³ konzipierte und in der deutschen und internationale Debatte besonders häufig zitierte Programm »Wisconsin Works« (W-2) dar (vgl. hierzu Wiseman 1999; Wilke 2002; Rogers-Dillon 2004). Thompson hatte bereits in den 1980er Jahren das Wahlkampfversprechen abgegeben, AFDC in seinem Bundesstaat gänzlich abzuschaffen. Das Programm W-2 nahm – ohne dass es zu größeren politischen Auseinandersetzungen und Widerständen kam – zentrale Punkte und Verschärfungen des wenig später im Kongress verabschiedeten »Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act« (PRWORA) bereits vorweg: Es beendete den individuellen Rechtsanspruch auf AFDC, führte eine zeitliche Beschränkung der Sozialhilfegewährung (auf maximal zwei Jahre) ein, koppelte AFDC vom »Medicaid«- und »Food Stamps«-Programm ab und etablierte Ausschlusskriterien für Migranten und aus anderen Teilen der USA zugezogene Antragsteller. Bereits in den ersten drei Jahren der Umsetzung fiel die Anzahl der AFDC-Bezieher im ehemals als sozialpolitisch liberal geltenden Bundesstaat Wisconsin, der sich gleichzeitig als Vorreiter in Sachen Privatisierung erwies,²⁴ um fast 30 Prozent (Wiseman 1997: 103). Dagegen waren die anderen Staaten mehrheitlich auch in der ers-

23 Tommy Thompson wurde noch in der ersten Amtsperiode von Präsident Bush jr. zum Bundesminister für Gesundheit und Soziales ernannt; der in Wisconsin unter Thompson agierende Minister für Gesundheit und Soziales, Jason Turner, wurde 1997 von Bürgermeister Giuliani nach New York City geholt, wo er als Leiter der dortigen Human Resources Administration seine Erfahrungen aus Wisconsin einbringen sollte (vgl. S. 206 ff.).

24 In Wisconsin wurden bereits einige Jahre vor der »Welfare Reform« fast alle Aufgaben der Sozialbehörden an private Anbieter ausgelagert (Berkowitz 2001).

ten Hälfte der 1990er Jahre mit einem weiteren Anstieg der Sozialhilfequoten konfrontiert, die 1993 bundesweit mit fast 14 Millionen Personen (in etwa 5,9 Millionen Familien) im AFDC-Programm ihren vorläufigen historischen Höhepunkt erreichen sollten und bis 1996 nur langsam, um etwa zwölf Prozent, zurückgingen (US General Accounting Office 2001: 4).

