

Interpretationen der Sozialhilfereform von 1996,³ um am Schluss des Kapitels den eigenen Zugang der Arbeit zu erläutern. Im darauffolgenden Kapitel werden dann als zentraler Teil ihrer Vorgeschichte die spezifische Rolle und die Funktionen der Einzelstaaten bei der Durchsetzung einer restriktiveren und arbeitsfokussierten Sozialhilfepolitik thematisiert.

Die offiziellen Zielsetzungen der »Welfare Reform«

In die Sozialhilfereform von 1996 flossen – ähnlich wie in ihre Vorläufer aus den 1960er und 1980er Jahren – recht widersprüchliche Grundannahmen der Gesetzgeber über Armutsursachen und soziale Ungleichheiten ein. Gemeinsam war ihnen jedoch, dass sie erstens demographische Verschiebungen und ein verändertes Reproduktionsverhalten, das heißt die erhebliche Zunahme von unehelichen Kindern und von Familien ohne männlichen Ernährer seit den 1960er Jahren⁴, für die anhaltende Armut unter Kindern, Jugendlichen, Frauen und ethnischen Minoritäten in den USA verantwortlich machten. Zweitens bestand Einigkeit darüber, dass die Familiensozialhilfe (AFDC) aufgrund ihrer vermeintlich kontraproduktiven Auswirkungen (Zerstörung von traditionellen Familienstrukturen) und falschen Anreizstrukturen (Schwächung des Arbeitsethos unter den Beziehern) abgeschafft und in ein neues beschäftigungsorientiertes Transfersystem überführt werden sollte. Weaver (1998 u. 2000: 150 ff.), der am systematischsten die inhaltlichen Auseinandersetzungen auf Bundesebene zur Ausrichtung der »Welfare Reform« verfolgt und dokumentiert hat, nennt fünf verschiedene programmatische Ansätze, die in den beiden großen Parteien in den 1990er Jahren dominant waren und auf die Formulierung der Gesetzgebung Einfluss nahmen:

1. Incentive Approach: Hierbei handelt es sich um die Position des linksliberalen und gewerkschaftsnahen Flügels der Demokratischen Partei,

3 Zum Stand der deutschen Forschung, die stark von einer historisch-institutionalistischen Perspektive geprägt ist, vgl. Gehlen 1997 u. 2005; Gebhardt 1998; Gebhardt u.a. 1999; Backhaus-Maul 1999; Rieger/Leibfried 2001; Murswieck 2001 u. 2002; Schildt 2002; Wilke 2002.

4 Der Anteil der Geburten bei unverheirateten Müttern an allen Geburten ist in den USA zwischen 1960 und 1993 von etwas über 20 auf 55 Prozent angestiegen; bei afroamerikanischen Müttern lag der Wert 1993 bei fast 70 Prozent (US House of Representatives 1996: 7).

für den zu niedrige Löhne, die schlechte Ausstattung von Sozialprogrammen wie AFDC und fehlende Beschäftigungschancen die Hauptursachen von Armut sind. Neben einer Erhöhung des bundesweit geltenden Mindestlohns, einer besseren staatlichen Gesundheitsversorgung sowie Initiativen zur Schaffung von Arbeitsplätzen forderten seine Vertreter die Stärkung von verschiedenen Anreizen für Sozialhilfeempfänger, eine Beschäftigung aufzunehmen – unter anderem einen Ausbau staatlicher Lohnsubventionen, eine deutliche Anhebung der Zuverdienstgrenzen und die staatliche Übernahme von Kinderbetreuungskosten –, mit der Absicht, »to make work pay«.

2. Rehabilitation Approach: Dieser in der Demokratischen Partei dominante, aber auch unter gemäßigten Republikanern verbreitete Ansatz setzt weiterhin wie viele der Programme aus den 1960er Jahren auf eine Stärkung des »Humankapitals« und der Chancengleichheit. Beschäftigungs- und soziale Aufstiegsbarrieren wie ein mangelhaftes und diskriminierendes Ausbildungssystem, Sprachdefizite (bei Migranten), familiäre und sonstige Probleme bei der Lebensführung stehen im Zentrum der Diagnose von Armutsproblemen, die mit größeren staatlichen Investitionen in Weiterbildung und berufliche Qualifizierung, einer besseren Koordination bereits bestehender Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung sowie mit dem Ausbau von Kinderbetreuungs- und sozialarbeiterischen Angeboten behoben werden sollen.