Ein in der Forschungsliteratur üblicher Erklärungsansatz für das Verhalten der Einzelstaaten, sich seit Beginn der 1990er Jahre stärker auf punitive Maßnahmen statt auf eine nachhaltige und zielgruppenadäquate Beschäftigungsförderung zu konzentrieren, stellt auf die überaus schlechten ökonomischen Rahmenbedingungen ab, unter denen JOBS an den Start ging (vgl. Rose 1995; Handler 1995). Obwohl die bundesweite Rezession zwischen 1989 und 1991 Millionen von Arbeitsplätzen kostete und sinkende Steuereinnahmen in vielen Staaten die Gestaltungsspielräume in der lokalen Beschäftigungs- und Sozialpolitik zeitweise eingeschränkt haben mögen, können fiskalische Restriktionen die auffällige Re-Fokussierung auf paternalistische und strafende Ansätze – »the rise of the duty state« (Bashevkin 2002: 14) – nicht ausreichend erklären. Zum einen waren umfangreiche Umstrukturierungen der regionalen AFDC-Programme, wie sie in diesem Zeitraum nicht nur von Wisconsin, sondern auch von anderen Staaten wie Massachusetts, Florida oder Minnesota vorgenommen wurden, zunächst mit erheblichen Zusatzkosten für diese Staaten verbunden (Handler/Hasenfeld 1997). Zum anderen verzichtete die Mehrheit der Landesregierungen und -ministerien, die vom Bund zur Verfügung gestellten Zuschüsse für die JOBS-Programme vollständig abzurufen: Nur etwa die Hälfte aller Mittel kamen überhaupt zum Einsatz (Levitan/Gallo 1993: 5). Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich das politische Klima in den meisten Bundesstaaten Anfang der 1990er Jahre bereits soweit nach rechts verschoben hatte, dass höhere staatliche Investitionen in Förder-, Qualifizierungs- und Kinderbetreuungsangebote für eine in den Medien und Politikerreden immer häufiger als »Welfare Queens« oder als asoziale »underclass« verunglimpfte Bevölkerungsgruppe als wenig wahlkampffördernd galten (Goldberg/Collins 2001; Bashevkin 2002; Hardisty/Williams 2002; Reese 2005). Im selben Zeitraum, in dem immer mehr Sozialhilfeempfänger von den Lokalbehörden mit strikten Verhaltensanforderungen konfrontiert wurden und ihren Leistungsanspruch verloren, kam es in zahlreichen Bundesstaaten zu einer deutlichen Verschärfung der Strafgesetzgebung, vor allem bei Klein- und Drogendelikten, in deren Folge sich in einigen Regionen die Anzahl der Inhaftierten mehr als verdreifachte (Chance 2002: 1). Begreift man Wohlfahrts- und Strafpolitik als die beiden wesentlichen

staatlichen Instrumente zur Regulierung der Armutsbevölkerung, so lässt sich ab den 1980er Jahren für viele der US-amerikanischen Bundesstaaten die Herausbildung eines deutlich repressiveren Kontrollregimes erkennen, das soziale Marginalisierung und Ausgrenzung forcierte und vor allem zu Lasten der einkommensschwachen afroamerikanischen und hispanischen Bevölkerung ging (Gilliom 2001; Wacquant 2001 u. 2002; Western/Pettit 2005; Soss u.a. 2006).²⁵

Obwohl parallel zu weitreichenden Sozialkürzungen während der Reagan-Regierung Arbeitslosigkeit und Armutsrate bundesweit deutlich gestiegen waren (auf 10 bzw. 15 Prozent) und immer mehr Einzelstaaten die Zugangsbedingungen zu Einkommensbeihilfen erheblich verschärft hatten, nahmen auch nach der Verabschiedung des »Family Support Act« 1988 die Forderungen nach einer weiteren Dezentralisierung des Sozialhilfesystems zu:

The media image of welfare featured centralized big government that could hardly be expected to know nearly as much about local problems as state governments. Add to the already existing suspicions of big government the further mistrust that government was robbing the taxpayers through misguided social programs and the conviction that big government was cultivating a malign subculture at taxpayers' expense into a cancer that would one day kill America [...] welfare, not poverty, was considered the problem. And like all problems, it must have a »fix«. (Roth 2002: 71)

Noch bevor der FSA und die JOBS-Programme überhaupt eine Wirkung entfalten konnten, hatten sich viele Landespolitiker und Gouverneure²⁶ an die Spitze einer bundesweiten Bewegung gesetzt, die nicht nur einen neuen »fix« für das Sozialhilfe- und Abhängigkeitsproblem der Armutsbevölkerung versprach, sondern unter der Parole »to end welfare as we know it« die vollständige Abschaffung von AFDC vorantrieb und den weiteren Ausbau der »Flexibilität« der Bundesstaaten zu einem eigenständigen Politikziel erklärte (Conlan 1998).

25 Mit 2,3 Millionen Gefängnisinsassen (714 Personen pro 100.000 Einwohner) hat die USA vor Weißrussland und Russland die weltweite höchste Inhaftierungsrate. Die höchsten Zuwachsraten gab es zwischen 1985 und 1997, wobei 70 Prozent der »Neuzugänge« afroamerikanischer und hispanischer Herkunft waren bzw. »non-white« (Chanse 2002). 20 Prozent aller Inhaftierten in den Gefängnissen der Bundesstaaten wurden wegen Drogendelikten verurteilt (Harrison/Beck 2006: 9).

26 Als die wichtigsten Landespolitiker, die eine Abschaffung von AFDC forderten, gelten die Gouverneure Engler (Rep.) in Michigan, Thompson (Rep.) in Wisconsin, Miller (Dem.) in Georgia, Voinevich (Rep.) in Ohio, Chiles (Rep.) in Florida sowie Pataki (Rep.) in New York (Nathan/Gais 1999b: 3).

Die Frage, welche Faktoren, politischen Akteure und Dynamiken für die Umwandlung eines sechs Jahrzehnte alten nationalen Unterstützungsprogramms für bedürftige Familien in eine lokal verwaltete und zeitlich befristete »Beschäftigungsförderung« am Ende entscheidend waren, wird in der umfangreichen und weiterhin anwachsenden sozialwissenschaftlichen Literatur zum Thema »Welfare Reform« bis heute überaus kontrovers diskutiert (vgl. S. 42 ff.). Abhängig von den jeweiligen theoretischen und ideologischen Grundannahmen über Charakter und Funktion sozialstaatlicher Arrangements und den jeweiligen Fachdisziplinen, aus denen sie stammen, legen manche Erklärungsansätze ihren Schwerpunkt stärker auf veränderte sozioökonomische und politisch-institutionelle Rahmenbedingungen Anfang der 1990er Jahre. Andere dagegen betonen eher die Kontinuitäten innerhalb der US-amerikanischen Sozialpolitik, wie zum Beispiel die Wirkmächtigkeit tradierter kollektiver Grundüberzeugungen sowie die lange Geschichte gesellschaftlicher und sozialstaatlicher Ausgrenzungspraxen gegenüber Afroamerikanern und Migranten, an denen die zahlreichen »Reforminitiativen« auf regionaler und nationaler Ebene mehr oder minder nahtlos anknüpfen konnten. Für den in diesem Kapitel thematisierten Zusammenhang zwischen föderalistischer Struktur – Rolle und Autonomie der Bundesstaaten – und Umbau des Sozialhilfesystems ist sicherlich von Bedeutung, dass Initiativen zur Kompetenzausweitung des Bundes bei der Existenzsicherung und Förderung benachteiligter Bevölkerungsgruppen, wie sie noch für die 1960er und 1970er Jahre typisch waren, Anfang der 1990er Jahre kaum noch offensive Anhänger fanden – weder in den ärmeren Bundesstaaten, die überproportional von zentralstaatlichen Interventionen und Zuschüssen profitiert hatten, noch in linksliberalen Kreisen und im Kongress (Weaver 2000). Dies mag zum einem damit zusammenhängen, dass sich die Erfolge vieler Bundesprogramme bei der Bekämpfung von Armut – betrachtet man allein die weiterhin extrem hohen Armutsraten unter Kindern und ethnischen Minderheiten – in vielen Landesteilen als eher bescheiden erwiesen hatten. Zum anderen war sicherlich von Bedeutung, dass zentralstaatliche Regulierungsversuche zumindest nach demoskopischen Angaben auf immer weniger Zustimmung innerhalb der Bevölkerung stießen²⁷ und – wie zahlreiche

27 Umfrageergebnisse hatten 1992 die niedrigste Zustimmung der Bevölkerung zur Politik der Bundes seit Beginn der 1960er Jahre ergeben, während sich die Werte für die politischen Vertretungen der Einzelstaaten und Landkreise in diesem Zeitraum verbessert hatten. 1994/95 sprachen sich etwa 60 Prozent aller Befragten dafür aus, Washington zu »entmachten« und den untergeordneten politisch-administrativen Einheiten mehr Befugnisse und Entscheidungen zu überlassen (Conlan 1998: 225 ff.).