3. Paternalist Approach: Der paternalistische Ansatz ist sehr eng mit den Vorstellungen konservativer Intellektueller wie Lawrence M. Mead (1988 u. 1997a) verknüpft, wurde in den 1990er Jahren aber auch immer stärker von den sogenannten »New Democrats« übernommen, die sich wie Präsident Bill Clinton als Modernisierer und Repräsentanten der politischen Mitte verstanden. Hier spielen strukturelle und ökonomische Ursachen für die Erklärung von Armutsphänomenen keine Rolle mehr. Einkommensarmut und damit in Zusammenhang gebrachte Folgeerscheinungen wie die Auflösung von Familien, Kriminalität und soziale Desintegration werden vor allem auf einen gesamtgesellschaftlichen Werteverlust und eine spezifische »Armutskultur der Unterschichten« zurückgeführt. Durch die Großzügigkeit von Sozialhilfe- und Fürsorgeprogrammen, die für staatliche Unterstützung keinerlei Gegenleistungen verlangten, sei das Prinzip der Staatsbürgerschaft, das auf Rechten und Pflichten beruhe, untergraben worden – zum Nachteil der Gesellschaft, aber auch der Armutsbevölkerung, die damit demoralisiert und in Unfreiheit gehalten werde. Als Lösung des Problems der »Abhängigkeit vom Sozialstaat« (welfare dependency) wird neben einer strikten Ar-

beitsverpflichtung von den Transferbeziehern eine verantwortungsbewusste Lebensführung verlangt, die nur mit Sanktionen und strenger staatlicher Kontrolle durchzusetzen sei.

4. Deterrence Approach: Vertreter dieses Ansatzes, der vor allem auf Abschreckung setzt, stimmen mit dem Argument des »neuen Paternalismus« überein, dass Sozialhilfe den Armen grundsätzlich schadet. In diesem Konzept, das im rechten Lager der Republikanischen Partei und unter radikalen Wirtschaftsliberalen eine große Anhängerschaft findet, sind es jedoch weniger die Armen, die sich dysfunktional verhalten, sondern das staatliche Fürsorgesystem an sich sei das zentrale Problem, weil es das Individuum aus seiner persönlichen Verantwortung entlasse. Anders als die »Paternalisten« gehen Vertreter des »Abschreckungsprinzips« (Murray 1984; Rector 1995) davon aus, dass es am besten sei, Einkommensbeihilfen und Fürsorgeprogramme ganz abzuschaffen oder zumindest den Zugang möglichst restriktiv zu gestalten. Deswegen forderten sie eine strikte zeitliche Begrenzungen des Sozialhilfebezugs und den Ausschluss von Bevölkerungsgruppen wie Migranten, Arbeitsunwilligen, Drogenabhängigen oder jungen Müttern, die sich weigern, zu heiraten oder bei ihren Eltern zu leben. Einige Vertreter der »Abschreckungsdoktrin« gingen sogar soweit, unverheirateten Frauen im Sozialhilfebezug mit dem Entzug des Sorgerechts für ihre Kinder zu drohen (Fitzgerald 2004).

5. Devolution Approach: Dieser Ansatz, der sich sowohl innerhalb der Republikanischen Partei als auch auf Seiten der »Neuen Demokraten« und Landespolitiker ab den 1980er Jahren einer wachsenden Beliebtheit erfreute, resultierte in der Forderung, den Einzelstaaten bei den zukünftigen Sozialhilfe- und Beschäftigungsprogrammen eine noch größere Verantwortung und Flexibilität zuzugestehen. Eine Lockerung bundesstaatlicher Richtlinienkompetenzen und eine größere Autonomie der lokalstaatlichen Instanzen wurde zur besten Lösung erklärt, um die diagnostizierten gesellschaftlichen Fehlentwicklungen wie die Auflösung von traditionellen Familienformen oder die erhöhte Zahl von Schwangerschaften unter jungen und unverheirateten Frauen zu korrigieren sowie die Aufgabe der Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfeempfängern – angepasst an die jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen – umzusetzen.