Studien eindrücklich beschrieben haben (vgl. Gilens 1999) – eine allgemeine Anti-Staats-Rhetorik die Wahlkämpfe und Medienberichterstattung beherrschte.

Ein Blick auf die zu Beginn der 1990er Jahre bei der Einschränkung und Re-Föderalisierung sozialer Programme besonders aktiven Einzelstaaten und Landespolitiker zeigt zudem, dass die erheblichen parteiinternen Machtverschiebungen – bei den Republikanern hin zu den Neokonservativen und der christlichen Rechten und bei den Demokraten von den New-Deal-Anhängern hin zu zentristischen »New Democrats« – in diesem Zeitraum ein gewaltiger Push-Faktor im Dezentalisierungsprozess waren (Bryner 1998; Walters 1998). Auch die Abwahl zahlreicher demokratischer Gouverneure in Bundesstaaten, die zuvor als liberale Hochburgen gegolten hatten, haben diesen forciert. Nach den Kongresswahlen 1994 erhöhte sich der Anteil der von Republikanern regierten Staaten von 18 auf 30 (O’Bowman/Pagano 1995: 19), so dass die Demokraten nach 48 Jahren nicht nur zum ersten Mal ihre angestammte Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses verloren, sondern auch in den Einzelstaaten erheblich an Einfluss einbüßten, was einen weiteren Rechtsruck in der Innen- und Sozialpolitik einleitete (Wadden 1997; Lo/Schwartz 1998). Ein weiterer Faktor, der bei der Entwicklung hin zu stärker restriktiven Ansätzen in der Sozialpolitik in den USA eine wichtige Rolle spielte, ist der politische Bedeutungsverlust der urbanen Regionen seit den 1980er Jahren. Da aufgrund von demographischen Verschiebungen Wahlen – vor allem im Mittleren Westen und im Nordosten des Landes – immer häufiger in den wohlhabenderen suburbanen Landkreisen entschieden wurden, erwiesen sich Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und Sozialausgaben, von denen die weiße Mittelschichtenbevölkerung ausgeht, dass sie überproportional den Großstädten und Minderheiten zugute kommen, als zunehmend unpopulär (Weir 1995 u. 1999; Molotch 1998).

Obwohl sich nur wenige sozialwissenschaftliche Untersuchungen eingehender mit dem »Waiver«-Prozess beschäftigt haben und kaum etwas über die politischen Auseinandersetzungen in den jeweiligen Landesparlamenten bekannt ist, legt allein die wachsende Anzahl von Einzelstaaten mit umfassenden Ausnahmeregelungen für das AFDC-Programm, die 1996 auf 40 angestiegen war (Boehnen/Corbett 1997: 34), einen Zusammenhang zwischen republikanisch/konservativen Mehrheiten und der Durchsetzung dezentralisierter und restriktiver Ansätze in der Sozialhilfepolitik nahe. Zu diesem Schluss kommt auch eine Studie von Lieberman/Shaw (2000), die behauptet, dass wohlhabende Bundesstaaten mit mehrheitlich konservativer Wählerschaft zwischen 1977 und 1996 am meisten Ausnahmeregelungen für die Familiensozialhilfe in