Das im August 1996 von Präsident Clinton unterzeichnete Gesetzespaket »zur Stärkung der individuellen Verantwortlichkeit und Förderung von Beschäftigungschancen« und die später verabschiedeten Ergän-

zungs- und Novellierungsgesetze tragen am deutlichsten die Handschrift des »New Paternalism« und der »Abschreckungsdoktrin«.⁵ Als wichtigstes Novum gegenüber dem alten Sozialhilfesystem konnten deren Vertreter die Abschaffung eines Rechtsanspruchs von bedürftigen Familien auf staatliche Unterhaltszahlungen, eine allgemeine Arbeitsverpflichtung, eine zeitliche Befristung der Sozialhilfeleistungen auf maximal fünf Jahre sowie die Ausgrenzung von neu zugewanderten Migranten und ihren Familien aus der Verantwortung des Zentralstaates durchsetzen. Die Details der Umsetzung der Arbeitsverpflichtung und der Zugangsregeln zum Leistungsbezug sowie die Entscheidung über die Anwendung weiter reichender Sanktions-, Erziehungs- und Kontrollinstrumente überließen die Gesetzgeber in Anlehnung an die »Devolutionsphilosophie« weitgehend den Einzelstaaten und lokalen Sozialverwaltungen (vgl. S. 229 ff.). Als einziges größeres Zugeständnis an linksliberale Positionen wurden mit der neuen Gesetzgebung die verschiedenen Bundesstöcke zur Subventionierung von Kinderbetreuungskosten für Familien mit Niedrigeinkommen in einem Förderprogramm konsolidiert und gegenüber dem alten System um etwa \$4 Milliarden aufgestockt (Burke 2004: 5).

Thematisch lassen sich vier Hauptstränge der neuen Sozialhilfegesetzgebung von 1996 unterscheiden: erstens die familienpolitischen Zielsetzungen; zweitens diejenigen Vorkehrungen, die den Zwang zur Arbeitssuche und Erwerbsarbeit verschärften; drittens die Neubestimmung sozialer Bürgerrechte durch die Ausgrenzung von ausgewählten Bevölkerungsgruppen; und viertens die Ausweitung von Public-Private-Partnerships in der Sozialpolitik, über die verstärkt auch religiöse Gruppierungen mobilisiert werden sollten.⁶

5 Es gab allerdings auch einige wenige Ergänzungsgesetze, die den restriktiven Ansatz des PRWORA in manchen Punkten wieder korrigierten. Dazu gehörte zum Beispiel der 1997 im Kongress verabschiedete »Balanced Budget Act«, mit dem die Bundesregierung den Einzelstaaten und Kommunen zusätzliche Fördermittel zur Arbeitsintegration von Sozialhilfeempfängern bereitstellte und einen Teil der Einschränkungen für Migranten wieder zurücknahm. Obwohl der PRWORA im Herbst 2002 hätte novelliert und neu abgestimmt werden müssen, entschied sich der Kongress aufgrund anderer politischer Prioritätensetzungen und bestehender inhaltlicher Differenzen bis zur Verabschiedung des »Budget Deficit Act« im Jahr 2006 dafür, die 1996 beschlossenen Regelungen immer wieder für einen Zeitraum von einem halben Jahr unverändert zu übernehmen (Burke 2004).

6 Alle folgenden Angaben beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf die Quelle: US House of Representatives 1996.

Familienpolitische Leitlinien

Die familienpolitischen Leitlinien der »Welfare Reform« und des neu geschaffenen Programms »Temporary Assistance for Needy Families« (TANF) wurden im Gesetz folgendermaßen zusammengefasst: die Sicherstellung der familiären und häuslichen Versorgung und Betreuung von Kindern; die Beendigung der Abhängigkeit bedürftiger Eltern von staatlichen Sozialleistungen durch die Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit, der Arbeitsaufnahme und ehelicher Gemeinschaften; die Prävention und Verringerung außerehelicher Geburten sowie die Unterstützung von Familien mit zwei Elternteilen, in denen die Väter mehr Verantwortung übernehmen sollen. Damit gingen die Gesetzgeber über ihr ursprünglich formuliertes Ziel, die Reformierung der Familiensozialhilfe (AFDC), weit hinaus. Zur Stärkung traditioneller Familienformen (eheliche Gemeinschaften) und der Steuerung des Reproduktionsverhaltens von Frauen wurden durch den PRWORA verschiedene Instrumente und Programme geschaffen, die zum einen auf finanzielle Anreize und zum anderen auf Sanktionen und Strafen setzen. Zu den finanziellen Anreizen für die Einzelstaaten gehörten Bundeszuschüsse zur Reduzierung unehelicher Schwangerschaften, darunter ein »Illegitimacy Bonus« über \$400 Millionen, mit dem jedes Jahr diejenigen fünf Einzelstaaten vom Bund direkt belohnt wurden, die bei gleichbleibenden Abtreibungsquoten den höchsten Rückgang von unehelichen Geburten vorweisen konnten. Zusätzlich stellte der Bund ab 1996 etwa \$50 Millionen pro Jahr für die Durchführung von »Erziehungsprogrammen zur sexuellen Enthaltsamkeit« zur Verfügung, die mit der Gesetzesnovellierung im Februar 2006 um weitere \$150 Millionen pro Jahr aufgestockt wurden, um die Einzelstaaten und Kommunen zu neuen Experimenten und Initiativen zur Stärkung väterlicher Verantwortung (responsible fatherhood initiatives) und ehelicher Gemeinschaften zu animieren (US Department of Health and Human Services 2006).

Der PRWORA ermutigte die Einzelstaaten außerdem, sogenannte »family caps« in ihre neuen TANF-Programme aufzunehmen. Indem sie die Leistungsansprüche auf die bereits bei der Antragstellung geborenen bzw. gezeugten Kinder beschränken, sollen sie verhindern, dass Frauen im Sozialhilfebezug erneut schwanger werden. Darüber hinaus stellte das Gesetz es den Einzelstaaten frei, minderjährige Mütter ganz aus dem Leistungsbezug auszuschließen. Verpflichtend wurde für alle Staaten, die finanzielle Unterstützung von der Kooperation der Antragstellerinnen bei der Vaterschaftsfeststellung und bei der Eintreibung von Unterhaltszahlungen abhängig zu machen. Frauen, die diese Zusammenarbeit verweigern und ihre Privatsphäre den Behörden nicht vollständig offen

legen wollen, müssen nach Willen der nationalen Gesetzgeber mit Leistungseinbußen oder -einstellungen bestraft werden. Eine Sanktionsverpflichtung besteht auch gegenüber schulpflichtigen Frauen, die sich weigern, ihre Ausbildung abzuschließen und bei ihren Eltern, Verwandten oder in staatlichen Einrichtungen zu leben.

Arbeitsmarktintegration

Die strikten Arbeitsauflagen und Zeitlimits, denen Bezieher von Sozialtransfers – im Rahmen des neuen Programms TANF und der Ernährungsbeihilfen (»Food Stamps«) – seit 1996 unterliegen, wurden von den Gesetzgebern mit der Absicht begründet, ihnen eine ökonomisch selbständige Lebensführung ermöglichen zu wollen. Ziel von PRWORA war es, die durchschnittliche Länge des Transferbezugs deutlich zu senken und ein System zu schaffen, das gleichzeitig die Gefahr der Abhängigkeit vom Staat bekämpft und Familien in temporären finanziellen Schwierigkeiten eine befristete staatliche Unterstützung erlaubt. Hierfür sind im Gesetz drei verschiedene Zeitlimits vorgesehen: Bereits nach zwei Monaten des Leistungsbezugs können Hilfeempfänger von den Sozialverwaltungen zu gemeinnützigen Arbeiten (community service) herangezogen werden; spätestens nach zwei Jahren des Leistungsbezugs müssen sie einer kontinuierlichen Beschäftigung nachgehen; spätestens nach fünf Jahren des Leistungsbezugs (bezogen auf die Gesamtlebenszeit) erlischt der Anspruch auf weitere finanzielle Unterstützung durch Bundesmittel.