Washington beantragt hätten. Betrachtet man jedoch auch die Qualität und Reichweite der »Waiver«, dann ergibt sich ein weniger eindeutiges Bild. Drei Bundesstaaten (Wisconsin, New Jersey und Utah) gelten in der Fachliteratur als »the most innovative waiver reformers« (Hanson/Heaney 1997: 6), gefolgt von weiteren 17 Staaten,²⁸ die vor allem in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren als besonders aktiv und zielstrebig beim Umbau ihrer Sozialhilfesysteme und -programme eingestuft werden. Während unter diesen 20 Vorreiterstaaten lediglich in dreien (Wisconsin, Utah und Iowa) seit etwa Mitte der 1980er Jahre in den Landesparlamenten eine ungebrochene republikanisch-konservative Mehrheit vorherrschte, wurden zwölf von ihnen zumindest bis 1994 von demokratischen Gouverneuren regiert; fünf davon (Colorado, Delaware, Maryland, Vermont und Washington D.C.) können sogar bis Ende der 1990er Jahre als sichere Heimstatt der Demokraten eingeschätzt werden. Lediglich mit Blick auf ausgewählte Aspekte, wie zum Beispiel staatliche Investitionen in Bildung und Berufsqualifizierung für AFDC-Empfänger, wird erkennbar, dass es – trotz erheblicher Annäherungen in sozialen Grundsatzfragen – vor der Verabschiedung der »Welfare Reform« sehr wohl unterschiedliche (partei-)politische Prioritätensetzungen und Praxen in den Bundesstaaten gab. Anhand von Untersuchungen über die Beteiligung von Sozialhilfeempfängern an Weiterbildungsmaßnahmen lässt sich zeigen, dass diejenigen Staaten mit überdurchschnittlich hohen Qualifizierungsanteilen (25 bis 45 Prozent aller erwachsenen AFDC-Empfänger) fast ausschließlich demokratische Mehrheiten hatten (Nightingale 1997: 3). Noch auffälliger werden parteipolitische Differenzen in der regionalen Workfare-Politik, betrachtet man die finanziellen Aufwendungen: Während die durchschnittliche Investition in die Beschäftigungsförderung eines Sozialhilfebeziehers 1994 in den USA bei \$2.214 lag, stachen Oregon (mit \$7.238), Hawaii (mit \$6.716), Alaska (mit \$4.490), Washington D.C. (mit \$4.274), New Jersey (mit \$ 3.694) – alles demokratisch regierte Staaten – als die eindeutigen Spitzenreiter hervor, während sich am unteren Ende der Skala mit Ausgaben von weniger als \$1.500 pro AFDC-Empfänger vorwiegend republikanisch regierte Bundesstaaten (wie Utah, Iowa, Kansas, Michigan, North Dakota und South Carolina) fanden (ebd.: 5), von denen die meisten zusätzlich überdurchschnittlich arm und ressourcenschwach sind.

Insgesamt beweist die sozialwissenschaftliche Forschung über den »New Federalism« in der Sozialhilfepolitik jedoch, dass sich Bundes-

28 Dies sind Colorado, Delaware, Indiana, Kalifornien, Maryland, Mississippi, Montana, Nebraska, New York, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Pennsylvania, Vermont, Virginia, Washington und Wyoming (Arsneault 2000: 57).

staaten mit ganz unterschiedlichen ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen bereits lange vor der »Welfare Reform« 1996 aktiv an der Aushöhlung eines im Laufe der Civil-Rights-Ära durchgesetzten Rechtsanspruchs auf staatliche Unterstützung für bedürftige Familien beteiligt haben. Hatte es bis in die 1970er Jahre hinein noch Initiativen auf bundesstaatlicher Ebene gegeben, national einheitliche Mindeststandards einzuführen und Diskriminierungen im Sozialhilfesystem abzubauen, so wurde dieser Prozess der »schleichenden Zentralisierung« (Pierson 1995: 302) zugunsten bedürftiger Bevölkerungsgruppen und Minderheiten unter der Reagan-Administration nicht nur beendet, sondern umgekehrt. Die mit der Erteilung von Ausnahmeregelungen verfolgte Strategie der erneuten Stärkung der »states' rights« in der Sozialpolitik wurde von den Landespolitikern vor allem dazu genutzt, um mit neuen punitiven Ansätzen in ihren Transferprogrammen zu experimentieren und mit strikteren Zugangsregeln die Anzahl der Anspruchsberechtigten zu senken. Bundesmittel zur Weiterbildung und Berufsqualifizierung von Sozialhilfeempfängerinnen, wie sie beispielsweise im Rahmen des 1988 geschaffenen »Job Opportunity and Basic Skills Program« zur Verfügung gestellt worden waren, kamen dagegen nur in wenigen Staaten im größeren Umfang zum Einsatz. Während auch zahlreiche demokratisch regierte Bundesstaaten diesen Prozess der Entrechtung und Re-Föderalisierung der Sozialhilfepolitik mitgetragen haben, ging auf der Landesebene die radikale Forderung nach einer vollständigen Abschaffung des alten AFDC-Programms vor allem von in den 1990er Jahren an die Macht gelangten republikanischen Gouverneuren aus (Liebschutz 2000b; Weissert 2000).