Zu den zentralstaatlichen Auflagen für das neue TANF-Programm gehörte eine klare »work-first«-Ausrichtung, das heißt, alle staatlichen Leistungen, Maßnahmen und sozialen Dienste sollten sich an dem Ziel orientieren, Transferempfänger möglichst schnell in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Gewährung materieller Hilfen zum Lebensunterhalt und Investitionen in Aus- und Weiterbildung traten hinter diese Aufgabe zurück. Der PRWORA verlangte als Voraussetzung für die jährlichen Bundeszuschüsse von den Einzelstaaten und Kommunen, möglichst alle erwachsenen Leistungsbezieher (inklusive alleinerziehender Frauen mit Kleinkindern über zwölf Monaten) in Arbeit oder Beschäftigungsmaßnahmen zu bringen. Zum ersten Mal schrieb der Bund gesetzlich auch die Anwendung von Sanktionen gegenüber »kooperationsunwilligen Programmteilnehmern« vor. Des Weiteren legte der PRWORA fest, dass auch alle erwerbsfähigen Bezieher von Lebensmittelmarken (zwischen 18 und 50 Jahren) nicht länger als drei Monate kontinuierlich und nicht länger als insgesamt drei Jahre unterstützt werden dürfen, wenn sie nicht an Beschäftigungsmaßnahmen teilnehmen bzw. erwerbstätig sind. Die

Liste der von den Gesetzgebern vorgegebenen Möglichkeiten, den Arbeitsverpflichtungen nachzukommen, reichte von regulärer Erwerbstätigkeit über die Teilnahme an Bewerbungs- und Verhaltenstrainings oder Berufspraktika bis hin zur Übernahme gemeinnütziger Aufgaben. Weiterbildungsmaßnahmen dagegen wurden mit einer zeitlichen Befristung versehen und auf einen kleinen Teil, maximal 20 Prozent aller Hilfeempfänger, beschränkt.

Zur Sicherstellung der beschäftigungspolitischen Ziele dienten im Gesetz präzise festgelegte Quoten- und Zeitvorgaben (work participation rates). Bis 1997 mussten mindestens 25 Prozent aller alleinstehenden Transferempfänger und 65 Prozent aller Sozialhilfebezieher in vollständigen Familien arbeiten bzw. einer Arbeit oder einer Kombination der im Gesetz aufgelisteten Tätigkeiten nachgehen; ab 1999 bzw. 2002 stieg die Quote auf 50 bzw. 90 Prozent. Auch der zeitliche Umfang der Beschäftigung wurde im Gesetz festgeschrieben: ab 2000 mindestens 30 Wochenstunden für alleinstehende Mütter und 40 Wochenstunden für Hilfebezieher aus Familien mit zwei Elternteilen. Mit dem im Februar 2006 verabschiedeten »Budget Deficit Reduction Act« wurden die Anforderungen nochmals verschärft; seit Oktober 2006 müssen erwachsene Familienmitglieder im Sozialhilfebezug zum Teil insgesamt 55 Wochenstunden arbeiten oder an Beschäftigungsmaßnahmen teilnehmen. Zudem wurden die Berechnungsgrundlagen für die »work participation rates« verändert, so dass die Bundesstaaten in Zukunft weniger Personen von der Arbeitsverpflichtung im TANF-Programm befreien können (Greenberg 2006; Parrott u.a. 2006).

Bei Nichterreichen der festgesetzten Teilnahme- und Beschäftigungsquoten schrieb der PRWORA eine stufenweise Kürzung der Bundeszuschüsse an die Einzelstaaten und Kommunen von bis zu 20 Prozent vor. Gelang es den Staaten, die Gesamtzahl aller Leistungsbezieher deutlich zu senken, konnten diese Reduzierungen allerdings auf die »Partizipationsraten« angerechnet werden (caseload reduction credit), was einen starken Anreiz für die lokalen Sozialbehörden darstellte, den Zugang zu Leistungen möglichst restriktiv zu handhaben.

Anders als bei den familienpolitischen Zielsetzungen, die in der Einleitung des Gesetzes mit zahlreichen Daten und Forschungsergebnissen zu demographischen Entwicklungen und der strukturellen Benachteiligung von Kindern in vaterlosen Familien untermauert wurden, verzichteten die Gesetzgeber auf weitere Begründungen ihres strikten »work-first«-Ansatzes. Ausführungen zu beschäftigungsrelevanten Entwicklungen und sozialpolitischen Herausforderungen, die mit der obligatorischen Arbeitsaufnahme und kontinuierlichen Erwerbstätigkeit von alleinerziehenden Frauen verbunden sind, fehlen im PRWORA. Das ein-

zige Beschäftigungsfeld, das im Gesetz explizit Erwähnung fand und als besonders geeignet für (ehemalige) Sozialhilfeempfängerinnen betrachtet wird, ist das der professionellen Kinderbetreuung (Michel 1998).

Ausgrenzung von Bevölkerungsgruppen aus Sozialleistungen

Das Gesetz von 1996 nennt explizit drei Bevölkerungsgruppen, die von TANF, aber auch von allen anderen bundesstaatlichen Transferleistungen in den USA grundsätzlich auszuschließen sind. Die ersten beiden Gruppen umfassen Personen, die straffällig geworden und/oder drogenabhängig sind. Ihnen wird lediglich eine medizinische Grundversorgung in Notfällen sowie die Teilnahme an Entzugs- und Substitutionsprogrammen zugestanden. Ihre Unterstützung zum Lebensunterhalt ist seit 1996 vornehmlich Aufgabe der Einzelstaaten und Kommunen, die diese aus eigenen Mitteln finanzieren müssen (US Government Accountability Office 2005).⁷

Die dritte und größte Gruppe, deren Status sich mit der »Welfare Reform« grundlegend verändert hat, sind Migranten ohne US-amerikanischen Pass. Waren diese – bei einem legalen Aufenthalt – zuvor Staatsbürgern in Bezug auf soziale Rechte weitgehend gleichgestellt, macht es der PRWORA nun im Wesentlichen vom Datum ihrer Einreise und der Länge ihres Aufenthaltes in den USA abhängig, welche Leistungen sie in Anspruch nehmen dürfen (Fix/Passel 2002; Singer 2004). Zunächst sah der im Kongress im August 1996 verabschiedete Gesetzesentwurf vor, selbst lange Zeit legal im Land lebende Einwandererfamilien vollständig aus allen Einkommens- und Sachhilfen für Bedürftige auszuschließen. Mit dem »Balanced Budget Act« von 1997 wurde ein Großteil der Beschränkungen für Migranten, die vor dem Stichtag 22. August 1996 eingewandert waren, aufgrund bundesweiter Proteste wieder zurückgenommen; mit dem »Agricultural Research, Extension und Education Reform Act« wurde 1998 unter anderem auf Druck der Agrar- und Lebensmittelindustrie der Anspruch von Kindern und Rentnern in Einwandererfamilien auf Ernährungsbeihilfen (»Food Stamps«) wieder hergestellt (Zimmermann/Tumlin 1999). Für alle anderen Personengruppen gilt: Wenn sie nach dem Stichtag eingewandert sind, müssen sie mindestens fünf Jahre in den USA gelebt haben, um einen Anspruch auf zentralstaatlich finanzierte Sozialleistungen (»Food Stamps«,

7 Es wird geschätzt, dass infolge dieser Regelungen nach 1996 mindestens 100.000 Personen ihre Ansprüche auf Sozialhilfe verloren haben (Haney 2004: 338).

»Medicaid«, TANF etc.) geltend machen zu können. Nur anerkannte politische Flüchtlinge, Militärangehörige und Migranten aus Kuba und Haiti blieben von diesen Regelungen ausgenommen (ebd.: 15)

Der Ausschluss von Migranten aus TANF und anderen bundesstaatlich finanzierten Sozialprogrammen wurde im PRWORA damit begründet, dass die bisherige Politik der sozialpolitischen Gleichstellung und Inklusion die sozialen Sicherungssysteme überlastet habe. Hierfür wurde als Beleg die gestiegene Inanspruchnahme von einzelnen Programmen durch Immigranten und deren Kinder angeführt.⁸ Sozialpolitische Leistungen wurden als Teil eines falschen Anreizsystems dargestellt, das die Einwanderung von Personengruppen fördere, die nicht in der Lage seien, sich und ihre Angehörigen durch Erwerbstätigkeit selbst zu versorgen. Neben fiskalischen Einsparungen nennen die Gesetzgeber als explizites Ziel der Neuregelungen, das traditionelle Grundprinzip US-amerikanischer Immigrationspolitik – die ökonomische Selbständigkeit als Kriterium für die Zulassung zur Einwanderung – wieder stärken zu wollen.