Zusammenfassung

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass Spezifika des föderalistischen Systems der USA sowie politische Entscheidungen auf der Bundesebene, die den regionalen Regierungsebenen in der Sozialpolitik – trotz stattgefundener Zentralisierungsprozesse im 20. Jahrhundert – vergleichsweise große Handlungsfreiheiten zugestanden, maßgeblich für Entwicklungen verantwortlich sind, die 1996 in der »Welfare Reform« kulminierten. Sie können auch einen Großteil der erheblichen Armutsprobleme – gerade unter alleinerziehenden Frauen und afroamerikanischen Familien – und die auffälligen geographischen Disparitäten erklären, die aus westeuropäischer Perspektive häufig schwer nachzuvollziehen sind. In Bezug auf die Ausbreitung und Institutionalisierung von Workfare-Strategien im Sozialhilfesystem der USA lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass es mit der beschriebenen Zusammenarbeit zwi-

schen Bund und Einzelstaaten seit Ende der 1960er Jahre nicht nur möglich war, politische Verantwortung auf möglichst viele unterschiedliche Akteure und Ebenen zu verteilen und somit ein Ventil für allgemeine Unzufriedenheiten am »Welfare System« zu schaffen, sondern eine Dynamik gefördert wurde, die sich auf mehreren Ebenen als überaus wirkmächtig erwies:

1. Administrative Dimension: Die ausgedehnten Experimentierphasen mit Arbeits- und Verhaltensanforderungen an Transferempfänger erlaubten seit den 1970er Jahren, einen Lern- und Austauschprozess der Verwaltungen auf der nationalen und lokalen Ebene in Gang zu setzen, der unterstützt durch wissenschaftliche Begleitforschung die Notwendigkeit und Zweckrationalität immer schärferer nationaler Sozialhilfereformen und die Durchsetzung eines »paternalistischen« Ansatzes begründen und legitimieren konnte.

2. Partei- und intergouvernementale Dimension: Die Förderung und Ausweitung regionaler Modell- und Pilotprojekte diente nicht nur als Druckmittel auf »Nachzüglerstaaten«, sondern bot ambitionierten Republikanern wie Demokraten gleichermaßen die Gelegenheit, sich im intergouvernementalen und Parteien-Wettbewerb als die besseren Hüter US-amerikanischer Grundwerte (starke Arbeitsethik, individuelle Verantwortung, Familienzusammenhalt etc.) zu profilieren. Je höher die Kürzungen des Bundes in redistributiven Programmen ausfielen, desto weitreichender wurden die Angebote an die Landespolitiker, ihre Flexibilität und Handlungsspielräume bei der Ausgestaltung ihrer Sozialhilfeprogramme auszubauen

3. Ideologische Dimension: Die »Waiver«-Strategie ermöglichte es, ideologische Grundkonflikte zwischen Liberalen und Konservativen hinsichtlich der Fragen, welche staatliche Ebene für die Bearbeitung von sozialen Problemen hauptsächlich zuständig sein oder mit welchen Strategien Armut bekämpft werden soll, kleinzuarbeiten. Nach drei Jahrzehnten inkrementalistischer Politik war selbst die Bereitschaft der lokalen und nationalen New-Deal-Koalitionen gebrochen, das alte, längst aufgeweichte und bei der Bekämpfung sozialer und materieller Not wenig effiziente Sozialhilfesystem gegenüber Neokonservativen und »New Democrats« zu verteidigen.