Kurz nach der im August 1996 beschlossenen »Welfare Reform« wurde im Kongress darüber hinaus der »Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act« verabschiedet, der neben einer Aufrüstung der Grenze zu Mexiko eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Einwanderungsbehörden sowie die Verpflichtung von Polizisten, Lehrern, Sozialarbeitern und Verwaltungsbeamten vorschreibt, illegale Migranten bei den Immigration and Naturalization Services zu denunzieren (Marchevsky/Theoharis 2006: 61).

Die Förderung von privaten und »faith-based initiatives«

Um die »Kultur der Sozialhilfepraxis und Lokalverwaltungen« zu verändern und mehr private Akteure in die Umsetzung der neuen Transfer- und Beschäftigungsprogramme mit ihren veränderten Zielsetzungen einzubinden, sieht der PRWORA zwei Regelungen vor. Zum einen erlaubt er den Kommunen zum ersten Mal, sämtliche Leistungen – angefangen von der Bearbeitung von Sozialhilfeanträgen, über die Geldauszahlung bis hin zur Beratung, sozialpädagogischen Betreuung und Durchführung von berufsvorbereitenden Maßnahmen – an kommerzielle Firmen und gemeinnützige Einrichtungen auszulagern. Unter dem alten Sozialhilfesystem (AFDC) war es den lokalen Verwaltungen noch explizit verbo-

8 1994 bezogen von allen Migrantenfamilien in den USA lediglich 7,1 Prozent Leistungen aus dem AFDC-Programm und 12,6 Prozent »Food Stamps« (Fremstad 2002: 6).

ten, nichtstaatlichen Akteuren die Entscheidung über die Bedürftigkeit und Anspruchsberechtigung (eligibility determination) von Familien und anderen Antragstellern öffentlicher Sozialleistungen zu überlassen, was dem Outsourcing und der Privatisierung des AFDC-Systems gewisse Grenzen gesetzt hatte (Winston u.a. 2002).

Die zweite Regelung, mit der eine weitere Privatisierung ehemals staatlicher Aufgaben und eine stärkere Öffnung der Politik gegenüber werteorientierten Gemeinschaften gefördert werden sollte, ist in Section 104 des Gesetzes unter dem Begriff »Charitable Choice Provision« zusammengefasst. Hier legten die nationalen Gesetzgeber die Bedingungen fest, unter denen sich auch religiös-kirchliche Einrichtungen um Verträge und staatliche Mittel zur Betreuung, Beratung und Beschäftigungsförderung von Sozialhilfebeziehern sowie zur Durchführung von Programmen zur »Stärkung von ehelichen Gemeinschaften und Familien« bewerben können. Dies stellt ein Novum in der modernen US-amerikanischen Sozialpolitik dar, da explizit religiöse und missionarisch auftretende Gruppen und Vereine zuvor vom Erhalt zentralstaatlicher Fördergelder rechtlich ausgeschlossen waren (Kennedy 2001). Section 104 des PRWORA schreibt den Einzelstaaten und Kommunen nun erstmalig vor, diese bei der Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen nicht mehr länger gegenüber anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren, wie kommerzielle Unternehmen oder säkulare Wohlfahrtsorganisationen, zu benachteiligen.⁹ Begründet wird dieser Vorstoß in Richtung einer stärker an religiös-moralischen Grundsätzen orientierten Sozialpolitik und -arbeit von den nationalen Gesetzgebern mit den Limitierungen von säkularen und bürokratischen Strukturen, die oftmals nicht in der Lage seien, »die Herzen der armen Menschen zu erreichen und deren Leben zu verändern« (zit. nach Farris u.a. 2004: 3).

Ähnliche »Anti-Diskriminierungs-Verbote« gegenüber religiösen Gruppierungen wurden später, angelehnt an die Formulierungen des PRWORA, auch auf andere Bundesprogramme und Politikfelder übertragen und gelten als Teil der Bewegung für einen neuen »Compassionate Conservatism« in der US-amerikanischen Sozialpolitik (Weiss 2001; Stoesz 2002; Tomasi 2004). Kurz nach seiner Wahl zum Präsi-

9 Auch in den USA waren bereits lange vor der »Welfare Reform« mit den deutschen kirchlichen Wohlfahrtsverbänden vergleichbare Einrichtungen wie Catholic Charities, die Salvation Army oder jüdische Organisationen im Auftrag des Staates in der Sozialarbeit tätig. Ihre Finanzierung war jedoch mit strikten Auflagen verbunden wie zum Beispiel der Anforderung, auf die öffentliche Zurschaustellung von religiösen Symbolen, auf missionarische Tätigkeiten und Diskriminierungen gegenüber Angestellten und den von ihnen zu betreuenden Menschen zu verzichten (Kennedy 2001). Mit dem PRWORA wurden diese Auflagen zum großen Teil abgeschafft.

ten richtete George W. Bush 2001 das White House Office of Faith-Based and Community Initiatives ein und wies die Bundesministerien per Exekutivorder dazu an, religiöse Aspekte und Glaubensfragen bei der Ausgestaltung von Programmen sowie Bewerber mit einem explizit moralisch-missionarischen Hintergrund bei der Vergabe von staatlichen Fördermitteln stärker zu berücksichtigen.¹⁰ Gegner dieser Politik befürchten neben einer weiteren Aufweichung der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Trennung zwischen Kirche und Staat, dass sie vor allem dazu dienen soll, den gesellschaftlichen Einfluss von fundamentalistischen christlichen Gruppierungen noch weiter zu stärken (Weiss 2001). Andere sehen die Gefahr, dass Glaubensgemeinschaften und Kirchengruppen, von denen einige – vor allem die der afro-amerikanischen Communities – bislang zu den schärfsten Kritikern der konservativen Bundesregierung zählten, über finanzielle Zuwendungen mundtot und in das neue restriktive Sozialhilfe- und Armuts-Managementsystem eingebunden werden sollen.¹¹

10 »Charitable Choice«-Regelungen gelten inzwischen für fast alle Programme des Gesundheits- und Sozialministeriums, des Arbeits-, Stadtentwicklungs- und Wohnungsbauministeriums sowie für das Justizministerium, das zum Beispiel private Anbieter mit der Leitung von Gefängnissen und der Betreuung von Inhaftierten beauftragt (Farris u.a. 2004). Verlässliche Zahlen, wie viele kirchliche Gemeinden und religiöse Gruppierungen von den neuen Möglichkeiten staatlicher Finanzierung Gebrauch machen, liegen bislang nicht vor. Die wenigen Forschungsarbeiten, die sich mit »faith-based initiatives« in der staatlichen Sozialpolitik beschäftigt haben (z.B. Campbell 2002; Gomez 2003; Kramer u.a. 2005), kommen zu dem Schluss, dass ihr Förderanteil bundesweit bislang eher gering sei. Einer Untersuchung des US General Accounting Office (2002: 10) zufolge gingen 2001 etwa sieben Prozent aller im Rahmen des neuen TANF-Programms von lokalen Sozialverwaltungen an Private vergebenen Verträge an religiöse Organisationen, 27 Prozent an kommerzielle Firmen und 66 Prozent an säkulare Nonprofit-Organisationen.

11 Neben katholischen Wohlfahrtsorganisationen, Kirchenvertretern und Intellektuellen (vgl. Adloff 2003; Rougeau 2003; Stabile 2004) sind es vor allem afroamerikanische Pfarrer sowie lokale jüdische und progressive protestantische Glaubensgemeinschaften, die sich in den letzten Jahren wiederholt überaus kritisch zur »Welfare Reform« und zur Armutspolitik der Bundesregierung geäußert haben. Viele haben sich zudem lokalen sozialpolitischen Oppositionsbündnissen, bestehend aus diversen Gewerkschafts-, Stadtteil- und Bürgerrechtsinitiativen, angeschlossen (Warren 2001; Minkoff 2002; Slessarev-Jamir 2004; Staral 2004; Fine 2005a).